



Conseil d'administration

344^e session, Genève, mars 2022

Section institutionnelle

INS

Date: 3 mars 2022

Original: anglais

Sixième question à l'ordre du jour

Questions relatives à l'inclusion des conditions de travail sûres et salubres dans le cadre des principes et droits fondamentaux au travail de l'OIT

Addendum: Document d'information

► Table des matières

	Page
Introduction	5
I. Terminologie à utiliser dans le projet de résolution de la Conférence portant modification de la Déclaration de 1998	5
I.1. Terminologie utilisée par l'OIT	5
I.2. Terminologie utilisée en dehors de l'OIT	8
I.3. Autres considérations.....	9
I.4. Conclusion	11

II.	Conventions relatives à la sécurité et à la santé au travail devant être reconnues comme conventions fondamentales	12
II.1.	Inventaire des conventions relatives à la sécurité et à la santé au travail ainsi que des concepts et éléments connexes.....	12
II.2.	L'approche préventive	15
II.3.	Réalisation progressive des dispositions des conventions relatives à la SST	16
II.4.	Responsabilité partagée des gouvernements, des employeurs et des travailleurs	17
II.5.	Convention (n° 155) sur la sécurité et la santé des travailleurs, 1981	18
II.5.1.	Action au niveau national	18
II.5.2.	Action au niveau du lieu de travail	20
II.5.3.	Niveau de ratification	21
II.6.	Protocole de 2002 relatif à la convention sur la sécurité et la santé des travailleurs, 1981	22
II.6.1.	Action au niveau national	22
II.6.2.	Action au niveau du lieu de travail	23
II.6.3.	Niveau de ratification	24
II.7.	Convention (n° 161) sur les services de santé au travail, 1985	24
II.7.1.	Action au niveau national	25
II.7.2.	Organisation et fonctions des services de santé au travail	25
II.7.3.	Niveau de ratification	26
II.8.	Convention (n° 187) sur le cadre promotionnel pour la sécurité et la santé au travail, 2006	26
II.8.1.	La politique nationale	27
II.8.2.	Le système national	27
II.8.3.	Le programme national	28
II.8.4.	Autres lignes d'action au niveau national.....	29
II.8.5.	Niveau de ratification	30
II.9.	Complémentarité des conventions contenant des dispositions générales relatives à la sécurité et la santé au travail	30
II.10.	Conclusion	32
III.	Effets juridiques possibles, directs et indirects, sur les accords commerciaux existants conclus par les États Membres	33
III.1.	Accords de libre-échange.....	35
III.1.1.	Considérations générales – Dispositions relatives au travail	35
III.1.2.	Typologie des dispositions relatives au travail – aperçu.....	36
III.2.	Effets juridiques «directs» d'une résolution de la Conférence portant modification de la Déclaration de 1998	39

III.3. Effets juridiques «indirects» d'une résolution de la Conférence portant modification de la Déclaration de 1998.....	42
III.3.1. Généralités – Règles d'interprétation des traités	42
III.3.2. Interprétation, après modification, des dispositions relatives au travail dans les accords de libre-échange existants	43
III.3.3. Conditions d'accès aux régimes commerciaux préférentiels.....	52
III.3.4. La pertinence de la théorie relative aux actes unilatéraux des États.....	53
III.4. Observations finales	55

► Introduction

1. Le présent document vise à éclairer les discussions du Conseil d'administration en vue de l'examen, à la prochaine session de la Conférence internationale du Travail, d'une question concernant l'inclusion des conditions de travail sûres et salubres dans le cadre des principes et droits fondamentaux au travail de l'OIT. Il fait suite à la demande formulée par le Conseil d'administration à sa 343^e session (novembre 2021) d'élaborer un document d'information qui traite des questions suivantes: i) la terminologie à utiliser dans le projet de résolution de la Conférence portant modification de la Déclaration relative aux principes et droits fondamentaux au travail de 1998 (ci-après «la Déclaration de 1998»), ii) le ou les instruments relatifs à la sécurité et la santé au travail devant être reconnus comme instruments fondamentaux, et iii) les effets juridiques possibles, directs et indirects, sur les accords commerciaux existants conclus par les États Membres.

► I. Terminologie à utiliser dans le projet de résolution de la Conférence portant modification de la Déclaration de 1998

I.1. Terminologie utilisée par l'OIT

2. La Constitution de l'OIT énonce le principe selon lequel tout travailleur doit être protégé contre «les maladies générales ou professionnelles et les accidents résultant [de son] travail» (Préambule, paragraphe 2). La Déclaration de Philadelphie (1944) consacre quant à elle l'obligation solennelle pour l'OIT de contribuer à réaliser «une protection adéquate de la vie et de la santé des travailleurs dans toutes les occupations» (paragraphe III g)).
3. Depuis l'adoption de la Constitution de l'OIT en 1919, différents libellés ont été utilisés par l'Organisation et ses États Membres pour faire référence au droit à un milieu de travail sûr et salubre et aux concepts connexes¹. Parmi ces libellés figurent notamment: 1) le droit à des conditions de travail sûres et salubres; 2) le droit à un [des] milieu[x] de travail sûr[s] et salubre[s]; 3) le droit à la sécurité et à la santé au travail; 4) la prévention des accidents du travail et des maladies professionnelles; 5) la garantie de milieux de travail sûrs et salubres; et 6) la promotion de milieux de travail sûrs et salubres. Les deux premiers libellés sont ceux qui sont le plus souvent employés dans les instruments juridiques nationaux, régionaux et internationaux. Dans certains cas, ils sont utilisés de manière interchangeable. Il arrive que des termes différents soient employés pour définir un même concept. Les termes «sécurité et santé au travail» et «santé et sécurité au travail» sont les termes les plus fréquemment utilisés par les praticiens.
4. Lorsqu'il examinera l'inclusion de la question des conditions de travail sûres et salubres comme catégorie supplémentaire de principes et droits fondamentaux au travail, le Conseil d'administration voudra sans doute tenir compte de l'importance qu'il convient d'accorder à la

¹ Voir GB.341/INS/6, paragr. 25.

cohérence avec la terminologie utilisée dans les normes internationales du travail et les instruments non contraignants de l'OIT ainsi que dans d'autres instruments internationaux et dans les dispositions nationales, comme indiqué ci-après.

5. Si les conventions de l'OIT relatives à la sécurité et la santé au travail (SST) ne comportent pas de définition des conditions de travail ou du milieu de travail, on y trouve le plus souvent les expressions «un milieu de travail sûr et salubre» ou «la sécurité et la santé des travailleurs et le milieu de travail». Le droit à un milieu de travail sûr et salubre est mentionné dans l'article 1 de la convention (n° 187) sur le cadre promotionnel pour la sécurité et la santé au travail, 2006, et le terme «milieu de travail» est employé à de nombreuses reprises dans la convention (n° 155) sur la sécurité et la santé des travailleurs, 1981. Aucun de ces instruments ne fait référence aux conditions de travail sûres et salubres. Depuis l'adoption de la convention n° 155, les références aux conditions de travail sûres et salubres sont rares². Le concept de droit à un milieu de travail sûr et salubre, tel qu'il figure dans les normes internationales du travail, est un concept large, conforme aux principes qui sous-tendent les conventions n°s 155 et 187; il renvoie au contenu des politiques nationales de SST, au rôle respectif des pouvoirs publics, des employeurs, des travailleurs et des autres personnes intéressées, et à la gestion de la sécurité et de la santé sur le lieu de travail.
6. Ces dernières années, l'expression «conditions de travail sûres et salubres» est plus couramment utilisée dans quelques instruments non contraignants de l'OIT. C'est par exemple celle qui a été retenue dans la Partie I de la Déclaration de l'OIT sur la justice sociale pour une mondialisation équitable (2008) ainsi que dans Partie II D de la Déclaration du centenaire de l'OIT pour l'avenir du travail (2019). Ce choix ne semble pas avoir été fait dans un but précis. En revanche, dans d'autres textes davantage axés sur la SST, par exemple la Déclaration de Séoul sur la sécurité et la santé au travail (2008) et la Déclaration d'Istanbul sur la sécurité et la santé au travail (2011), les mandants de l'OIT ont fait référence à une «culture de prévention nationale en matière de sécurité et de santé» et au «droit des travailleurs à un milieu de travail sûr et salubre» comme conditions préalables pour parvenir à une culture de prévention nationale. Ces concepts sont indissociables.
7. Plusieurs dispositions des parties II et III de la convention n° 155, qui traitent respectivement de la politique nationale et de l'action au niveau national, font référence à la sécurité et à la santé des travailleurs ainsi qu'au milieu de travail. L'article 4 prévoit que les États Membres sont tenus, à la lumière des conditions et de la pratique nationales et en consultation avec les organisations d'employeurs et de travailleurs les plus représentatives, de définir, mettre en application et réexaminer périodiquement une politique nationale cohérente en matière de sécurité, de santé des travailleurs et de milieu de travail, en vue «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». Cette politique doit tenir compte de toutes les sphères d'action définies dans les articles 5 et 6³. Les États Membres doivent

² Par exemple, aux termes de l'article 10 de la convention (n° 167) sur la sécurité et la santé dans la construction, 1988, «[l]a législation nationale doit prévoir que sur tous les lieux de travail, et dans la mesure où ils exercent un contrôle sur le matériel et les méthodes de travail, les travailleurs doivent avoir le droit et le devoir de contribuer à la sécurité du travail et d'exprimer des avis sur les procédés de travail adoptés pour autant qu'ils peuvent affecter la sécurité et la santé».

³ L'article 5 a) de la convention n° 155 se rapporte au concept de sécurité dès la phase de la conception, qui consiste à appliquer certaines méthodes au tout début de la phase de conception ou de planification du cycle de vie des matériaux, des locaux, des substances et des procédés de travail (composantes matérielles du travail) afin de limiter au maximum les risques professionnels et de les éliminer si possible. L'article 5 b) traite de l'adaptation et de l'utilisation en toute sécurité des composantes matérielles du travail sur le lieu de travail. Selon les articles 5 c) à 5 e), la politique devrait également porter sur

réexaminer, à des intervalles appropriés, la situation concernant la sécurité, la santé des travailleurs et le milieu de travail «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». On trouve également des références à «la sécurité, l'hygiène et le milieu de travail» à l'article 9, qui porte sur le contrôle de l'application de la législation, et à l'article 14, qui prescrit l'adoption de mesures visant à inclure les «questions de sécurité, d'hygiène et de milieu de travail dans les programmes d'éducation et de formation à tous les niveaux». Il importe de mentionner que la convention n° 155 adopte une approche intégrée de la SST plus globale que celle suivie dans les précédentes normes traitant de risques spécifiques ou de secteurs particuliers. En outre, cette convention définit le terme «santé» en relation avec le travail comme englobant «les éléments physiques et mentaux affectant la santé directement liés à la sécurité et à l'hygiène du travail» et ne vise «pas seulement l'absence de maladie ou d'infirmité» (article 3 e)). Cette définition couvre toutes les causes potentielles de dommages qui peuvent exister dans un milieu de travail et entraîner des conséquences physiques ou psychologiques négatives, notamment le décès ⁴.

8. La convention n° 187 est la seule norme internationale du travail à faire référence à la sécurité et à la santé sur le lieu de travail en tant que droit, par le libellé «droit des travailleurs à un milieu de travail sûr et salubre» (article 3 (2)). L'article 1 d) prévoit qu'un milieu de travail sûr et salubre doit être assuré «au moyen d'un système de droits, de responsabilités et d'obligations définis» [...] où le principe de prévention se voit accorder la plus haute priorité», et l'article 3 (2) fait le lien avec la culture de prévention nationale en matière de sécurité et de santé.
9. D'autres conventions contenant des dispositions générales relatives à la SST emploient aussi le terme «milieu de travail sûr et salubre», auquel elles donnent un sens similaire. Aux termes de l'article 1 a) de la convention (n° 161) sur les services de santé au travail, 1985, la principale fonction des services de santé au travail est de conseiller l'employeur, les travailleurs et leurs représentants dans l'entreprise en ce qui concerne «les exigences requises pour établir et maintenir un milieu de travail sûr et salubre, propre à favoriser une santé physique et mentale optimale en relation avec le travail».
10. La notion de «milieu de travail sûr et salubre» est inspirée par celle d'une «culture de prévention nationale en matière de sécurité et de santé» qui se développe et présuppose un engagement commun des gouvernements, des employeurs et des travailleurs à faciliter la formulation et la mise en œuvre d'une politique nationale de sécurité et de santé au travail (article 4 (1) de la convention n° 155), précisant «les fonctions et les responsabilités respectives,

la formation nécessaire pour atteindre des niveaux de sécurité et de santé suffisants, sur la communication et la coopération à tous les niveaux, et sur la protection des travailleurs et de leurs représentants contre toutes mesures disciplinaires. L'article 6 prévoit que la politique doit préciser les fonctions et les responsabilités respectives des pouvoirs publics, des employeurs, des travailleurs et des autres personnes intéressées en tenant compte du caractère complémentaire de ces responsabilités.

⁴ Comme le mentionnent les paragraphes 42 et 43 du rapport intitulé *Activités normatives de l'OIT dans le domaine de la sécurité et de la santé au travail: Étude approfondie en vue de l'élaboration d'un plan d'action* (rapport VI, Conférence internationale du Travail, 91^e session, 2003, Genève), la période d'après-guerre a été marquée jusqu'aux années soixante-dix par une prise de conscience croissante de la nécessité d'une approche plus globale de l'environnement humain en général et de l'environnement professionnel en particulier. Les normes internationales adoptées depuis la publication du «Rapport Robens», en 1972, ont introduit un certain nombre de nouvelles approches et d'éléments plus complets. Une première réalisation de l'OIT à cet égard a été l'adoption de la convention (n° 148) sur le milieu de travail (pollution de l'air, bruit et vibrations), 1977, laquelle était une norme bien plus fouillée que toutes les normes relatives à la SST ayant été adoptées précédemment, mais dont le champ d'application se limitait toutefois aux risques physiques et aux substances et agents dangereux qui entrent dans les définitions de la pollution de l'air, du bruit et des vibrations qui y sont énoncées. La convention n° 155 a marqué un nouveau tournant, car elle se fonde sur une conception globale de la SST et du milieu de travail.

en matière de sécurité, de santé des travailleurs et de milieu de travail, des pouvoirs publics, des employeurs, des travailleurs et des autres personnes intéressées» (article 6 de la convention n° 155), un programme national de sécurité et de santé au travail qui inclut des objectifs à réaliser selon un calendrier prédéterminé, des priorités et des moyens d'action, ainsi que des moyens permettant d'évaluer les progrès (article 1 c) de la convention n° 187), et un système national de sécurité et de santé au travail, c'est-à-dire «l'infrastructure qui constitue le cadre principal pour la mise en œuvre de la politique nationale et des programmes nationaux de sécurité et de santé au travail» (article 1 b) de la convention n° 187).

I.2. Terminologie utilisée en dehors de l'OIT

11. La Déclaration universelle des droits de l'homme de 1949 et le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels de 1966 reconnaissent à toute personne le droit à des «conditions équitables et satisfaisantes de travail» qui assurent la «sécurité et l'hygiène du travail». Ces deux instruments ont été adoptés par la communauté internationale bien avant que l'expression «milieu de travail sûr et salubre» ne soit employée dans les normes internationales du travail. Toutefois, dans la cible 8 associée à l'objectif 8 du Programme de développement durable à l'horizon 2030, adopté plus récemment par l'ONU, c'est l'idée de milieu de travail qui est évoquée. Selon l'interprétation donnée par le Comité des droits économiques, sociaux et culturels dans son observation générale n° 23, le droit à des conditions de travail sûres et salubres qui découle de l'article 7 b) du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels s'applique notamment au milieu de travail, ce qui confirme donc que les deux notions sont désormais interdépendantes. Le comité reconnaît que la prévention des accidents du travail et des maladies professionnelles est un aspect fondamental du droit à des conditions de travail justes et favorables et qu'elle passe par l'adoption d'une politique nationale de prévention des accidents et des atteintes à la santé liés au travail tenant compte de tous les éléments énumérés dans la convention n° 155 de l'OIT⁵. Lorsqu'ils définissent la responsabilité des entreprises de respecter les droits de l'homme, les Principes directeurs des Nations Unies relatifs aux entreprises et aux droits de l'homme renvoient aux «droits de l'homme internationalement reconnus», tels qu'énoncés dans le Pacte international.
12. Les instruments régionaux emploient souvent le terme «conditions de travail». C'est par exemple le cas de la Charte sociale européenne de 1961 (partie I, article 3). Ce terme renvoie à un large ensemble de droits du travail, dont la rémunération, les heures de travail, l'égalité des chances ainsi que des conditions de travail sûres et salubres, sans pour autant les définir. L'article 3 de la partie II de la charte telle que révisée en 1996 fait en revanche référence à la nécessité de «définir, mettre en œuvre et réexaminer périodiquement une politique nationale cohérente en matière de sécurité, de santé des travailleurs et de milieu de travail», en précisant que cette politique a pour objet primordial «d'améliorer la sécurité et l'hygiène professionnelles et de prévenir les accidents et les atteintes à la santé qui résultent du travail,

⁵ Selon le comité, la politique nationale devrait aborder «au moins les domaines suivants: la conception, l'essai, le choix, le remplacement, l'installation, l'aménagement, l'utilisation et l'entretien des composantes matérielles du travail (lieu de travail, milieu de travail, procédés de travail, outils, machines et matériels, ainsi que substances et agents chimiques, physiques et biologiques); les liens qui existent entre les principales composantes du travail et les capacités physiques et mentales des travailleurs, y compris leurs besoins ergonomiques; la formation du personnel concerné; et la protection des travailleurs et de leurs organisations représentatives contre toute mesure disciplinaire lorsqu'ils ont agi conformément à la politique nationale, notamment face à un danger grave et imminent». Voir [Observation générale n° 23 \(2016\) sur le droit à des conditions de travail justes et favorables \(article 7 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels\) \(E/C.12/GC/23\)](#), paragr. 27.

sont liés au travail ou surviennent au cours du travail, notamment en réduisant au minimum les causes des risques inhérents au *milieu* de travail» [italiques ajoutés]. Cette formulation reprend le libellé de l'article 4 (2) de la convention n° 155. La directive-cadre de l'Union européenne relative à la sécurité et la santé des travailleurs au travail (directive 89/391/EEC), adoptée en 1989, emploie aussi l'expression «milieu de travail».

13. Dans la législation nationale, on utilise couramment les termes «conditions de travail sûres et salubres»⁶ et «milieu[x] de travail sûr[s] et salubre[s]»⁷. Il ressort d'un examen de la législation de plusieurs pays que le concept de «milieu de travail» est de plus en plus usité, mais de nombreuses lois relatives à la sécurité et à la santé au travail font aussi référence à celui de «conditions de travail»⁸. Parfois, la législation nationale relative à la sécurité et à la santé au travail mentionne aussi bien les «conditions» que le «milieu» de travail, de façon semble-t-il interchangeable⁹.

I.3. Autres considérations

14. Le concept de «milieu de travail sûr et salubre» date des années soixante-dix. Il est alors utilisé pour définir globalement le matériel, l'organisation et les relations au travail et décrire tous les aspects – sociaux et physiques – des activités des entreprises devant être régis en interne par la direction et les services des ressources humaines¹⁰. Quant aux «conditions de travail sûres et salubres», les universitaires et les spécialistes des politiques publiques les définissent comme une norme de protection des travailleurs largement acceptée¹¹, qui a trait à tous les aspects techniques liés au matériel, aux outils et aux installations¹², aux inspections et aux

⁶ Comme en Autriche, en France, en Lituanie et en Pologne.

⁷ Comme en Australie, au Canada, en Géorgie et au Japon.

⁸ Par exemple, en Allemagne (article 2.1 de la loi relative à la mise en œuvre de mesures de sécurité et de santé au travail pour encourager l'amélioration de la protection en matière de sécurité et de santé des travailleurs), aux États-Unis d'Amérique (article 2 de la loi de 1970 relative à la sécurité et à la santé au travail), en France (article L4121-2 du Code du travail), en Inde (Code sur la sécurité et la santé au travail et les conditions de travail, 2020) et en dans la Fédération de Russie (Code du travail, 2001).

⁹ Par exemple, en Chine, l'article 16 de la [loi de 2002 relative à la sécurité au travail](#) fait obligation aux employeurs de mettre en place des «conditions de travail sûres», conformément aux normes prévues par la loi. L'article 4 de la [loi relative à la prévention et au contrôle des maladies professionnelles, telle qu'amendée en 2016](#), qui définit l'obligation des employeurs de respecter les normes et prescriptions nationales en matière de santé au travail, fait référence «aux conditions et au milieu de travail». Au Danemark, la loi relative au milieu de travail comporte le terme «milieu» dans son titre ainsi que plusieurs occurrences du terme «conditions de travail» (articles 15, 20, 21 et 28). En Finlande, la [loi relative à la sécurité et à la santé au travail](#) emploie les deux termes dans l'article 1 traitant des objectifs poursuivis, mais c'est ensuite l'expression «conditions de travail» qui est utilisée pour décrire les circonstances liées aux activités sur le lieu de travail (articles 3(3), 8(1), 9 et 10, par exemple). L'article 8(1) dispose ainsi que «les employeurs sont tenus de veiller à la sécurité et à la santé de leurs employés lorsque ceux-ci sont au travail, en prenant les mesures voulues. À cette fin, les employeurs tiennent compte des facteurs liés au travail, des conditions de travail et des autres aspects du milieu de travail, ainsi que des capacités personnelles des employés.» Au Japon, la [loi relative à la sécurité et à la santé au travail](#) (loi n° 57 de 1972) dispose, à l'article 3, que les employeurs sont tenus de se conformer aux normes légales en matière de sécurité et de santé des travailleurs sur le lieu de travail en «instaurant un milieu de travail confortable et en s'attachant à améliorer les conditions de travail», utilisant ainsi les deux termes.

¹⁰ Certains travaux de recherche de cette période se sont penchés sur l'utilisation du concept de milieu de travail sûr et salubre, par exemple, Allan H. Graham, «The People Aspect in Developing Management Criteria», *Business Quarterly* No. 46(2) (1981), 44.

¹¹ Karin Lukas, «Article 3: The right to safe and healthy working conditions», dans *The Revised European Social Charter: An Article by Article Commentary* (Edward Elgar Publishing, 2021), 60-74.

¹² Jeffrey Hilgert, «The Future of Workplace Health and Safety as a Fundamental Human Right», *Comparative Labor Law and Policy Journal* No. 34 (2013), 728.

formations connexes ainsi qu'aux relations sociales structurant les tâches et activités¹³, ce qui semble correspondre à la notion de «milieu de travail» telle qu'elle est utilisée dans les normes internationales du travail. Parallèlement à l'intérêt croissant porté à la santé au travail par les sciences médicales, le concept de «milieu de travail» s'est peu à peu élargi et inclut aujourd'hui les effets des conditions de travail (y compris les aspects touchant à la discrimination, à la diversité et à la santé mentale¹⁴) sur la santé des travailleurs¹⁵.

15. Étant donné que le concept de «milieu de travail sûr et salubre» est descriptif et évolutif et qu'il n'a pas d'origine juridique¹⁶, il peut s'adapter à l'évolution de l'organisation des lieux de travail. C'est pourquoi il est aujourd'hui utilisé dans le domaine de la politique juridique sans qu'il soit nécessaire d'énumérer tous les aspects des activités réalisées sur les lieux de travail qui seront protégés. Cette notion peut ainsi renvoyer à des questions liées à la santé psychosociale, à la diversité ou encore à la violence et au harcèlement sur le lieu de travail, et englober tous les éléments de la sécurité et de la santé au travail¹⁷. Partant, le droit à un milieu de travail sûr et salubre permettrait d'assurer une protection adéquate de la vie et de la santé des travailleurs dans toutes les occupations. La réalisation de ce droit exige de définir, mettre en application et réexaminer périodiquement des politiques nationales de sécurité et de santé au travail qui visent à prévenir les accidents et les atteintes à la santé résultant du travail, liés au travail ou survenant au cours du travail, en réduisant au minimum, dans la mesure où cela est raisonnable et pratiquement réalisable, les causes des risques inhérents au milieu de travail et qui tiennent compte de principes de base consistant notamment à évaluer et à combattre à la source les risques imputables au travail¹⁸ et à instaurer une culture de prévention nationale qui comprenne l'information, la consultation et la formation (article 4 de la convention n° 155); définir les fonctions et les responsabilités des pouvoirs publics, des employeurs, des travailleurs et des autres personnes intéressées, en tenant compte du caractère complémentaire de ces responsabilités ainsi que des conditions et de la pratique nationales (article 6 de la convention n° 155); mettre en place un système de droits et de responsabilités définis dans le cadre duquel les employeurs devraient faire en sorte que, dans la mesure où cela est raisonnable et pratiquement réalisable, les lieux de travail ne présentent pas de risque pour la sécurité et la santé des travailleurs et les travailleurs sont tenus de coopérer à l'accomplissement de cette obligation par leur employeur (articles 16 et 19 a) de la convention n° 155); développer progressivement et réexaminer périodiquement un système national de sécurité et de santé au travail, qui devrait inclure tous les mécanismes et éléments nécessaires

¹³ Lukas, 2021.

¹⁴ Par exemple, Maureen F. Dollard et Daniel Y. Naser, «Worker health is good for the economy: Union density and psychosocial safety climate as determinants of country differences in worker health and productivity in 31 European countries», *Social Science and Medicine* No. 92 (2013), 114-123; Paul M. Muchinsky, *Psychology applied to work: an introduction to industrial and organizational psychology* (Third edition) (Brooks/Cole: Pacific Grove, CA, 1990).

¹⁵ Phillip L. Polakoff, «Looking ahead in occupational health and safety», *Occupational Health & Safety*, No. 52(10) (1983), 44-48. Voir également Timothy Liveright et Marthe Stanbury, «An historical perspective study of mortality within a cohort of distribution workers», *American Journal of Industrial Medicine* No. 4(5) (1983), 146 (il s'agit de l'une des nombreuses études sur la mortalité axées sur l'incidence du milieu de travail sur la santé des travailleurs qui ont été popularisées dans les années quatre-vingt et quatre-vingt-dix).

¹⁶ Toutefois, il convient de noter que l'expression «milieu [environnement] de travail hostile» est un terme juridique utilisé en droit du travail dans plusieurs pays, par exemple aux États-Unis.

¹⁷ R. Rugulies, «What is a psychosocial work environment?», *Scandinavian Journal of Work, Environment and Health*, No. 45(1) (2019), 1-6.

¹⁸ L'évaluation des risques est le processus d'appréciation des risques pour la sécurité et la santé qui découlent de dangers au travail. Il s'agit d'examiner la probabilité qu'un événement dangereux se produise et la gravité des lésions ou des atteintes à la santé que cause un tel événement.

pour développer et maintenir une culture de prévention en matière de sécurité et de santé (article 4 de la convention n° 187); et élaborer, mettre en œuvre, contrôler, évaluer et réexaminer périodiquement un programme national de sécurité et de santé au travail visant à promouvoir aussi bien la prévention que la protection (article 5 de la convention n° 187).

16. Si le terme «milieu de travail» peut sembler plus large, il ne signifie pas pour autant que l'étendue des responsabilités est plus importante. Ce terme est simplement davantage adapté à la façon dont le travail est organisé. Il permet de prendre plus explicitement en considération les divers facteurs interdépendants sur le lieu de travail qui jouent sur la sécurité et la santé au travail et dont il faut tenir compte pour assurer la protection des travailleurs contre les maladies générales ou professionnelles et les accidents résultant du travail. Le terme «conditions de travail», dont la portée peut sembler plus limitée, peut quant à lui être considéré comme englobant d'autres éléments qui désignent habituellement les conditions de travail, comme la rémunération, les conditions d'emploi et autres «conditions» de travail.

I.4. Conclusion

17. Pour conclure, si les normes internationales du travail n'offrent pas de définition précise des expressions «milieu de travail sûr et salubre» et «conditions de travail sûres et salubres», les termes les plus communément employés dans les conventions de l'OIT relatives à la SST sont «milieu de travail sûr et salubre» et «sécurité, santé des travailleurs/sécurité et santé au travail et milieu de travail», que l'on retrouve notamment dans les conventions nos 155, 161 et 187. Les articles 1 et 3 (2) de la convention n° 187 consacrent ainsi expressément le droit des travailleurs à un milieu de travail sûr et salubre. L'expression «conditions de travail sûres et salubres» est généralement utilisée dans les instruments non contraignants de l'OIT. Les instruments internationaux autres que ceux de l'OIT font référence à des «conditions de travail sûres et salubres», lesquelles sont interprétées comme englobant tous les aspects qui devraient faire l'objet d'une politique nationale en matière de sécurité, de santé des travailleurs et de milieu de travail. Ces deux libellés sont souvent employés de manière interchangeable dans la législation nationale. La terminologie utilisée aux fins de l'inclusion de la question de la sécurité et de la santé au travail dans le cadre des principes et droits fondamentaux au travail pourrait être alignée sur celle employée dans la ou les conventions relatives à la SST devant être reconnues comme conventions fondamentales.

► II. Conventions relatives à la sécurité et à la santé au travail devant être reconnues comme conventions fondamentales

II.1. Inventaire des conventions relatives à la sécurité et à la santé au travail ainsi que des concepts et éléments connexes

18. L'inclusion du droit à un milieu de travail sûr et salubre/du droit à des conditions de travail sûres et salubres dans le cadre des principes et droits fondamentaux au travail de l'OIT devrait s'accompagner d'une décision formelle établissant que, dorénavant, une ou plusieurs conventions relatives à la SST devraient être considérées comme des conventions fondamentales au sens de la Déclaration de 1998 et que, à ce titre, leur ratification devrait être promue ¹⁹.
19. Les normes internationales du travail relatives à la SST peuvent être classées selon qu'elles contiennent des dispositions de portée générale, ont trait à la protection contre des risques spécifiques ²⁰ ou concernent des branches particulières d'activité ²¹. Les quatre instruments suivants peuvent être considérés comme des normes relatives à la SST contenant des dispositions de portée générale:
 - i) la convention (n° 155) sur la sécurité et la santé des travailleurs, 1981;
 - ii) le protocole de 2002 relatif à la convention sur la sécurité et la santé des travailleurs, 1981;
 - iii) la convention (n° 161) sur les services de santé au travail, 1985;
 - iv) la convention (n° 187) sur le cadre promotionnel pour la sécurité et la santé au travail, 2006.
20. Ces instruments définissent des concepts et des principes généraux relatifs à la prévention et aux politiques, programmes et systèmes nationaux de SST qui posent les bases de la gestion de la SST au niveau des pays et sur le lieu de travail, notamment pour ce qui concerne la mise en œuvre des conventions sectorielles de l'OIT ou de celles portant sur des risques spécifiques. Les trois conventions et le protocole cités ci-dessus sont de portée générale et applicables à toutes les catégories de risques et à tous les travailleurs, tandis que les autres conventions relatives à la SST sont limitées dans leur portée et s'appliquent à une branche particulière d'activité ou visent un risque professionnel spécifique.
21. Le nombre de ratifications de la convention n° 155, du protocole de 2002 relatif à la convention n° 155 et des conventions n°s 161 et 187 est faible par rapport à celui de certaines normes internationales du travail établissant d'autres droits au travail. Toutefois, il est généralement admis que les normes de l'OIT ont un impact qui va au-delà de celui mesuré par le nombre de

¹⁹ GB.343/INS/6, paragr. 38.

²⁰ Convention (n° 13) sur la céruse (peinture), 1921, convention (n° 115) sur la protection contre les radiations, 1960, convention (n° 119) sur la protection des machines, 1963, convention (n° 127) sur le poids maximum, 1967, convention (n° 136) sur le benzène, 1971, convention (n° 139) sur le cancer professionnel, 1974, convention (n° 148) sur le milieu de travail (pollution de l'air, bruit et vibrations), 1977, convention (n° 162) sur l'amiante, 1986, convention (n° 170) sur les produits chimiques, 1990, convention (n° 174) sur la prévention des accidents industriels majeurs, 1993, et convention (n° 190) sur la violence et le harcèlement, 2019.

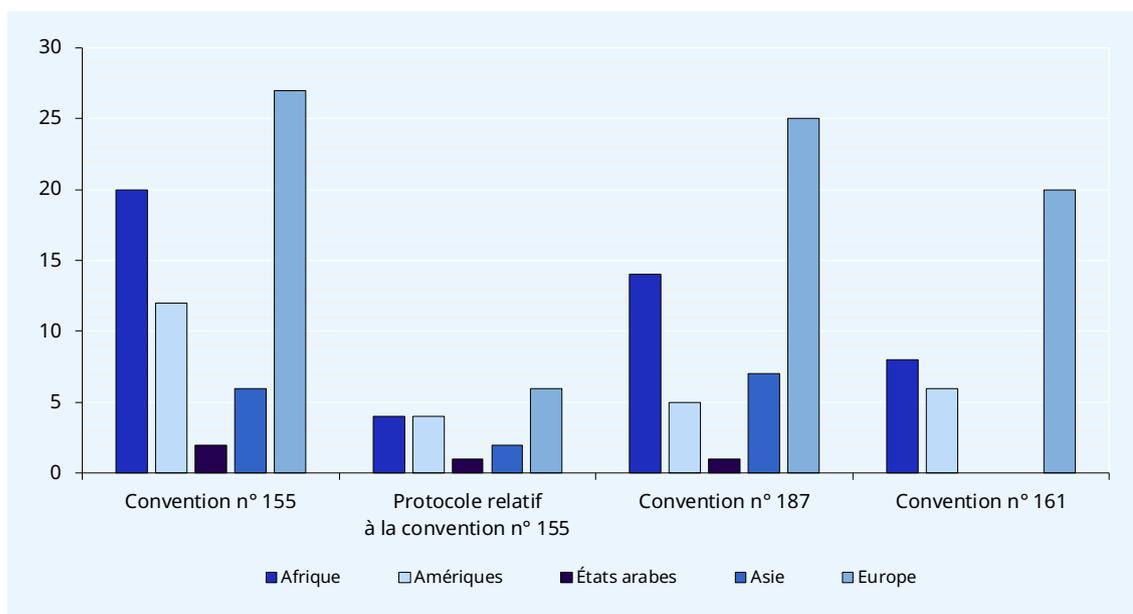
²¹ Convention (n° 120) sur l'hygiène (commerce et bureaux), 1964, convention (n° 152) sur la sécurité et l'hygiène dans les manutentions portuaires, 1979, convention (n° 167) sur la sécurité et la santé dans la construction, 1988, convention (n° 176) sur la sécurité et la santé dans les mines, 1995, et convention (n° 184) sur la sécurité et la santé dans l'agriculture, 2001.

ratifications et dans le cadre des procédures de contrôle²². Comme le montre le tableau ci-dessous, au cours des cinq dernières années la ratification s’est accélérée. L’Afrique et l’Europe sont les régions qui enregistrent le plus grand nombre de ratifications pour les quatre conventions (figure 1).

► **Tableau. Ratification des conventions relatives à la SST contenant des dispositions générales** ²³

Convention	Nombre de ratifications	Ratifications intervenues au cours des cinq dernières années
Convention n° 155 (1981)	74	11 (14% du total)
Convention n° 161 (1985)	35	3 (8% du total)
Protocole de 2002 relatif à la convention n° 155	17	6 (35% du total)
Convention n° 187 (2006)	57	19 (33% du total)

► **Figure 1. Nombre de ratifications par région**



22. La distinction entre les droits fondamentaux et les autres droits reprise de la Déclaration de 1998 a été établie sur la base de plusieurs considérations²⁴, notamment: **l’origine constitutionnelle** de ces droits et leur **pertinence** au regard des principes fondateurs de l’Organisation – parmi lesquels le principe selon lequel le travail n’est pas une marchandise; le fait qu’il s’agisse de **droits de l’homme**; le fait qu’il s’agisse de droits essentiels pour l’amélioration des conditions de travail individuelles et collectives, dont ils sont un **préalable**;

²² BIT, rapport VI, Conférence internationale du Travail, 91^e session, 2003, paragr. 11.

²³ Les normes internationales du travail relatives à la SST peuvent être classées dans trois grandes catégories: les normes contenant des dispositions générales; les normes portant sur la protection contre des risques spécifiques (par exemple les rayonnements ionisants, le benzène, l’amiante, le cancer professionnel et les produits chimiques); les normes relatives à des branches particulières d’activité (par exemple l’industrie, le commerce et les bureaux, l’agriculture et le secteur minier).

²⁴ GB.341/INS/6.

le fait qu'ils soient **reconnus** comme fondamentaux tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de l'Organisation. Ces points ont été traités par le Conseil d'administration à sa 340^e session (novembre 2020) ²⁵.

23. Le droit à la sécurité et à la santé au travail a une origine constitutionnelle. La Constitution de l'OIT affirme en effet que «la protection des travailleurs contre les maladies générales ou professionnelles et les accidents résultant du travail» est un élément fondamental de la justice sociale ²⁶. Elle renvoie à «l'obligation solennelle» pour l'OIT de contribuer à réaliser «une protection adéquate de la vie et de la santé des travailleurs dans toutes les occupations» ²⁷, et à «l'entière collaboration de l'[Organisation]» en vue de «l'amélioration de la santé, de l'éducation et du bien-être de tous les peuples» ²⁸. À plusieurs autres occasions, l'OIT a rappelé l'importance fondamentale de la SST au regard des objectifs de l'Organisation. En 2003, la Conférence internationale du Travail a reconnu que la SST était une condition essentielle pour atteindre les objectifs de l'Agenda du travail décent, affirmant que «nombreuses sont en effet les activités entreprises pour promouvoir les principaux objectifs de l'OIT dans différents domaines – emploi, travail des enfants, économie informelle, égalité entre hommes et femmes, statistiques du travail, normes, inspection du travail, sécurité maritime, etc. – qui comportent un volet sécurité et santé au travail» ²⁹. En 2009, dans le cadre de l'examen de l'Étude d'ensemble relative à la convention n° 155, à la recommandation n° 164 et au protocole de 2002, la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations (CEACR) a rappelé que l'objectif constitutionnel de protection des travailleurs contre les maladies générales ou professionnelles et les accidents résultant du travail est d'une importance cruciale pour la qualité du travail et la dignité humaine ³⁰. Dans l'Étude d'ensemble de 2017 sur la convention n° 187, la commission d'experts a reconnu que la prévention des accidents du travail et des maladies professionnelles est un élément central de la mission de l'OIT ³¹. En 2019, la Déclaration du centenaire de l'OIT pour l'avenir du travail a affirmé que des conditions de travail sûres et saines sont fondamentales pour un travail décent.
24. La pandémie de COVID-19 a rendu plus évidente encore l'importance d'une protection adéquate de la vie et de la santé des travailleurs. L'Appel mondial à l'action de l'OIT en vue d'une reprise centrée sur l'humain qui soit inclusive, durable et résiliente pour sortir de la crise du COVID-19 recommande de protéger «tous les travailleurs, notamment en intensifiant les activités de conseil en matière de politiques, de renforcement des capacités et d'assistance technique tendant à [...] promouvoir des relations professionnelles saines et des cadres juridiques et institutionnels fondés sur les normes internationales du travail, y compris sur les principes et droits fondamentaux au travail, en mettant particulièrement l'accent sur la sécurité et la santé au travail à la lumière des enseignements tirés de la pandémie de COVID-19» ³². Dans son Rapport général de 2020, la CEACR reconnaît que la pandémie de

²⁵ GB.340/INS/4.

²⁶ Constitution de l'OIT, Préambule.

²⁷ Déclaration de Philadelphie, III g).

²⁸ Déclaration de Philadelphie, IV.

²⁹ Rapport VI, Conférence internationale du Travail, 91^e session, 2003, paragr. 53.

³⁰ BIT, *Les normes de l'OIT en matière de sécurité et de santé au travail : Promouvoir la sécurité et la santé dans le milieu de travail*, Étude d'ensemble, rapport III (Partie 1B), Conférence internationale du Travail, 98^e session, 2009.

³¹ BIT, *Œuvrer ensemble pour promouvoir un milieu de travail sûr et salubre*, Étude d'ensemble, rapport III (Partie 1B), Conférence internationale du Travail, 106^e session, 2017, paragr. 573.

³² BIT, *Appel mondial à l'action en vue d'une reprise centrée sur l'humain qui soit inclusive, durable et résiliente pour sortir de la crise du COVID-19*, 2021, paragr. 13 b) i).

COVID-19 a créé d'immenses difficultés pour la protection de la sécurité et de la santé des travailleurs dans le monde entier. Elle note que la pandémie a suscité une prise de conscience renouvelée de l'importance des normes internationales du travail relatives à la SST, notamment les conventions n^{os} 155 et 187.

25. Le droit à un milieu de travail sûr et salubre/à des conditions de travail sûres et salubres est reconnu comme un droit humain en dehors de l'OIT. L'article 7 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels prévoit que le droit qu'a toute personne de jouir de conditions de travail justes et favorables doit garantir des conditions de travail sûres et salubres. L'article 3 de la Charte sociale européenne proclame le droit à la sécurité et à l'hygiène dans le travail, et le Comité européen des droits sociaux, dans son recueil de jurisprudence, affirme que le droit de tout travailleur à un milieu de travail sûr et salubre est un droit largement reconnu qui découle du droit à l'intégrité de la personne humaine, lui-même l'un des principes fondamentaux des droits de l'homme³³. Le droit à des «conditions de travail sûres et salubres» fait désormais partie de ce qu'il est convenu d'appeler la «Charte internationale des droits de l'homme». La cible 8.8 des objectifs de développement durable des Nations Unies vise à défendre les droits des travailleurs et à promouvoir la sécurité sur le lieu de travail pour tous les travailleurs. La Constitution de l'Organisation mondiale de la santé reconnaît que «la possession du meilleur état de santé qu'il est capable d'atteindre constitue l'un des droits fondamentaux de tout être humain»³⁴. Le droit à des conditions de travail sûres et salubres a également été affirmé dans la [Déclaration des ministres du Travail et de l'Emploi du G20](#), et le droit de toute personne de jouir du meilleur état de santé physique et mentale possible a été réaffirmé dans une résolution adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies ([A/RES/74/2](#)),
26. De même, la [Déclaration de Séoul sur la santé et la sécurité au travail](#) de 2008, réaffirmée par la [Déclaration d'Istanbul sur la sécurité et la santé au travail](#) de 2011, rappelle que le droit des travailleurs à un milieu de travail sûr et salubre devrait être promu et reconnu en tant que droit humain fondamental et fait expressément référence à la promotion d'une approche systémique tenant compte des principes énoncés dans la convention n^o 155 tout en appelant à ratifier la convention n^o 187 à titre prioritaire.
27. Les paragraphes ci-après donnent un aperçu des concepts et éléments introduits par les quatre normes susmentionnées et expliquent brièvement en quoi ils sont importants pour la réalisation de l'objectif constitutionnel de protection des travailleurs contre les maladies générales ou professionnelles et les accidents résultant du travail. Cette analyse a pour objet d'aider les mandants à déterminer la ou les conventions qui doivent être reconnues comme conventions fondamentales moyennant une modification de la Déclaration de 1998.

II.2. L'approche préventive

28. Le principe clé de la **prévention** des lésions et maladies professionnelles sous-tend les quatre conventions examinées dans le présent document. Selon ce principe, la priorité est donnée aux mesures de prévention, les mesures de protection étant considérées comme des solutions de dernier recours qui s'appliquent lorsque les dangers ne peuvent pas être éliminés ou que les risques ne peuvent pas être évités ou réduits à un niveau acceptable. Le principe de prévention a été un facteur déterminant de l'évolution de l'action normative et des travaux scientifiques et techniques dans le domaine de la SST. L'efficacité de l'application d'une

³³ Article 3 du [Digest de jurisprudence du Comité européen des droits sociaux](#), Charte sociale européenne, décembre 2018.

³⁴ Préambule de la [Constitution de l'Organisation mondiale de la Santé](#), supplément à la quarante-neuvième édition, octobre 2006.

approche préventive à la gestion de la SST ayant fait ses preuves, la convention n° 155 a pour thème central la mise en œuvre d'une politique axée sur la prévention des accidents du travail et des maladies professionnelles plutôt que sur la gestion de leurs conséquences. Ce principe apparaît également dans le protocole de 2002 relatif à la convention n° 155 et dans les conventions nos 161 et 187. Sur le lieu de travail, la prévention est le fruit d'un système approprié d'identification des dangers et de gestion des risques suivant un ensemble de principes classés par degré de priorité³⁵. Ce système s'intègre dans un cadre de responsabilités et de droits définis et vise à faire en sorte que, dans la mesure où cela est raisonnable et pratiquement réalisable, les lieux de travail, les machines, les matériels, les procédés de travail et les substances et les agents chimiques, physiques et biologiques ne présentent pas de risque pour la sécurité et la santé des travailleurs (article 16 (1) et (2) de la convention n° 155).

II.3. Réalisation progressive des dispositions des conventions relatives à la SST

29. Toutes les conventions relatives à la SST qui ont une portée générale font référence de diverses manières à la **progressivité** et s'appuient sur le concept de réalisation progressive. Les raisons justifiant l'existence d'une telle caractéristique ont été clairement énoncées pendant les travaux préparatoires de la convention n° 155, lorsqu'il a été reconnu que l'application d'un instrument d'une portée aussi large ne pouvait être que graduelle et que l'exercice progressif des fonctions prévues dans la convention ne dépendait pas forcément de l'adoption de nouvelles lois³⁶. Les mêmes raisons ont été soulignées lors des travaux préparatoires de la convention n° 187, pour exprimer l'idée que la mise en place d'une culture de la sécurité comme produit de valeurs, attitudes, perceptions, compétences et comportements individuels et collectifs orientés vers la gestion de la santé et de la sécurité se fait selon un processus dynamique et progressif³⁷.
30. Plusieurs dispositions des conventions relatives à la SST témoignent de cette approche. L'article 11 de la convention n° 155 précise que différentes fonctions devront être «progressivement» assurées pour donner effet à la politique nationale mentionnée à l'article 4. La politique nationale elle-même devra être «périodiquement» réexaminée pour prévenir les accidents du travail et les maladies professionnelles en réduisant au minimum les dangers inhérents au milieu de travail dans la mesure où cela est «raisonnable et pratiquement réalisable». Conformément à l'article 2 de la convention n° 187, la réalisation d'un milieu de travail sûr et salubre pour les travailleurs est un objectif vers lequel il faut tendre «progressivement». Il en va de même pour le développement du système national prévu à l'article 4. En conséquence, bon nombre des obligations prescrites ainsi que des résultats attendus et des éléments sur lesquels il est prévu que les États fassent rapport aux fins de l'amélioration de la sécurité et de la santé au travail en application des instruments essentiels

³⁵ Selon les *Principes directeurs concernant les systèmes de gestion de la sécurité et de la santé au travail* de l'OIT – ILO-OSH 2001, (Partie 3.10), il s'agit d'une série de mesures devant être prises dans l'ordre de priorité suivant pour éliminer les dangers si possible; maîtriser les risques à la source par des mesures d'ordre technique ou organisationnel; réduire au minimum les risques par l'élaboration de systèmes propres à garantir la sécurité au travail, y compris au moyen de contrôles administratifs; et enfin, lorsque des dangers et risques résiduels ne peuvent pas être maîtrisés au moyen de mesures collectives, fournir gratuitement aux travailleurs des équipements de protection individuelle appropriés, y compris les vêtements.

³⁶ BIT, *Compte rendu provisoire, n° 25*, Conférence internationale du Travail, 67^e session, 1981, 25/7, paragr. 55.

³⁷ BIT, *Cadre promotionnel pour la sécurité et la santé au travail*, rapport IV (1), Conférence internationale du Travail, 93^e session, 2005, paragr. 26-33.

de l'OIT doivent être mis en œuvre de manière échelonnée dans le temps et en fonction de la disponibilité des ressources, financières ou autres ³⁸.

31. Le principe de réalisation progressive est fréquemment examiné par la CEACR dans le cadre de l'application des conventions relatives à la SST. Par exemple, dans un cas, la commission a demandé concernant les articles 4 et 7 de la convention n° 155 des informations sur tout programme national proposé en application de la loi nationale sur la SST, notamment sur les objectifs relatifs à l'institution progressive de services de santé au travail pour tous les travailleurs ³⁹. Dans un autre cas, la commission a demandé au gouvernement concerné d'indiquer les mesures prises pour assurer l'exercice progressif, en droit et dans la pratique, des fonctions énumérées à l'article 11 *b)* et *f)* de la convention n° 155 dans des secteurs autres que l'exploitation minière ⁴⁰. Dans un autre cas encore, elle a demandé des informations relatives aux mesures prises ou envisagées pour mettre en place des mécanismes de soutien en vue d'améliorer progressivement la situation en matière de SST dans les microentreprises, les petites et moyennes entreprises et l'économie informelle ⁴¹.

II.4. Responsabilité partagée des gouvernements, des employeurs et des travailleurs

32. Les conventions relatives à la SST exigent des responsabilités collectives aux fins de la bonne gestion de la SST moyennant **un ensemble bien défini de rôles, droits et responsabilités**, le dialogue et la coopération. Comme indiqué dans le rapport de 2003 sur les activités normatives de l'OIT dans le domaine de la SST, les normes actuelles énoncent non seulement les responsabilités collectives en matière de sécurité au travail, mais aussi les rôles, les responsabilités et le devoir de coopération des employeurs, des travailleurs et de leurs représentants ⁴². Un élément important de la politique nationale de SST est justement de préciser les fonctions et les responsabilités respectives des pouvoirs publics, des employeurs, des travailleurs et des autres personnes intéressées en la matière, en tenant compte du caractère complémentaire de ces responsabilités. Sur le lieu de travail, les employeurs ont le devoir de s'assurer que le travail ne présente aucun risque pour la sécurité et la santé des travailleurs, et les travailleurs ont le devoir de coopérer avec la direction aux fins de l'exécution de cette obligation.

³⁸ La notion de «réalisation progressive» des droits économiques, sociaux et culturels est un aspect essentiel des obligations qui incombent aux États en vertu des instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme», dont le droit à des conditions de travail sûres et salubres. Les États doivent prendre des mesures appropriées pour assurer, au maximum de leurs ressources disponibles, le plein exercice de ces droits. Si la notion de réalisation progressive tient compte des capacités différentes des États, ces derniers ne peuvent s'en prévaloir pour ne pas agir. Selon le Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme (HCDH), «[u]n manque de ressources ne saurait justifier l'inaction ou le report indéfini des mesures propres à assurer la mise en œuvre de ces droits. Les États doivent montrer qu'ils n'épargnent aucun effort pour améliorer l'exercice des droits économiques, sociaux et culturels, même si leurs ressources sont limitées» (HCDH, [Questions fréquemment posées concernant les droits économiques, sociaux et culturels, Fiche d'information n° 33](#)).

³⁹ CEACR, [Croatie, demande directe concernant la convention n° 155 adoptée en 2018](#).

⁴⁰ CEACR, [Zambie, demande directe concernant la convention n° 155 adoptée en 2019](#).

⁴¹ CEACR, [Côte d'Ivoire, demande directe concernant la convention n° 187 adoptée en 2020](#).

⁴² Rapport VI, Conférence internationale du Travail, 91^e session, 2003.

33. Les parties suivantes du présent document seront consacrées à l'analyse des trois conventions et du protocole relatifs à la SST contenant des dispositions de portée générale ainsi qu'à la terminologie pouvant être envisagée pour énoncer ce nouveau principe et droit fondamental. Le document présentera les dispositions de chaque convention, le nombre de ratifications et le caractère fondamental de chacun des instruments, et il montrera en outre la complémentarité entre les conventions et le protocole à l'examen.

II.5. Convention (n° 155) sur la sécurité et la santé des travailleurs, 1981

II.5.1. Action au niveau national

34. La convention n° 155 renforce l'obligation établie par la Constitution de l'OIT d'assurer une «protection adéquate de la vie et de la santé des travailleurs dans toutes les occupations», en ce qu'elle fait obligation aux États Membres de définir, mettre en application et réexaminer périodiquement une **politique nationale** cohérente **en matière de SST**, à la lumière des conditions et de la pratique nationales et en consultation avec les organisations d'employeurs et de travailleurs les plus représentatives. Cette politique a pour objet d'orienter l'action menée au niveau national et au niveau de l'entreprise en vue 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 4 (2)).
35. La convention n° 155 prévoit que la mise en œuvre de la politique nationale en matière de SST doit se faire au niveau national et au niveau de l'entreprise⁴³. Elle définit les fonctions requises pour donner effet à cette politique ainsi que les droits et obligations des employeurs et des travailleurs applicables sur le lieu de travail. La convention requiert des États qu'ils adoptent une législation et de normes en matière de SST, qu'ils créent un système d'inspection approprié et suffisant et qu'ils prennent des mesures pour fournir des conseils aux employeurs et aux travailleurs (articles 8-10).
36. Lorsqu'elle a été amenée à examiner la convention n° 155, la CEACR a systématiquement souligné l'importance du processus de politique nationale et précisé que l'aspect important est non seulement l'adoption d'une politique de promotion d'un environnement de travail sûr et salubre, mais aussi son processus d'élaboration, sa mise en œuvre et son réexamen périodique ultérieur. Les politiques nationales peuvent être définies de bien des façons, selon la situation et la pratique des pays⁴⁴. La convention n° 155 ne prescrit pas d'exigences particulières quant à la forme de cette politique, et prévoit que la politique nationale doit tenir compte «des conditions et de la pratique nationales» (article 4 (1)). Il convient également de souligner qu'une politique nationale est définie par sa fonction et non par sa forme⁴⁵.
37. L'article 7 de la convention n° 155 prévoit que les États Membres doivent réexaminer périodiquement leur politique nationale «en vue d'identifier les grands problèmes, de dégager les moyens efficaces de les résoudre et l'ordre de priorités des mesures à prendre». L'expression «politique nationale» désigne un processus dynamique et cyclique, et un examen périodique est requis pour garantir que la politique en question tient compte des progrès

⁴³ Parties III et IV.

⁴⁴ BIT, rapport III (Partie 1B), Conférence internationale du Travail, 98^e session, 2009, paragr. 56.

⁴⁵ BIT, *Construire une culture de prévention en matière de sécurité et de santé: Guide concernant la convention (n° 155) sur la sécurité et la santé des travailleurs, 1981, le protocole de 2002 relatif à cette convention et la convention (n° 187) sur le cadre promotionnel pour la sécurité et la santé au travail, 2006, 2013.*

scientifiques et technologiques et des évolutions du milieu de travail. En appelant à l'adoption d'une politique nationale en matière de SST, la convention n° 155 souligne que les gouvernements doivent considérer la SST comme une question d'intérêt national et activement s'employer à l'assurer.

- 38.** Au titre des mesures destinées à donner effet à la politique en matière de SST, la convention n° 155 demande aux États de veiller à ce que l'autorité ou les autorités compétentes assurent progressivement les fonctions suivantes: i) la détermination, lorsque cela est nécessaire, des conditions régissant la conception, la construction et l'aménagement des entreprises, leur mise en exploitation et les transformations importantes devant leur être apportées, la sécurité des matériels techniques utilisés au travail ainsi que l'application de procédures définies par les autorités compétentes; ii) la détermination des procédés de travail, des substances et des agents auxquels toute exposition doit être interdite, limitée ou soumise à l'autorisation ou au contrôle de l'autorité compétente; iii) l'établissement et l'application de procédures visant la déclaration des accidents du travail et des cas de maladies professionnelles, la production des statistiques annuelles correspondantes et l'exécution d'enquêtes en vue de déterminer les causes de ces accidents et cas de maladies; iv) la publication annuelle d'informations sur les mesures prises en application de la politique nationale; v) 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 11).
- 39.** La convention n° 155 contient des exigences concernant la diffusion de l'information, l'éducation et la formation (tout comme le protocole de 2002). L'article 11 *e*) de la convention prévoit que l'autorité compétente doit publier chaque année des informations sur les mesures prises en application de la politique nationale en matière de SST ainsi que des données 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. De plus, l'article 12 *b*) demande aux États Membres de veiller à ce que les fabricants de produits chimiques «fournissent» des informations concernant les dangers intrinsèques de leurs produits, et à ce que les autres entreprises communiquent des informations analogues sur les caractéristiques dangereuses de leurs produits ainsi que sur l'utilisation en toute sécurité de ces produits. L'article 14 prévoit l'inclusion des questions de SST 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.
- 40.** La convention n° 155 demande aux pouvoirs publics, aux employeurs, aux travailleurs et aux autres parties prenantes de collaborer activement aux fins de la prévention efficace des maladies et accidents professionnels, et elle invite également à la coordination de toutes les parties intéressées – laquelle devrait se faire, s'il y a lieu, moyennant l'institution d'un organe central (article 15 (2)). À l'échelle nationale, différentes approches ont été suivies en ce qui concerne la création d'organes tripartites et d'autres instances participatives chargées des questions du travail, y compris dans des pays d'un niveau économique similaire ⁴⁶. Certaines approches prévoient la création d'organes dont la mission est de donner des conseils d'ordre général sur les questions législatives, ou d'organes propres à certains secteurs, comme l'agriculture. La CEACR examine régulièrement le fonctionnement de ces instances, offrant

⁴⁶ Voir par exemple BIT, «National Level Tripartite and Bipartite Cooperation on Health and Safety», *Encyclopaedia of Occupational Health and Safety*, 2011.

ainsi un cadre permettant d'apporter au besoin des améliorations progressives⁴⁷ et de recenser les bonnes pratiques⁴⁸.

II.5.2. Action au niveau du lieu de travail

41. La concrétisation du droit de tous les travailleurs à la sécurité et à la santé présuppose la reconnaissance d'un ensemble de droits et d'obligations et leur effectivité sur le lieu de travail. La convention n° 155 renvoie notamment aux droits et principes ci-après: prévention, protection contre des mesures disciplinaires, retrait (face à un péril imminent), information, formation et participation dans le domaine de la SST, communication et coopération. En vertu de cette convention, les employeurs sont 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 et de veiller à ce que 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. Ils sont tenus également 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 16). Les employeurs doivent en outre prévoir des mesures permettant de faire face aux situations d'urgence et aux accidents (article 18).
42. La convention n° 155 prévoit que les représentants des travailleurs doivent recevoir de l'employeur une information suffisante concernant les dangers et les risques pour la santé et la sécurité des travailleurs et qu'ils peuvent consulter leurs organisations représentatives à propos de cette information, à condition de ne pas divulguer de secrets commerciaux. Les travailleurs ou leurs représentants ainsi que leurs organisations représentatives ont le droit de s'informer sur tous les aspects liés à la SST et doivent être consultés à leur sujet par l'employeur. Les travailleurs et leurs représentants doivent en outre recevoir de leur employeur une formation appropriée dans le domaine de la SST (article 19). De plus, les employeurs doivent s'abstenir de faire porter aux travailleurs le coût de ces mesures et d'autres mesures préventives (article 21).
43. Aux termes de la convention n° 155, les travailleurs ont l'obligation générale de coopérer avec l'employeur à l'accomplissement des obligations en matière de SST. Cela inclut l'obligation de signaler toute situation présentant un péril imminent et grave, laquelle est assortie d'un droit de refuser de reprendre le travail lorsque ce péril persiste (article 19 f)). Le droit des travailleurs d'être protégés contre les mesures disciplinaires comprend le droit à la protection contre les «conséquences injustifiées» de leur décision de se soustraire à un péril imminent et grave pour leur vie ou leur santé (article 13). Outre la convention n° 155, de nombreuses autres conventions en matière de SST ont par la suite intégré ce droit^{49, 50}. En vertu de la convention

⁴⁷ Voir par exemple l'observation adoptée en 2011 par la CEACR concernant l'application de la convention n° 187 par la Suède.

⁴⁸ Voir par exemple l'observation adoptée en 2011 par la CEACR concernant l'application de la convention n° 155 par le Brésil et la demande directe concernant la convention n° 155 adoptée en 2015; la demande directe adoptée en 2016 par la CEACR concernant l'application de la convention n° 155 par l'Éthiopie; l'observation adoptée en 2013 par la CEACR concernant l'application de la convention n° 155 par le Nigéria.

⁴⁹ C'est le cas notamment de la convention (n° 167) sur la sécurité et la santé dans la construction, 1988, de la convention (n° 176) sur la sécurité et la santé dans les mines, 1995, et de la convention (n° 184) sur la sécurité et la santé dans l'agriculture, 2001.

⁵⁰ Dans le contexte de l'Étude d'ensemble de 2017, la CEACR a conclu que ce droit de retrait «demeure un fondement essentiel de la prévention des maladies et accidents professionnels et ne doit pas être sapé par une action quelconque de l'employeur.

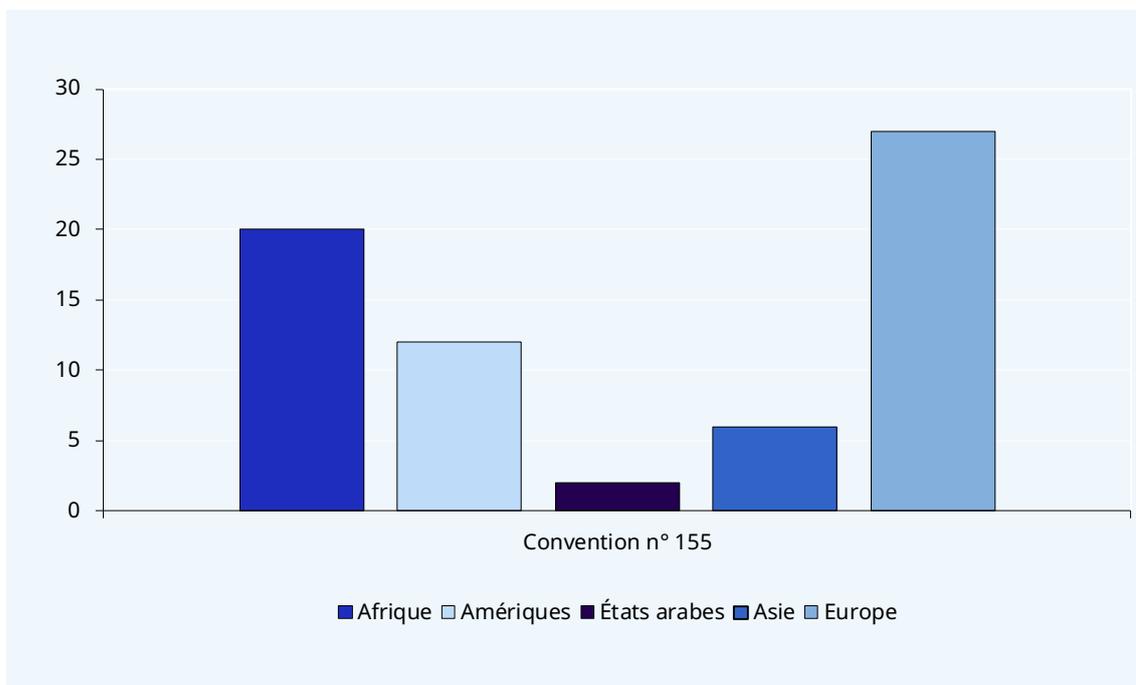
n° 155, si un travailleur signale à son supérieur hiérarchique direct toute situation dont il a un motif raisonnable de penser qu'elle présente un péril imminent et grave pour sa vie ou sa santé, et jusqu'à ce que l'employeur ait pris des mesures pour y remédier, en cas de besoin, le travailleur ne peut être tenu de reprendre le travail si la situation persiste (article 19 f)).

44. La coopération entre la direction et les travailleurs dans l'entreprise est consacrée par la convention n° 155 en tant qu'«élément essentiel» de la gestion de la SST (article 20). L'application de cette disposition dépend de la réalisation du droit à la liberté syndicale et du droit d'organisation, y compris l'application de la convention (n° 87) sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948, et la convention (n° 135) concernant les représentants des travailleurs, 1971. Il ressort de l'article 19 de la convention n° 155 que les employeurs doivent coopérer avec les travailleurs et leurs représentants sur les questions relatives à la SST. L'obligation de coopérer à des fins de prévention s'étend à d'autres acteurs. L'article 17 dispose que, lorsque plusieurs entreprises se livrent simultanément à des activités sur un même lieu de travail, elles devront collaborer en vue d'appliquer les dispositions de la convention.

II.5.3. Niveau de ratification

45. À ce jour, la convention n° 155 a été ratifiée par 74 États Membres⁵¹, 11 de ces ratifications (soit 14 pour cent) ayant eu lieu au cours des cinq dernières années. Aucun État Membre n'a dénoncé la convention. Les États ayant ratifié la convention sont situés en Europe pour la plupart (27), ainsi qu'en Afrique (20), dans les Amériques (12), en Asie (6) et dans les États arabes (2).

► **Figure 2. Nombre de ratifications de la convention n° 155, par région**



Ce droit de retrait est lié à l'obligation d'informer l'employeur de ces situations, mais cette obligation ne doit pas être considérée comme une condition préalable de l'exercice du droit au retrait.»

⁵¹ La convention n° 155 a été ratifiée par les pays ci-après: Afrique du Sud, Albanie, Algérie, Antigua-et-Barbuda, Argentine, Australie, Bahreïn, Bélarus, Belgique, Belize, Bosnie-Herzégovine, Brésil, Cabo Verde, Cameroun, Chine, Chypre, Côte d'Ivoire, Croatie, Cuba, Danemark, El Salvador, Espagne, Éthiopie, Fidji, Fédération de Russie, Finlande, Gabon, Grenade, Guyana,

II.6. Protocole de 2002 relatif à la convention sur la sécurité et la santé des travailleurs, 1981

46. Comme indiqué dans d'autres parties du présent document, la convention n° 155 (article 11 *c*) et *e*) et la convention n° 187 (article 4, paragraphe 3 *f*) contiennent toutes les deux des dispositions générales concernant l'enregistrement et la déclaration des accidents du travail et des maladies professionnelles. Le protocole de 2002 relatif à la convention n° 155 met davantage en avant l'importance fondamentale de suivre les progrès accomplis dans la mise en œuvre des politiques nationales de SST grâce à la collecte et à l'analyse de données concernant l'application pratique de ces politiques et aux statistiques sur les accidents du travail et les maladies professionnelles, dans le but d'en identifier les causes et de prendre des mesures préventives.

II.6.1. Action au niveau national

47. Le protocole définit les obligations qui incombent aux États Membres d'établir et de réexaminer régulièrement, en consultation avec les organisations les plus représentatives des employeurs et des travailleurs, les prescriptions et les procédures d'enregistrement et de déclaration des accidents du travail⁵², des maladies professionnelles⁵³ et, lorsque cela est approprié, des événements dangereux⁵⁴, des accidents de trajet⁵⁵ et des cas de maladie dont l'origine professionnelle est soupçonnée, et de publier et d'analyser périodiquement les statistiques y relatives.
48. Le fait de renforcer les procédures et les dispositifs d'enregistrement et de déclaration contribue grandement à la réalisation de l'objectif, énoncé dans la Constitution de l'OIT, consistant à protéger "[l]es travailleurs contre les maladies générales ou professionnelles et les accidents résultant du travail", car les informations concernant l'incidence et la fréquence des lésions et maladies professionnelles au niveau national sont essentielles pour l'architecture nationale de sécurité et de santé au travail. En effet, ces informations permettent aux autorités compétentes de procéder à l'examen périodique de la politique nationale de SST et d'établir des priorités concernant l'affectation des ressources, et aux employeurs de hiérarchiser les mesures à prendre dans le cadre de l'entreprise. Le principe de prévention figure aussi en bonne place dans le protocole de 2002 relatif à la convention n° 155, puisque

Hongrie, Islande, Irlande, Kazakhstan, Lettonie, Lesotho, Luxembourg, Macédoine du Nord, Malawi, Mali, Maurice, Mexique, Mongolie, Monténégro, Pays-Bas, Nouvelle-Zélande, Niger, Nigéria, Norvège, Portugal, République arabe syrienne, République centrafricaine, République de Corée, République de Moldova, Rwanda, Sainte-Lucie, Sao Tomé-et-Principe, Sénégal, Serbie, Seychelles, Sierra Leone, Singapour, Slovaquie, Slovénie, Somalie, Suède, Tadjikistan, Tchéquie, Turquie, Ukraine, Uruguay, Venezuela (République bolivarienne du), Viet Nam, Zambie et Zimbabwe.

⁵² Un accident du travail est défini comme «tout accident survenu du fait du travail ou à l'occasion du travail et ayant entraîné des lésions mortelles ou non mortelles» (article 1 *a*)).

⁵³ Une maladie professionnelle est définie comme «toute maladie contractée à la suite d'une exposition à des facteurs de risque résultant d'une activité professionnelle» (article 1 *b*)). La convention (n° 121) sur les prestations en cas d'accidents du travail et de maladies professionnelles, 1964 [tableau I modifié en 1980], et la recommandation (n° 194) sur la liste des maladies professionnelles, 2002 (mise à jour en 2010) offrent de plus amples orientations quant aux critères de reconnaissance des maladies professionnelles.

⁵⁴ Un événement dangereux est défini comme «tout événement facilement identifiable selon la définition qu'en donne la législation nationale, qui pourrait être cause de lésions corporelles ou d'atteintes à la santé chez les personnes au travail ou dans le public» (article 1 *c*)).

⁵⁵ Un accident de trajet est défini comme «tout accident ayant entraîné la mort ou des lésions corporelles survenu sur le trajet direct entre le lieu de travail et: i) le lieu de résidence principale ou secondaire du travailleur; ou ii) le lieu où le travailleur prend habituellement ses repas; ou iii) le lieu où le travailleur reçoit habituellement son salaire» (article 1 *d*)).

les responsabilités des employeurs en matière d'enregistrement visent principalement à permettre l'évaluation des causes des lésions et maladies et l'amélioration constante de la gestion de la sécurité et de la santé au travail.

49. Les prescriptions et procédures nationales devraient définir les informations à enregistrer, la durée de conservation des enregistrements et les mesures à prendre pour garantir la confidentialité des données personnelles et médicales (article 3 *b*) à *d*). Les gouvernements sont par ailleurs tenus de définir: la responsabilité des employeurs de déclarer les cas aux autorités compétentes et de fournir aux travailleurs et à leurs représentants des informations concernant les cas déclarés; les critères en application desquels les cas doivent être déclarés; les délais de déclaration (article 4). Enfin, les États Membres doivent, sur une base annuelle, publier des statistiques établies selon des systèmes de classification compatibles avec les plus récents systèmes pertinents instaurés sous les auspices de l'OIT ou d'autres organisations internationales compétentes et qui rendent compte de la situation nationale, ainsi que des analyses de ces statistiques (articles 6 et 7).

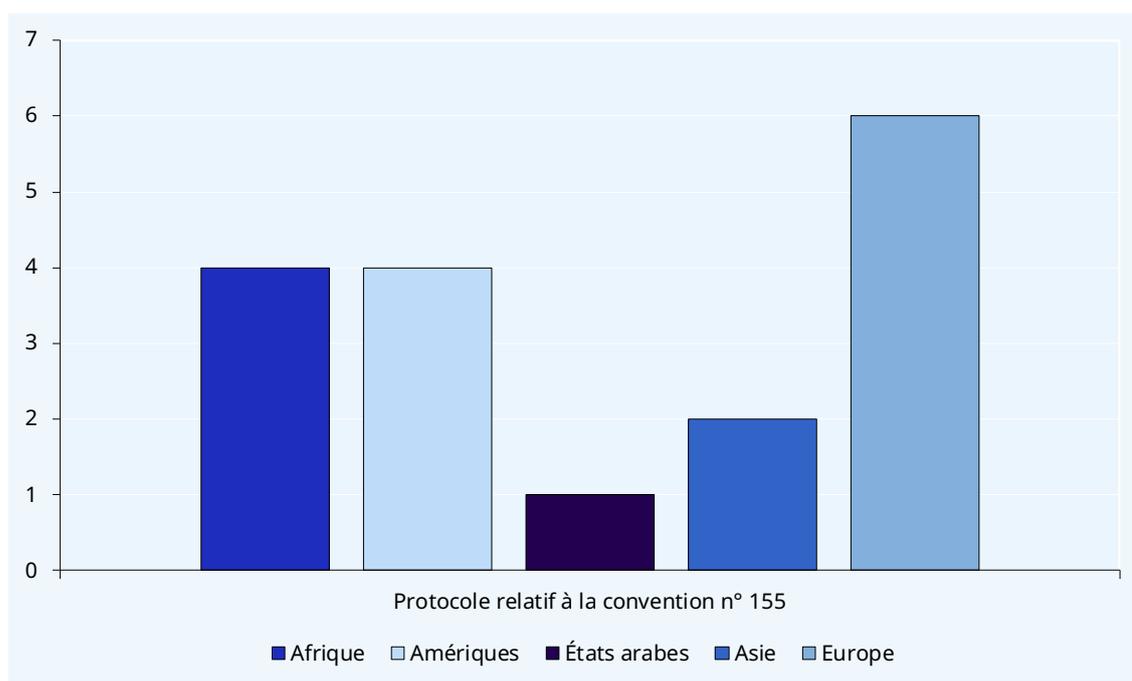
II.6.2. Action au niveau du lieu de travail

50. Le protocole prévoit qu'il incombe aux employeurs d'enregistrer les accidents du travail, les maladies professionnelles et, lorsque cela est approprié, les événements dangereux, les accidents de trajet et les cas de maladie dont l'origine professionnelle est soupçonnée; de donner aux travailleurs et à leurs représentants des informations concernant le mécanisme d'enregistrement; de veiller à ce que les données enregistrées soient gérées de manière adéquate et utilisées à des fins de prévention; de s'abstenir de sanctionner les travailleurs qui signalent de tels événements (article 3 *a*). Les employeurs ont aussi la responsabilité de déclarer les cas aux autorités compétentes et de fournir aux travailleurs et à leurs représentants des informations concernant les cas déclarés (article 4 *a*).

II.6.3. Niveau de ratification

51. Le protocole de 2002 relatif à la convention n° 155 a été ratifié par 17 États⁵⁶. Six de ces ratifications (soit 35 pour cent) ont eu lieu au cours des cinq dernières années. Les États Membres ayant ratifié le protocole sont situés en Europe pour la plupart (6), ainsi qu'en Afrique (4), dans les Amériques (4), en Asie (2) et dans les États arabes (1).

► **Figure 3. Nombre de ratifications du protocole de 2002 relatif à la convention n° 155, par région**



II.7. Convention (n° 161) sur les services de santé au travail, 1985

52. La convention n° 161 expose en détail les normes qui régissent les services de santé au travail, à savoir les services investis de fonctions essentiellement préventives et chargés de conseiller l'employeur, les travailleurs et leurs représentants en ce qui concerne les exigences requises pour établir et maintenir un milieu de travail sûr et salubre, propre à favoriser une santé physique et mentale optimale en relation avec le travail, et l'adaptation du travail aux capacités des travailleurs compte tenu de leur état de santé physique et mentale (article 1). La convention comporte d'importantes dispositions relatives à l'institution de ces services, qui requiert, au niveau national et au niveau de l'entreprise, une infrastructure solide offrant une certaine souplesse eu égard aux circonstances nationales et aux modalités d'organisation des services⁵⁷.

⁵⁶ Le protocole de 2002 relatif à la convention n° 155 a été ratifié par les pays ci-après: Albanie, Antigua-et-Barbuda, Argentine, Australie, Côte d'Ivoire, El Salvador, Fidji, Finlande, Luxembourg, Mali, Niger, Portugal, République arabe syrienne, Sainte-Lucie, Sénégal, Slovénie et Suède.

⁵⁷ Le recommandation (n° 171) sur les services de santé au travail, 1985, et la recommandation (n° 194) sur la liste des maladies professionnelles, 2002, offrent des orientations plus détaillées quant à la mise en place des services de santé au travail.

53. La convention n° 161 contribue à la réalisation des objectifs énoncés dans la Constitution de l'OIT, les services de santé au travail étant nécessaires pour identifier les risques qui pèsent sur la sécurité et la santé au travail ainsi que les causes des accidents, lésions, maladies et décès imputables au travail et, partant, pour assurer la «protection des travailleurs contre les maladies générales ou professionnelles et les accidents résultant du travail». Les services de santé au travail permettent de détecter de façon précoce les risques pesant sur la sécurité et la santé au travail et de mesurer l'incidence des accidents et maladies liés au travail; ils contribuent ainsi à faire diminuer les frais d'assurance et les coûts afférents aux soins de santé au niveau de l'entreprise. Il ressort d'estimations publiées par l'OMS et le BIT en 2021 que 81 pour cent des décès liés au travail sont imputables à des maladies professionnelles⁵⁸, ce qui montre bien que les services de dépistage et de traitement sont essentiels pour répondre à «l'obligation solennelle», faite dans la Constitution de l'OIT, d'assurer «une protection adéquate de la vie et de la santé des travailleurs dans toutes les occupations». La CEACR a en outre souligné que la pandémie avait mis en lumière le rôle clé des services de santé au travail dans la surveillance de la santé des travailleurs et la fourniture d'orientations aux fins de l'adaptation des procédures et pratiques sur le lieu de travail et de l'élaboration de protocoles de sécurité, rappelant à cet égard les dispositions importantes contenues dans la convention n° 161⁵⁹.

II.7.1. Action au niveau national

54. La convention n° 161 fait obligation aux États de définir, de mettre en application et de réexaminer périodiquement une politique nationale relative aux services de santé au travail, à la lumière des conditions et de la pratique nationales et en consultation avec les organisations d'employeurs et de travailleurs les plus représentatives (article 2). Les États Membres devraient instituer progressivement ces services, qui devraient être adéquats et appropriés aux risques spécifiques prévalant dans les entreprises et couvrir tous les travailleurs et toutes les entreprises, publiques ou privées (article 3). Les États Membres sont aussi tenus de désigner, par voie légale ou réglementaire, l'autorité ou les autorités chargées de surveiller le fonctionnement des services de santé au travail et de les conseiller, une fois qu'ils ont été institués (article 16).

II.7.2. Organisation et fonctions des services de santé au travail

55. Les services de santé au travail peuvent être organisés, selon le cas, en tant que services desservant une seule entreprise ou en tant que services desservant plusieurs entreprises. Ils peuvent être organisés par les entreprises ou groupes d'entreprises intéressées, les pouvoirs publics ou les services officiels, les institutions de sécurité sociale ou tout autre organisme habilité par l'autorité compétente, agissant individuellement ou conjointement (article 7). La partie IV de la convention n° 161, qui traite des conditions de fonctionnement de ces services, dispose que ceux-ci devraient être multidisciplinaires et que leur personnel doit être indépendant de l'employeur, des travailleurs et de leurs représentants.
56. Les services de santé au travail sont notamment chargés d'assurer les fonctions suivantes: identifier et évaluer les risques d'atteinte à la santé; surveiller la santé des travailleurs et les facteurs susceptibles de l'affecter; donner des conseils tout au long de la planification et de l'organisation du travail; contribuer aux efforts déployés pour améliorer les pratiques de travail

⁵⁸ WHO/ILO *Joint Estimates of the Work-related Burden of Disease and Injury, 2000-2016: Global Monitoring Report*.

⁵⁹ BIT, *Application des normes internationales du travail*, 2021, Addendum au Rapport de 2020 de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations, rapport III/Addendum (partie A), Conférence internationale du Travail, 109^e session, 2021, paragr. 55, 58 et 59.

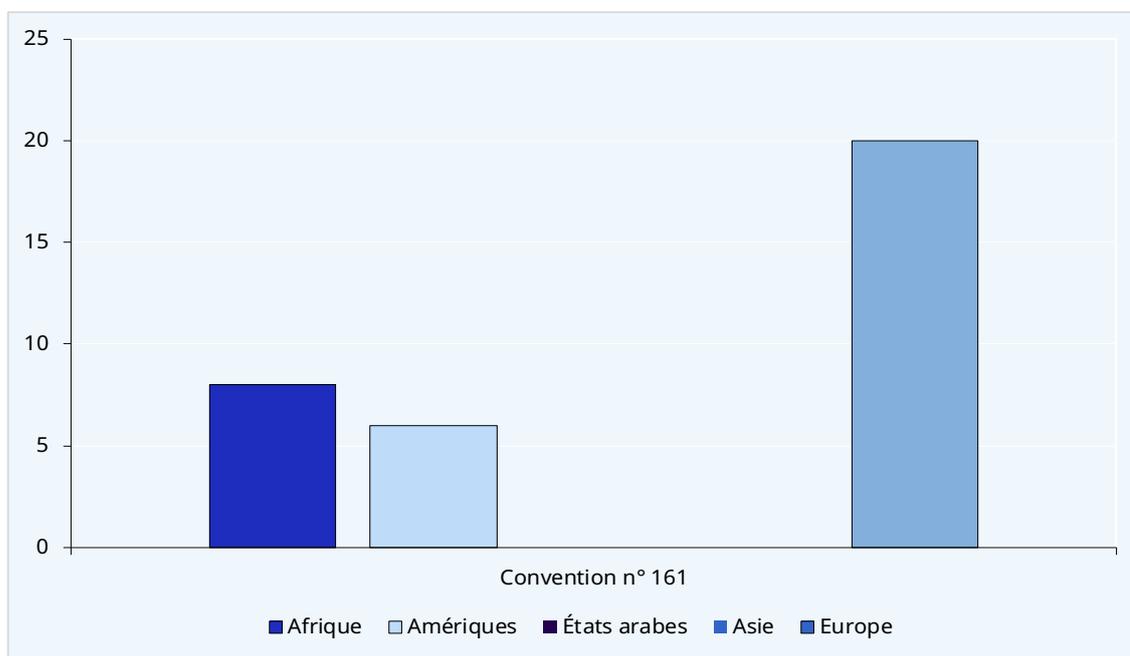
et participer à l'analyse des accidents du travail et des maladies professionnelles; collaborer à la diffusion de l'information, à la formation et à l'éducation; organiser les premiers secours et les soins d'urgence (article 5). La surveillance régulière de la santé des travailleurs, le dépistage précoce des maladies professionnelles et les services de conseil à l'employeur permettent de promouvoir le principe de prévention. Le personnel qui fournit des services en matière de santé au travail doit jouir, en rapport avec ces fonctions, d'une indépendance à l'égard des employeurs, des travailleurs et de leurs représentants (article 10).

57. La convention n° 161 appelle à la collaboration entre les employeurs et les travailleurs, puisqu'elle dispose que l'employeur, les travailleurs et leurs représentants, lorsqu'il en existe, doivent «coopérer et participer à la mise en œuvre de l'organisation des services de santé au travail et des autres mesures les concernant, sur une base équitable» (article 8). Tant les employeurs que les travailleurs sont tenus d'informer les services de santé au travail de tout risque pour la santé connu ou présumé (article 14).

II.7.3. Niveau de ratification

58. À ce jour, la convention n° 161 a été ratifiée par 35 États Membres, trois de ces ratifications (soit 8 pour cent) ayant eu lieu au cours des cinq dernières années. Les États Membres ayant ratifié la convention sont situés en Europe pour la plupart (20), ainsi qu'en Afrique (8) et dans les Amériques (6).

► Figure 4. Nombre de ratifications de la convention n° 161, par région



II.8. Convention (n° 187) sur le cadre promotionnel pour la sécurité et la santé au travail, 2006

59. La convention n° 187 vise à «promouvoir l'amélioration continue de la sécurité et de la santé au travail pour prévenir les lésions et maladies professionnelles et les décès imputables au travail» par le développement, au niveau national, d'une politique, d'un système et d'un programme de sécurité et de santé au travail (article 2). Cet objectif s'inscrit dans la droite ligne de celui, énoncé dans le préambule de la Constitution de l'OIT, consistant à assurer la «protection des travailleurs contre les maladies générales ou professionnelles et les accidents

résultant du travail»; en effet, la politique, le programme et le système en question sont des outils qu'il est nécessaire de mettre en place à l'échelle nationale et qui, combinés, permettent de promouvoir efficacement le droit à [un milieu]/[des conditions] de travail sûr[es] et salubre[s]. Le principe de prévention des lésions et maladies professionnelles est un élément fondamental qui guide la convention n° 187, laquelle reconnaît qu'il faut lui accorder la «plus haute priorité» moyennant l'instauration d'une culture de prévention en matière de sécurité et de santé au travail et prévoit dans le même temps la coopération entre les travailleurs, leurs représentants et les employeurs. Comme souligné plus haut, on retrouve également ce principe dans la convention n° 155, le protocole de 2002 y relatif et la convention n° 161.

60. La convention n° 187 introduit les concepts de **système national** et de **programme national** de sécurité et de santé au travail en tant qu'outils importants pour mettre en œuvre la politique nationale. Son article 2, paragraphe 2, prévoit qu'un milieu de travail sûr et salubre doit être réalisé progressivement en tenant compte des principes énoncés dans les instruments de l'OIT relatifs au cadre promotionnel pour la sécurité et la santé au travail. Cette disposition met en relief le rôle des gouvernements nationaux dans la gestion de la sécurité et la santé au travail, qui consiste à combiner des éléments liés entre eux et à les organiser en un tout ou un système. Dans le cadre d'une telle approche systémique, l'accent est mis sur l'interdépendance et l'interactivité des différents éléments qui composent la sécurité et la santé au travail et sur le résultat global des mesures prises pour les améliorer.

II.8.1. La politique nationale

61. La convention n° 187 développe le concept de politique nationale en matière de sécurité et de santé au travail qui est introduit dans la convention n° 155, réaffirmant qu'il s'agit d'un mécanisme essentiel pour la promotion d'un milieu de travail sûr et salubre et soulignant la nécessité de se doter d'un dispositif (système national) qui en encadre la mise en œuvre. Elle décrit dans le détail la nature cyclique du processus d'élaboration de la politique nationale et la manière dont cette politique contribue, au moyen de programmes nationaux, au développement et au maintien d'une culture de prévention en matière de sécurité et de santé. Lorsqu'elle a été amenée à examiner la convention n° 187, la CEACR a systématiquement souligné l'importance de ce processus, précisant que l'adoption d'une politique de promotion d'un milieu de travail sûr et salubre était tout aussi importante que l'élaboration, la mise en œuvre et le réexamen périodique ultérieur de cette politique⁶⁰. La convention n° 187 ne comporte aucune prescription particulière quant à la forme de cette politique nationale et prévoit simplement que celle-ci doit tenir compte «des conditions et de la pratique nationales» (article 3 (3)).

II.8.2. Le système national

62. En vertu de la convention n° 187, les États Membres sont tenus d'établir, de maintenir, de développer progressivement et de réexaminer périodiquement leur **système national** de sécurité et de santé au travail. L'expression «système national de sécurité et de santé au travail» ou «système national» désigne l'infrastructure qui constitue le cadre principal pour la mise en œuvre de la politique nationale et des programmes nationaux de SST (article 1 *b*)). L'article 4 (2) de la convention énumère les composantes de ce système, qui doit inclure, dans tous les cas: la législation, les accords collectifs, le cas échéant, et tout autre instrument pertinent en matière de SST; une autorité ou des autorités responsables aux fins de la sécurité et de la santé au travail; des mécanismes visant à assurer le respect de la conformité, y compris

⁶⁰ BIT, rapport III (Partie 1B), Conférence internationale du Travail, 98^e session, 2009, paragr. 56.

des systèmes d'inspection; des mesures pour promouvoir la coopération entre la direction, les travailleurs et leurs représentants au niveau de l'établissement. L'article 4 (3) énonce les éléments que le système national doit inclure, s'il y a lieu, à savoir: un ou plusieurs organes tripartites consultatifs nationaux; des services d'information et des services consultatifs; des services de santé au travail; la recherche sur la sécurité et la santé au travail⁶¹; un mécanisme de collecte et d'analyse des données sur les lésions et maladies professionnelles; des dispositions en vue d'une collaboration avec les régimes d'assurance ou de sécurité sociale couvrant les lésions et les maladies professionnelles; des mécanismes de soutien pour l'amélioration progressive des conditions de sécurité et de santé au travail dans les micro, petites et moyennes entreprises et l'économie informelle.

II.8.3. Le programme national

63. En plus de faire obligation aux États Membres d'établir l'infrastructure voulue pour mettre en pratique la politique nationale de SST, la convention n° 187 leur demande également d'élaborer, en consultation avec les organisations d'employeurs et de travailleurs, un **programme national** de sécurité et de santé au travail qui devrait «promouvoir le développement d'une culture de prévention nationale en matière de sécurité et de santé» (article 5 (2) a))⁶² et inclure des objectifs à réaliser selon un calendrier prédéterminé, des priorités et des moyens d'action en vue d'améliorer la sécurité et la santé au travail ainsi que des moyens permettant d'évaluer les progrès (article 1 c)). En outre, le programme national devrait contribuer à la protection des travailleurs en éliminant ou en réduisant au minimum, dans la mesure où cela est raisonnable et pratiquement réalisable, les dangers et les risques liés au travail, conformément à la législation et à la pratique nationales, en vue de prévenir les lésions et maladies professionnelles et les décès imputables au travail (article 5 (2) b)).
64. Le programme doit être élaboré et réexaminé sur la base d'une analyse de la situation nationale en matière de sécurité et de santé au travail, y compris du système national de sécurité et de santé au travail⁶³, comporter des objectifs, des cibles et des indicateurs de progrès et être soutenu par d'autres programmes et plans nationaux complémentaires qui aideront à atteindre progressivement l'objectif d'un milieu de travail sûr et salubre (article 5 (2) c) à e)).

⁶¹ On trouve également des références à la recherche sur la SST dans d'autres normes, ce qui souligne la nécessité de tenir à jour les connaissances scientifiques sur les nouvelles sources de danger et les risques liés aux nouvelles machines, substances et méthodes de travail, et d'améliorer en permanence les connaissances sur les mesures préventives. La convention n° 155 prévoit certains types de travaux de recherche en matière de SST. Par exemple, les États Membres sont tenus d'obliger les personnes qui conçoivent, fabriquent, importent, mettent en circulation ou cèdent à un titre quelconque des machines, des matériels ou des substances à usage professionnel à s'assurer que ces produits ne présentent pas de danger pour la sécurité et la santé des personnes qui les utiliseront correctement (article 12 a)). Ils sont aussi tenus de mener des 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 (article 11 d)), afin d'éviter que de tels événements ne se reproduisent. L'article 6 du protocole de 2002 relatif à la convention n° 155 fait référence à l'obligation qu'ont les États Membres non seulement de publier des statistiques nationales concernant les accidents du travail et les maladies professionnelles et, lorsque cela est approprié, les événements dangereux et les accidents de trajet, mais aussi d'analyser ces données.

⁶² Une «culture de prévention nationale en matière de sécurité et de santé» désigne une culture où le droit à un milieu de travail sûr et salubre est respecté à tous les niveaux, où le gouvernement, les employeurs et les travailleurs s'emploient activement à assurer un milieu de travail sûr et salubre au moyen d'un système de droits, de responsabilités et d'obligations définis et où le principe de prévention se voit accorder la plus haute priorité (article 1 d)).

⁶³ La partie IV de la recommandation n° 197, contient une liste des informations pertinentes à inclure dans le profil national, qui est défini comme un bilan de «la situation existante en matière de sécurité et de santé au travail, ainsi que des progrès accomplis en vue de réaliser un milieu de travail sûr et salubre».

65. L'article 7 de la convention n° 155 prévoit qu'un examen de la situation en matière de sécurité, de santé des travailleurs et de milieu de travail est réalisé à intervalles appropriés. La convention n° 187 fait également référence implicitement à un profil national, dans son article 5, paragraphe 2⁶⁴. La CEACR a constaté que de nombreux États Membres avaient formulé des programmes assortis d'objectifs, de calendriers, de dispositions relatives aux modalités de collaboration et d'autres éléments requis par la convention n° 187⁶⁵. Certains États Membres ont également élaboré des programmes nationaux indépendamment du fait qu'ils aient ou non ratifié cette norme.

II.8.4. Autres lignes d'action au niveau national

66. La convention n° 187 prévoit qu'une législation et des normes en matière de SST soient adoptées, que des mécanismes adéquats de contrôle de la conformité et d'application, notamment des systèmes d'inspection, soient mis en place et que des sanctions soient prévues en cas d'infraction⁶⁶. Par ailleurs, elle fait référence en des termes généraux à la diffusion de l'information dans son article 4 (3) b), aux termes duquel les États Membres doivent inclure dans leur système national des «services d'information et des services consultatifs» en matière de sécurité et de santé au travail, s'il y a lieu. En outre, le paragraphe 3 de son article 3 cite l'information parmi les composantes d'une culture de prévention nationale en matière de sécurité et de santé. Enfin, si la convention fait obligation aux États membres de prévoir, s'il y a lieu, une offre de formation en matière de sécurité et de santé au travail (article 4 (3) c)), elle ne contient pas de dispositions relatives à l'éducation.
67. Le dialogue et la consultation sont des éléments essentiels de la convention n° 187, comme le montre bien la définition que donne l'instrument d'une culture de prévention nationale en matière de sécurité et de santé, qui désigne une culture où le gouvernement, les employeurs et les travailleurs s'emploient activement à assurer un milieu de travail sûr et salubre au moyen d'un système de droits, de responsabilités et d'obligations définis. La convention n° 187 exige la création, s'il y a lieu, d'un organe tripartite dans le cadre du système national (article 4 (3) a))⁶⁷. Elle prévoit aussi expressément que l'établissement, le maintien, le développement progressif et le réexamen périodique du système national de sécurité et de santé au travail, c'est-à-dire la mise en œuvre de la politique nationale, doivent s'effectuer «en consultation avec les organisations d'employeurs et de travailleurs les plus représentatives» (article 4 (1)). En outre, la politique nationale devrait être élaborée de manière à promouvoir des principes de base tels que la promotion d'une culture de prévention nationale en matière de sécurité et de santé qui comprenne la consultation (article 3 (3)). Si les concepts clés que sont la «politique nationale», le «programme national» et le «système national» décrits dans la convention n° 187 font référence à l'action au niveau national, la convention souligne également l'importance de la coopération en matière de sécurité et de santé au travail sur le lieu de travail (article 4 (2) d)). Elle énonce en particulier les dispositions permettant de

⁶⁴ On trouvera des informations sur les profils nationaux de sécurité et de santé au travail sur [la page dédiée](#) du site Web de l'OIT.

⁶⁵ Voir, par exemple, les demandes directes, adoptées en 2020 par la CEAR, concernant le [Burkina Faso](#), le [Kazakhstan](#) et la [Turquie](#).

⁶⁶ La [base de données mondiale de législation en matière de sécurité et santé au travail](#) (LEGOSH) du BIT montre que les 132 pays qui y figurent sont tous dotés d'au moins un instrument juridique se référant d'une manière générale à la sécurité et à la santé au travail.

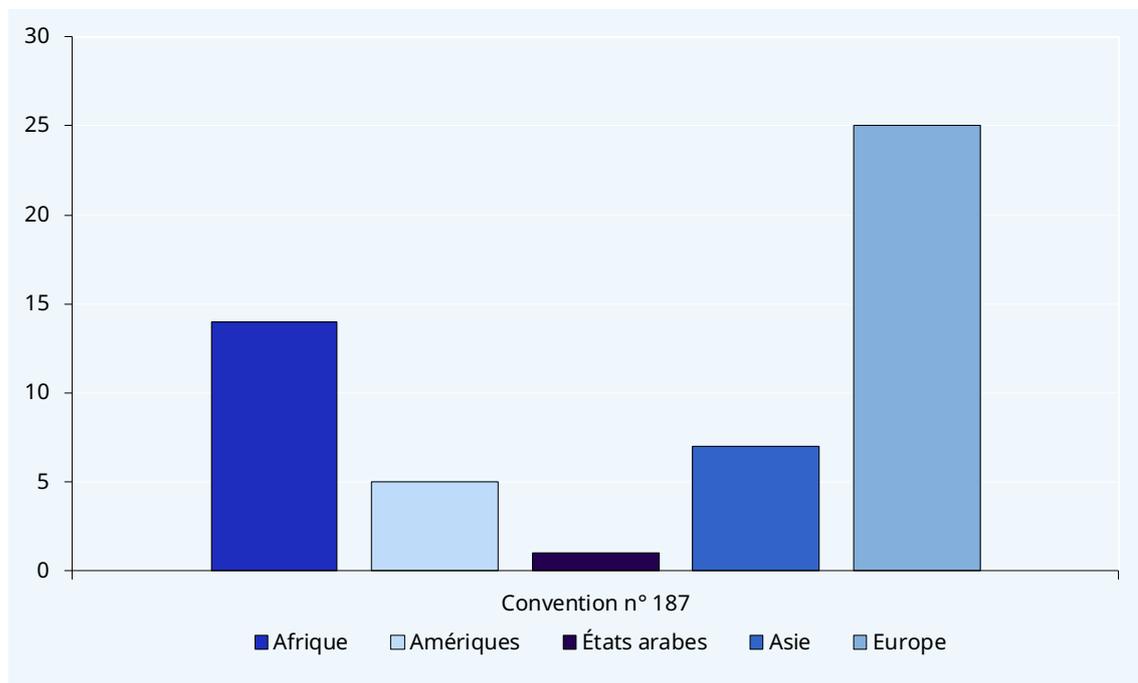
⁶⁷ Le BIT recense les créations de ce type d'organes dans plus de 90 États, parties ou non à la convention n° 187, de toutes les régions géographiques et de tous niveaux de développement. Voir BIT, LEGOSH, [8.1 National OSH committee, commission, council or similar body](#).

favoriser, au sein de l'entreprise, la coopération entre la direction, les travailleurs et leurs représentants comme étant un élément essentiel de la prévention sur le lieu de travail.

II.8.5. Niveau de ratification

68. À ce jour, la convention n° 187 a été ratifiée par 57 États Membres⁶⁸; 19 de ces ratifications (soit 33 pour cent) ont eu lieu au cours des cinq dernières années. Les États Membres ayant ratifié la convention sont situés en Europe pour la plupart (25), ainsi qu'en Afrique (14), en Asie (7), dans les Amériques (5) et dans les États arabes (1).

► **Figure 5. Nombre de ratifications de la convention n° 187, par région**



II.9. Complémentarité des conventions contenant des dispositions générales relatives à la sécurité et la santé au travail

69. Les conventions nos 155 et 187 contiennent des principes généraux relatifs à la SST qui sont complémentaires. Toutes deux soulignent la nécessité d'appliquer une approche systémique à la gestion de la sécurité et la santé au travail, d'établir progressivement une culture de prévention en matière de sécurité et de santé et de maintenir cet objectif à long terme par des activités de sensibilisation, de formation, d'éducation et d'information. Elles s'articulent autour de plusieurs principes clés: *a)* la prévention des lésions et maladies professionnelles et des décès imputables au travail; *b)* la réalisation progressive des principes de sécurité et de santé au travail; *c)* le dialogue et les consultations; *d)* l'élaboration, la mise en application et la révision

⁶⁸ La convention n° 187 a été ratifiée par les pays ci-après: Albanie, Allemagne, Antigua-et-Barbuda, Argentine, Autriche, Belgique, Bosnie-Herzégovine, Burkina Faso, Canada, Chili, Chypre, Côte d'Ivoire, Cuba, Danemark, Espagne, Fédération de Russie, Finlande, France, Grèce, Guinée, Indonésie, Iraq, Islande, Japon, Kazakhstan, Luxembourg, Macédoine du Nord, Malaisie, Malawi, Maroc, Maurice, Monténégro, Niger, Norvège, Ouzbékistan, Philippines, Portugal, République de Corée, République de Moldova, République dominicaine, Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, Rwanda, Sénégal, Serbie, Sierra Leone, Singapour, Slovaquie, Slovénie, Somalie, Suède, Tchéquie, Thaïlande, Togo, Tunisie, Turquie, Viet Nam et Zambie.

d'un cadre juridique et de politique générale en matière de sécurité et de santé au travail; e) la création d'un système de droits, de responsabilités et d'obligations définis. Si la convention n° 187 est axée sur les éléments du système et de l'action en matière de SST au niveau national, la convention n° 155 porte également sur les mesures à mettre en place au niveau de l'entreprise. La convention n° 187 fait obligation aux États de développer et de mettre en œuvre un programme national de SST, ainsi que d'établir et de maintenir une infrastructure nationale aux fins de la réalisation de la politique nationale de SST introduite par la convention n° 155. La convention n° 187 ne traite que de l'obligation faite aux États de garantir des milieux de travail sûrs et salubres, tandis que la convention n° 155 énonce également les responsabilités au niveau de l'entreprise (articles 16 à 21). Dans l'Étude d'ensemble de 2009, la CEACR conclut que la convention n° 187 réaffirme la politique, les principes et les processus énoncés dans la convention n° 155 et fournit aux États Membres de plus amples orientations sur la façon de développer la politique nationale prévue à l'article 4 de cette dernière⁶⁹. Dans l'Étude d'ensemble de 2017 sur les instruments de sécurité et de santé au travail relatifs au cadre promotionnel, à la construction, aux mines et à l'agriculture, la CEACR estime que les conventions nos 155 et 187 sont pleinement complémentaires et que, prises ensemble, elles constituent un important cadre de référence permettant d'apporter des améliorations progressives et soutenues vers la réalisation de milieux de travail sûrs et salubres⁷⁰.

- 70.** Dans l'Étude d'ensemble de 2009, la CEACR indique que le protocole de 2002 relatif à la convention n° 155 est indispensable pour suivre les progrès accomplis dans la mise en œuvre des politiques nationales de sécurité et de santé au travail⁷¹. L'article 4 *b*) du protocole fait en effet référence aux «modalités de déclaration des accidents du travail et des maladies professionnelles par les organismes d'assurances, les services de santé au travail, les médecins et les autres organismes directement concernés». Des mécanismes d'enregistrement et de déclaration des accidents du travail et des maladies professionnelles sont une composante, s'il y a lieu, des systèmes nationaux de SST tels que définis dans la convention n° 187.
- 71.** Les services de santé au travail assument une fonction centrale pour la mise en œuvre de la politique nationale décrite dans la convention n° 155. La convention n° 161 expose en détail les fonctions, l'organisation et les conditions de fonctionnement de ces services, lesquels s'entendent des services investis de fonctions essentiellement préventives et chargés de conseiller l'employeur, les travailleurs et leurs représentants sur le lieu de travail en ce qui concerne les exigences requises pour établir et maintenir un milieu de travail sûr et salubre. Un rôle important des services de santé au travail tel qu'énoncé dans la convention n° 161 consiste à «surveiller la santé des travailleurs en relation avec le travail» (article 5 *f*)) et à «participer à l'analyse des accidents du travail et des maladies professionnelles» (article 5 *k*)), ce qui contribue ainsi à la mise en œuvre des dispositions du protocole relatif à la convention n° 155. Les services de santé au travail dont traite la convention n° 161 sont une composante du système national de sécurité et de santé au travail défini dans la convention n° 187 (article 4 (3)).

⁶⁹ Rapport III (Partie 1B), Conférence internationale du Travail, 98^e session, 2009, paragr. 294 et 295.

⁷⁰ Rapport III (Partie 1B), Conférence internationale du Travail, 106^e session, 2017.

⁷¹ Rapport III (Partie 1B), Conférence internationale du Travail, 98^e session, 2009, paragr. 296.

II.10. Conclusion

72. Les quatre instruments contenant des dispositions générales relatives à la SST couvrent toutes les branches d'activité et tous les travailleurs, indépendamment du type de risques. Ils sont considérés comme étant à jour et énoncent les principes et droits pertinents pour garantir un milieu de travail sûr et salubre. Les autres instruments relatifs à la sécurité et à la santé au travail ont en revanche une portée limitée à des risques spécifiques ou à certaines branches d'activité économique particulières.
73. La convention n° 155 contient des éléments clés qui guident l'élaboration d'une politique nationale de SST, notamment en ce qui concerne les fonctions et responsabilités des gouvernements, des employeurs et des travailleurs, et énonce les principes fondamentaux relatifs à l'action en matière de SST. Elle reflète la dimension de protection mise en avant dans la Constitution de l'OIT et est axée sur le principe de la prévention des accidents du travail, des maladies professionnelles et des décès imputables au travail. Les mandats de l'OIT ont déjà confirmé que cette convention était un instrument clé dans le domaine de la sécurité et de la santé au travail ⁷².
74. La convention n° 187 développe les principes de la convention n° 155 en demandant, en plus d'une politique nationale, que soit établi et maintenu un système national de sécurité et de santé au travail et contient des dispositions relatives aux éléments d'un tel système. Elle va plus loin que la convention n° 155 en prévoyant l'élaboration d'un programme national de sécurité et santé au travail visant à promouvoir le développement d'une culture de prévention nationale en matière de sécurité et de santé. Ces deux conventions énoncent les grands principes aux fins de la mise en place d'une approche systémique de la gestion de la SST et décrivent les principes et droits essentiels qui servent de base aux mesures énumérées dans d'autres instruments relatifs à la sécurité et à la santé au travail. Les dispositions de la convention n° 187 complètent les principes de base de la convention n° 155 et, pris ensemble, les deux instruments constituent un cadre de référence pour l'élaboration et la mise en œuvre de systèmes nationaux de sécurité et de santé au travail complets et susceptibles d'être adaptés aux circonstances nationales.
75. Le protocole de 2002 relatif à la convention n° 155 porte principalement sur l'enregistrement et la déclaration des accidents du travail et des maladies professionnelles, éléments fondamentaux pour mesurer l'étendue des risques en matière de SST et prendre les mesures qui s'imposent pour garantir «une protection adéquate de la vie et de la santé des travailleurs dans toutes les occupations», comme demandé dans la Déclaration de Philadelphie ⁷³. L'analyse de ces données par les États Membres est essentielle pour recenser les domaines d'action prioritaires en matière de sécurité et de santé au travail et évaluer l'efficacité des mesures prises. Au niveau du lieu de travail, les informations relatives aux cas survenus du fait d'une exposition aux risques professionnels sont tout aussi importantes, en ce qu'elles éclairent les décisions de la direction concernant les mesures préventives à mettre en place. Ainsi, le protocole, qui vise à renforcer les capacités techniques aux fins d'une collecte efficace des données, est primordial pour mieux détecter les risques et déterminer les mesures à prendre en priorité. Toutes ces activités sont menées conformément aux principes généraux énoncés dans la convention n° 155.

⁷² Il s'agit, par exemple, de l'une des seules conventions retenues aux fins du [Plan d'action \(2010-2016\)](#) pour parvenir à une large ratification et à une mise en œuvre effective des instruments relatifs à la sécurité et la santé au travail (convention n° 155, protocole de 2002 y relatif et convention n° 187), adopté par le Conseil d'administration à sa 307^e session (mars 2010).

⁷³ [Déclaration de Philadelphie de l'OIT, III g\).](#)

76. La convention n° 161 contient des principes généraux en matière de SST et met en évidence un élément central de tout système de sécurité et de santé au travail, à savoir la création, au sein des entreprises, de services de santé au travail investis de fonctions essentiellement préventives. De tels services sont essentiels pour répondre à l'aspiration formulée dans la Constitution de l'OIT consistant à protéger les travailleurs contre les maladies générales ou professionnelles et les accidents résultant du travail, en ce qu'ils contribuent à la prévention, à la surveillance et au traitement ⁷⁴. Aux termes de la convention n° 187, le système national devrait inclure des services de santé au travail conformément à la législation et à la pratique nationales.

► III. Effets juridiques possibles, directs et indirects, sur les accords commerciaux existants conclus par les États Membres

77. Lors des discussions du Conseil d'administration concernant l'inclusion des conditions de travail sûres et salubres dans le cadre des principes et droits fondamentaux au travail de l'OIT, des questions ont été soulevées quant aux effets juridiques que l'adoption d'une résolution de la Conférence portant modification de la Déclaration de l'OIT relative aux principes et droits fondamentaux au travail de 1998 (ci-après «la Déclaration de 1998») pourrait avoir sur les accords commerciaux conclus par les États Membres, et en particulier sur les accords de libre-échange bilatéraux ou plurilatéraux contenant des dispositions relatives au travail ⁷⁵.
78. Il a été expliqué, en réponse à ces questions, qu'une résolution non contraignante de la Conférence portant modification de la Déclaration de 1998 ne peut en tant que telle avoir une incidence sur le champ d'application ou le contenu des accords de libre-échange – ou d'autres accords internationaux – négociés et conclus par des États Membres en dehors de l'Organisation. Une Déclaration de 1998 modifiée qui ferait de la protection effective de conditions de travail sûres et salubres/d'un milieu de travail sûr et salubre un nouveau principe et droit fondamental au travail ne peut donc être incorporée dans les accords de libre-échange en vigueur que si les États parties à ces accords en décident ainsi. C'est aux États parties à des accords de libre-échange qu'il appartient de décider si, quand et comment ils souhaitent prendre des mesures en vue d'aligner les dispositions relatives au travail pertinentes sur une résolution de la Conférence faisant des conditions de travail sûres et salubres/d'un milieu de travail sûr et salubre un principe et droit fondamental au travail.
79. Il a en outre été précisé que le fait que les États Membres de l'OIT se prononcent en faveur de l'adoption d'une résolution de la Conférence portant modification de la Déclaration de 1998 ne crée pas en soi une obligation juridique imposant à ces États Membres de réviser les accords de libre-échange auxquels ils sont parties ⁷⁶. De surcroît, même si la résolution de la Conférence appelait les États Membres à modifier les accords de libre-échange auxquels ils sont parties en vue d'ajouter la sécurité et la santé au travail aux quatre autres catégories de principes et droits fondamentaux au travail, il ne s'agirait, d'un point de vue juridique, que d'une simple invitation sans aucun effet contraignant. Tout comme l'adoption de la Déclaration de 1998 n'a créé pour les États Membres aucune obligation juridique d'inclure des dispositions

⁷⁴ Préambule de la Constitution de l'OIT.

⁷⁵ GB.343/INS/PV, paragr. 183, 191, 194, 197 et 201; GB.341/INS/PV, paragr. 174 et 187; GB 337/PV, paragr. 81.

⁷⁶ *Compte rendu provisoire*, n° 6B(Rev.), paragr. 1011; GB.341/INS/6, paragr. 38-40; GB.343/INS/6, paragr. 28-31; GB.343/INS/PV, paragr. 207.

relatives au travail dans les accords de libre-échange alors en vigueur ou conclus les années suivantes, sa révision ne créera aucune obligation juridique directe ou indirecte de modifier de telles dispositions pour ajouter des conditions de travail sûres et salubres/un milieu de travail sûr et salubre comme principe fondamental supplémentaire.

- 80.** En outre, il a été rappelé que, au cours des discussions de la Conférence qui ont conduit à l'adoption de la Déclaration de 1998, il avait été précisé, «[e]n ce qui concerne les effets du texte en dehors de l'OIT [, ...] que la Déclaration ne créerait pas de nouvelles obligations juridiques et ne dégagerait pas les États de leurs autres obligations en vertu du droit international, particulièrement de celles qui découlent des traités multilatéraux⁷⁷». De même, lors de l'examen de la Déclaration de l'OIT sur la justice sociale pour une mondialisation équitable (Déclaration de 2008), la Conférence était saisie d'un rapport dans lequel il était noté ce qui suit: «[t]out en visant à souligner l'importance des principes énoncés dans la Constitution et la Déclaration de Philadelphie, une déclaration ne créerait pas, et ne pourrait pas créer, d'obligations nouvelles ou plus détaillées, que ce soit directement ou indirectement. La nature même d'un tel document, par essence déclarative, ne lui permet pas d'imposer des obligations ou de modifier les obligations juridiques découlant de la Constitution ou des conventions ratifiées, ni de donner une interprétation faisant autorité des obligations constitutionnelles de ses Membres. [...] Une déclaration servirait ainsi à guider l'action des Membres en conformité avec les engagements déjà pris ainsi que la coopération tant parmi les Membres que dans le cadre de l'Organisation alors que celle-ci s'efforce de réaliser les buts et les objectifs de son mandat originel dans le contexte contemporain⁷⁸.»
- 81.** Pendant les dernières discussions du Conseil d'administration, il a été question des effets «indirects» que la procédure de modification en cours de la Déclaration de 1998 pourrait avoir sur l'application d'accords commerciaux bilatéraux ou plurilatéraux auxquels un grand nombre d'États Membres sont parties. Concrètement, trois aspects de cette procédure semblent être une source de préoccupation pour certains membres du Conseil d'administration. Premièrement, il semble y avoir des incertitudes quant à savoir si, une fois la Déclaration de 1998 modifiée, il pourrait être considéré, par une méthode d'interprétation dite «évolutive», que les dispositions relatives au travail figurant dans un accord de libre-échange et faisant référence aux «normes fondamentales du travail» ou aux «droits fondamentaux au travail» prennent en compte le nouveau principe fondamental relatif à des conditions de travail sûres et salubres/un milieu de travail sûr et salubre. Deuxièmement, des éclaircissements ont été demandés au sujet des répercussions que le nouveau principe fondamental pourrait avoir sur les conditionnalités de l'accès aux programmes de préférences commerciales tels que le système de préférences généralisées (SPG). Troisièmement, l'attention est appelée sur les répercussions que pourraient avoir les positions prises officiellement par des représentants des gouvernements au cours des débats du Conseil d'administration ou de la Conférence, celles-ci pouvant créer des obligations juridiques contraignantes.
- 82.** Cette partie du présent document est divisée en quatre sections. La première section contient des informations d'ordre général sur les accords de libre-échange ainsi qu'un aperçu de la typologie des dispositions relatives au travail que l'on retrouve souvent dans ces accords. La deuxième traite de tous les effets juridiques «directs» qu'une résolution de la Conférence portant modification de la Déclaration de 1998 pourrait avoir sur les accords de libre-échange existants. La troisième étudie les effets «indirects» possibles d'une résolution de la Conférence et s'intéresse à trois questions distinctes: 1) l'interprétation, après modification, des

⁷⁷ BIT, [Rapport de la Commission de la Déclaration de principes](#), Conférence internationale du Travail, 86^e session, 1998, paragr. 297.

⁷⁸ [Rapport VI](#), Conférence internationale du Travail, 97^e session, 2008, paragr. 68 et 69.

dispositions relatives au travail dans les accords de libre-échange existants, compte tenu de la théorie et de la pratique du droit international en matière d'interprétation des traités, en particulier de l'article 31 de la Convention de Vienne de 1969 sur le droit des traités (ci-après «la Convention de Vienne de 1969»); 2) les conséquences que le fait de considérer une ou plusieurs conventions relatives à la sécurité et à la santé au travail comme fondamentales peut avoir sur les conditions d'octroi de préférences tarifaires au titre des accords commerciaux existants; 3) la pertinence de la théorie des actes unilatéraux des États comme sources possibles d'obligations contraignantes découlant d'une résolution de la Conférence portant modification de la Déclaration de 1998. Enfin, la quatrième section énonce un certain nombre d'observations finales qui pourront servir de base aux débats du Conseil d'administration à ce sujet.

III.1. Accords de libre-échange

III.1.1. Considérations générales – Dispositions relatives au travail

- 83.** Étant donné que le débat sur les effets juridiques d'une résolution de la Conférence portant modification de la Déclaration de 1998 est principalement centré sur les clauses relatives au travail figurant dans les accords de libre-échange, qui sont de plus en plus nombreux, il serait utile de commencer par examiner les caractéristiques générales de ces dispositions et les différentes formes qu'elles revêtent.
- 84.** Les accords de libre-échange, parfois aussi appelés accords économiques commerciaux ou accords de partenariat économique, sont des traités internationaux qui sont conclus entre deux ou plusieurs États et qui tendent à lever les obstacles aux échanges commerciaux en offrant aux parties concernées un accès préférentiel à leurs marchés respectifs sur la base de la réciprocité⁷⁹. Les accords de libre-échange sont devenus l'un des éléments principaux du système des relations commerciales internationales⁸⁰. Depuis le début des années quatre-vingt-dix, ils se sont multipliés, tout en devenant de plus en plus détaillés et complexes⁸¹.
- 85.** Les dispositions relatives au travail qui figurent dans ces accords visent généralement à promouvoir les normes internationales du travail à des fins de développement économique et de libéralisation du commerce. Dans leurs grandes lignes, elles recouvrent: i) tout principe, toute norme ou toute règle régissant les relations de travail ou les conditions minimales de travail et d'emploi; ii) tout mécanisme visant à garantir le respect des normes édictées par la législation nationale ou prévu dans l'accord commercial; iii) tout cadre mis en place aux fins d'activités de coopération, cadre de dialogue et/ou de suivi des questions relatives au travail⁸².

⁷⁹ Centre du commerce international, Organisation mondiale des douanes et Organisation mondiale du commerce, «Facilitateur des règles d'origine». Les accords de libre-échange ne doivent pas être confondus avec les accords commerciaux unilatéraux ou accords commerciaux préférentiels, comme le Système de préférences généralisées, par lequel un pays supprime les obstacles au commerce au bénéfice d'un ou de plusieurs autres pays sans obtenir de traitement préférentiel réciproque. Il faut également distinguer les accords de libre-échange des accords bilatéraux d'investissement, qui sont axés sur la protection des investissements et ne prévoient généralement pas des normes expresses en matière de travail; voir Bertram Boie, *Labour related provisions in international investment agreements*, BIT, 2012.

⁸⁰ Voir Rohini Acharya (dir. de publication), «Regional trade agreements: recent developments», *Regional Trade Agreements and the Multilateral System*, 2016, 1-17.

⁸¹ Selon la base de données de l'Organisation mondiale du commerce sur les accords commerciaux régionaux, 352 accords de libre-échange sont en vigueur actuellement.

⁸² Si, en 1995, seuls quatre accords commerciaux comportaient des dispositions relatives au travail, leur nombre était passé à 58 en 2013, 77 en 2016 et 103 en 2021; voir la base de données de l'OIT sur les dispositions relatives au travail dans les accords commerciaux (*Labour Provisions in Trade Agreements Hub*). Voir aussi BIT, *La dimension sociale des accords de libre-échange* (2015), 10. Près des deux tiers des accords commerciaux comportant des dispositions relatives au travail ont

Leur contenu normatif varie et peut aller d'obligations juridiques précises et contraignantes imposant aux parties d'exécuter une action déterminée ou d'obtenir un résultat déterminé à des engagements «souples» et des déclarations politiques générales exprimées en termes de souhaits⁸³.

86. La plupart des dispositions relatives au travail font référence à la Déclaration de 1998 et/ou aux huit conventions fondamentales. Un certain nombre d'accords prévoient l'intervention d'une tierce partie, d'un groupe d'experts ou d'un jury d'arbitrage pour le règlement des litiges, mais seuls quelques-uns prévoient des sanctions en cas de violation de leurs dispositions, sous forme par exemple d'une indemnisation, d'une suspension de certains avantages, d'une contribution pécuniaire ou de restrictions d'accès⁸⁴.

III.1.2. Typologie des dispositions relatives au travail – aperçu

Références au cadre des principes et droits fondamentaux de l'OIT

87. Selon la base de données spécialisée de l'OIT *Labour Provisions in Trade Agreements Hub*, 103 des 321 accords de libre-échange bilatéraux ou plurilatéraux répertoriés contiennent diverses clauses relatives aux normes internationales du travail. Un bon nombre de ces 103 accords mentionnent expressément le cadre des principes et droits fondamentaux au travail de l'OIT et énumèrent les principes fondamentaux ou les huit conventions fondamentales. Si les quatre principes fondamentaux sont le plus souvent cités de manière exhaustive (ce que révèle l'emploi de mots comme «à savoir» ou «les droits suivants»), il arrive que la liste n'en soit pas complète (ce qui ressort de l'emploi d'expressions comme «en particulier»).
88. Il est intéressant de noter que 26 de ces accords mentionnent la sécurité et la santé au travail aux côtés des quatre principes et droits fondamentaux. Dans 17 cas, la sécurité et la santé au travail sont intégrées dans la liste des «droits au travail internationalement reconnus», alors que dans trois autres il est fait mention de «la prévention des accidents du travail et des maladies professionnelles» ou encore d'une «indemnisation en cas d'accident du travail ou de maladie professionnelle».
89. Il arrive que les accords renvoient de façon générale à des «normes de travail élevées» (Canada-Chili, 1997), aux «droits sociaux fondamentaux» ou «normes appropriées de l'OIT» (Union européenne-Afrique du Sud, 2000), aux «droits sociaux fondamentaux» (Union européenne-Chili, 2003), aux «normes fondamentales du travail et droits des travailleurs

été conclu après 2008; voir BIT, *Handbook on Assessment of Labour Provisions in Trade and Investment Arrangements*, 2017, 2. À ce jour, pas moins de 146 États Membres ont conclu au moins un accord commercial comprenant des dispositions relatives au travail. Les États-Unis et l'Union européenne restent les principaux partisans de l'établissement d'un lien entre commerce et travail. Tous les accords commerciaux conclus par l'Union européenne depuis 1999 contiennent des dispositions relatives au travail, ces dispositions étant depuis 2010 réunies dans un chapitre «Commerce et développement durable». Pour ce qui est des États-Unis, l'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA) de 1994 a été le premier à comporter des dispositions sur le travail, celles-ci figurant à partir de 2004 dans une section spécifiquement consacrée au «Travail»; voir James Harrison, «The Labour Rights Agenda in Free Trade Agreements», *Journal of World Investment & Trade*, Vol. 20 (2019), 705-725; Billy Melo Araujo, «Labour Provisions in EU and US Mega-Regional Trade Agreements: Rhetoric and Reality», *International & Comparative Law Quarterly*, Vol. 67 (2018), 233-253.

⁸³ BIT, *Labour Provisions in G7 Trade Agreements: A Comparative Perspective* (2019), 11 et 23.

⁸⁴ L'une des différences essentielles entre les accords de libre-échange conclus par les États-Unis et par l'Union européenne consiste en ce que les premiers permettent la suspension des avantages à l'encontre d'un partenaire commercial s'il est démontré qu'il s'est produit une violation des termes de l'accord d'une manière qui affecte le commerce entre les parties, tandis que la seconde n'autorise pas le retrait des concessions commerciales négociées en cas de violation des droits au travail.

internationalement reconnus» (États-Unis-Ghana, 1999) ou tout simplement aux «normes de travail» (Union européenne-Cameroun, 2014).

Obligations et engagements

90. De manière générale, les dispositions relatives au travail figurant dans les accords de libre-échange peuvent être regroupées en quatre types d'obligations ou d'engagements: i) les obligations découlant de la Constitution de l'OIT ou de la qualité de Membre de l'Organisation; ii) les engagements concernant l'adoption et le maintien d'une législation du travail conforme à certaines normes du travail; iii) les engagements consistant à ne pas renoncer ou déroger au droit du travail; iv) les engagements à ne pas manquer de veiller à l'application de la législation nationale du travail.
91. Premièrement, dans un grand nombre d'accords commerciaux (51), les parties réaffirment ou rappellent l'obligation qui leur est faite de respecter les droits fondamentaux des travailleurs, les principes figurant dans la Déclaration de 1998 ou les obligations qui leur incombent en leur qualité de Membres de l'OIT (voir, par exemple, l'article 277 de l'accord de coopération politique, de libre-échange et de partenariat stratégique entre le Royaume-Uni et l'Ukraine, 2020, ou l'article 9.6 de l'accord entre le Chili et l'Indonésie, 2019). Dans 21 autres cas, les États parties s'engagent à appliquer les conventions de l'OIT qu'ils ont ratifiées ou rappellent l'obligation à laquelle ils sont tenus à cet égard.
92. Deuxièmement, les engagements se rapportant à l'adoption et au maintien d'une législation du travail conforme aux principes et droits fondamentaux au travail sont exprimés sous de multiples formes. Dans huit cas, les parties sont tenues de faire en sorte que leurs législations et leurs pratiques en matière de travail «incorporent et protègent» les principes et droits au travail internationalement reconnus, étant entendu que ceux-ci incluent les principes et droits fondamentaux au travail existants ainsi que la sécurité et la santé au travail (voir, par exemple, l'article 1 de l'accord de coopération dans le domaine du travail entre le Canada et la Colombie, 2011).
93. Dans neuf autres cas, les parties sont tenues de veiller à «inscrire et conserver» dans leur législation et dans leur pratique les droits fondamentaux énoncés dans la Déclaration de 1998 (voir, par exemple, l'article 17.2 de l'accord de promotion du commerce entre les États-Unis et le Pérou, 2009). Dans 15 autres cas, les parties s'engagent à «respecter, promouvoir et consacrer» dans leur législation et leurs pratiques les principes fondamentaux ou les normes fondamentales du travail internationalement reconnues (voir, par exemple, l'article 274 de l'accord de partenariat global et renforcé entre l'Union européenne et l'Arménie, 2018). Enfin, dans deux cas, les parties s'engagent à veiller au respect des conventions fondamentales de l'OIT et à leur application effective.
94. Il est à noter que les engagements sont souvent formulés sous forme d'obligations de moyens, et non d'obligations de résultat (dans 24 cas), par l'intermédiaire d'expressions telles que «s'efforcer de garantir», «s'attacher à» ou «s'employer à» (voir, par exemple, l'article 6 de l'accord sur l'établissement d'une zone de libre-échange entre les États-Unis et la Jordanie). De même, dans trois accords, les parties s'engagent à «œuvrer activement» à garantir que la législation du travail «soit conforme à leurs engagements internationaux respectifs» ou «en harmonie avec leurs engagements internationaux relatifs au travail».
95. L'obligation positive d'adopter et de maintenir une législation du travail conforme au cadre des principes et droits fondamentaux au travail de l'OIT est souvent accompagnée d'autres engagements ambitieux, tels que s'efforcer d'améliorer les normes du travail (dans 12 cas), poursuivre sans relâche les efforts déployés en vue de la ratification des conventions fondamentales de l'OIT (12 cas) ou simplement examiner la possibilité de ratifier certaines conventions de l'OIT (10 cas) (voir, par exemple, l'article 35(3) de l'accord de libre-échange entre

les États de l'AELE et le Monténégro, 2012, ou l'article 2(2) du protocole d'entente sur la coopération dans le domaine du travail entre Hong-kong (Chine) et le Chili, 2012).

96. Troisièmement, en ce qui concerne les engagements de non-dérogation ou non-renonciation au droit du travail, les parties aux accords de libre-échange s'obligent souvent à ne pas déroger au droit du travail pour encourager les échanges commerciaux ou les investissements étrangers d'une façon qui affaiblisse ou qui diminue l'adhésion aux principes et droits au travail internationalement reconnus (17 cas) ou d'une manière qui serait incompatible avec la Déclaration de l'OIT et les quatre principes et droits fondamentaux au travail (18 cas) (voir, par exemple, l'article 23.4 de l'accord entre les États-Unis, le Mexique et le Canada, 2020). Certains accords (17 cas) se bornent à reconnaître le caractère inapproprié de telles pratiques ou comportent, une formule par laquelle les parties s'engagent à s'efforcer de ne pas renoncer ou déroger au droit du travail.
97. Plusieurs accords contiennent une autre obligation, négative, consistant à s'abstenir d'invoquer ou de mettre à profit d'une autre manière la violation des principes et droits fondamentaux au travail pour en tirer un avantage comparatif (13 cas) ou d'utiliser les normes du travail à des fins protectionnistes (19 cas); d'autres encore (4) affirment simplement le caractère inapproprié de ces pratiques (voir, par exemple, l'article 16.2(3) de l'accord de partenariat économique global entre le Japon et le Royaume-Uni, 2020, ou l'article 16.2(5) de l'accord de libre-échange entre la République de Corée et les républiques d'Amérique centrale).
98. Quatrièmement, concernant l'obligation de ne pas manquer de veiller à l'application de la législation nationale du travail, il est fréquent que les parties s'engagent (11) à faire appliquer efficacement les dispositions qui mettent en œuvre les droits au travail internationalement reconnus, notamment les quatre principes et droits fondamentaux et la sécurité et la santé au travail (voir, par exemple, l'article 16.3 de l'accord entre les États-Unis et le Panama, 2012). Dans certains cas (4), cet engagement semble plus nuancé, car il s'agit pour les parties de «s'efforcer de» ou de «s'attacher à» ne pas manquer de veiller à l'application des dispositions de la législation du travail reflétant les principes fondamentaux. De nombreux accords (12) mentionnent l'application de la législation nationale du travail de manière générale, sans renvoyer spécifiquement aux instruments de l'OIT ou aux droits fondamentaux au travail.

Clauses de règlement des différends

99. Parmi les accords de libre-échange comportant des mécanismes de règlement des différends, seuls certains (42) prévoient la possibilité pour les États parties de soumettre les litiges relatifs aux clauses de travail à ces mécanismes, souvent désignés sous le nom de «jury», «groupe d'experts», «instance d'appel» ou «collège arbitral»⁸⁵. Si deux accords prévoient le règlement des différends du travail dans le cadre de leurs dispositions générales sur le règlement des différends (voir, par exemple, l'article 17(c) de l'accord commercial entre les États-Unis et la Jordanie, 2001), dans la majorité des cas les parties conviennent que les mécanismes de résolution des différends ne sont que partiellement applicables aux différends du travail (voir, par exemple, l'article 13.16 de l'accord de libre-échange entre l'Union européenne et le Viet Nam, 2020)⁸⁶.

⁸⁵ Pour une taxonomie des accords de libre-échange en fonction du modèle de règlement des différends proposé, voir Claude Chase, Alan Yanovich, Jo-Ann Crawford et Pamela Ugaz, «Mapping of dispute settlement mechanisms in regional trade agreements – innovative or variations on a theme?», dans Rohini Acharya (dir. de publication), *Regional Trade Agreements and the Multilateral System* (2016), 608-702.

⁸⁶ Il est supposé que, pour les accords qui ne contiennent pas de dispositions spécifiques sur le règlement des différends, les parties peuvent avoir recours à l'une des méthodes de règlement des différends à l'amiable généralement reconnues, par exemple la négociation, la médiation et la conciliation.

- 100.** Les accords prévoyant des mécanismes formels de règlement des différends peuvent être divisés en deux catégories: ceux dans lesquels le jury est appelé à formuler des recommandations non contraignantes et ceux qui donnent compétence au jury en dernier ressort pour trancher un litige (on trouve un exemple de clause de règlement des différends non contraignant à l'article 12.17 de l'accord de libre-échange entre l'Union européenne et Singapour, 2019, et une clause de règlement contraignant à l'article 83 de l'accord de 2021 entre le Royaume-Uni, d'une part, et, de l'autre, l'Union douanière d'Afrique australe et le Mozambique).
- 101.** En outre, sur les 42 accords permettant aux États parties de recourir à des mécanismes formels de règlement des différends, 23 prévoient une forme ou une autre de sanction en cas de violation des dispositions relatives au travail, par exemple une indemnisation, la suspension de certains avantages, le versement de contributions pécuniaires pour non-respect des obligations ou encore des restrictions d'accès.

Conclusion

- 102.** L'aperçu donné ci-dessus appelle trois remarques principales. Premièrement, en dépit de leur grande diversité, les dispositions relatives au travail figurant dans des accords de libre-échange présentent divers points communs, et le modèle, l'organisation et le contenu de nombre d'entre elles paraissent identiques ou similaires.
- 103.** Deuxièmement, nonobstant leurs points communs évidents, il existe des différences – souvent subtiles – dans la terminologie employée, qui sont susceptibles d'avoir une influence sur la nature et la portée des obligations auxquelles souscrivent les parties en vertu de tel ou tel accord. Il n'est pas rare, par exemple, que des accords commerciaux conclus par un même pays contiennent des obligations qui paraissent identiques, mais qui sont exprimées dans un texte sous forme d'obligations de résultat, et dans un autre sous forme d'obligations de moyens. De même, il convient de noter les différences existant entre des clauses «affirmant» et des clauses «rappelant» des engagements, ou entre le fait de souscrire à l'obligation de ne pas déroger au droit du travail et celui de reconnaître qu'une telle pratique est inappropriée, qui vont au-delà de simples nuances sémantiques. Ces différences résultent à l'évidence de ce que les accords commerciaux sont des textes négociés par des États souverains et formellement égaux et reflètent donc les besoins, priorités et préférences des parties.
- 104.** Troisièmement, du point de vue de l'interprétation, il apparaît que les 103 accords commerciaux contenant des dispositions relatives au travail ne se prêtent pas à des généralisations ou à une approche indifférenciée. La portée et le contenu exact des obligations qui y sont énoncées doivent être déterminés au cas par cas, en tenant compte également des caractéristiques propres aux relations commerciales existant entre les parties concernées.

III.2. Effets juridiques «directs» d'une résolution de la Conférence portant modification de la Déclaration de 1998

- 105.** Il est entendu que la question des effets juridiques «directs» qu'une résolution de la Conférence portant modification de la Déclaration de 1998 serait susceptible d'avoir sur les dispositions relatives au travail contenues dans les accords de libre-échange consiste essentiellement à déterminer la mesure dans laquelle cette résolution pourrait être considérée comme modifiant en conséquence les dispositions relatives au travail reprises de la Déclaration de 1998. La question des effets juridiques «indirects» concerne quant à elle l'interprétation des dispositions relatives au travail dans le cadre d'un différend portant sur l'application d'un

accord de libre-échange donné ⁸⁷. L'interprétation vise à éclairer le sens d'un texte a posteriori, tandis que l'amendement a pour objet de modifier le sens d'un texte préexistant ⁸⁸.

- 106.** Les règles relatives à l'amendement des traités sont énoncées à l'article 39 de la [Convention de Vienne de 1969](#), qui dispose qu'«[u]n traité peut être amendé par accord entre les parties» ⁸⁹. L'article 39 prévoit en outre que les règles énoncées dans la partie II de ladite convention s'appliquent à l'accord entre les parties visant à modifier un traité, sauf dans la mesure où ce traité en dispose autrement. En d'autres termes, à moins que les parties à un traité ne conviennent de procédures d'amendement spécifiques, les règles de la Convention de Vienne de 1969 s'appliquent à son amendement, telles celles de l'article 7 sur les pleins pouvoirs des représentants ou des articles 11 et 17 sur les moyens d'expression du consentement à être lié par un traité.
- 107.** En ce qui concerne la question des pleins pouvoirs, on notera qu'une personne ne peut agir au nom d'un État pour l'amendement d'un traité que si elle est investie du pouvoir de le faire soit en vertu de sa position et de ses fonctions (par exemple, chef d'État ou de gouvernement, ministre des Affaires étrangères) ou «[s']il ressort de la pratique des États intéressés ou d'autres circonstances qu'ils avaient l'intention de considérer cette personne comme représentant l'État à ces fins». Aux termes de la Convention de Vienne de 1969 sont considérés comme tels «[l]es représentants accrédités des États à une conférence internationale ou auprès d'une organisation internationale ou d'un de ses organes, pour l'adoption du texte d'un traité dans cette conférence, cette organisation ou cet organe».
- 108.** À cet égard, on rappellera que les délégués à la Conférence internationale du Travail ne sont accrédités que dans le but précis de participer aux débats portant sur les questions inscrites à l'ordre du jour de la Conférence et qu'ils n'ont pas le pouvoir de modifier les accords commerciaux internationaux ou tout autre texte juridique adopté en dehors de l'Organisation. Les délégués ne représentent leur État que pour la durée d'une session spécifique de la Conférence. Comme le montrent les archives du BIT, aucun délégué n'a jamais laissé entendre que l'adoption d'une résolution de la Conférence pouvait produire des effets juridiques sur les obligations qui découlent d'un traité liant un État.
- 109.** Par-delà la question des pleins pouvoirs des représentants, l'article 40 de la Convention de Vienne de 1969 pose le consentement exprès de l'État comme condition préalable à la modification des traités. En effet, toute proposition tendant à amender un traité doit être notifiée à tous les États contractants afin qu'ils puissent exprimer leur avis et participer à la négociation. Ce même article prévoit en outre que l'accord portant amendement ne lie pas les États qui sont déjà parties au traité et qui ne deviennent pas parties à cet accord. Autrement dit, un État ne peut, sans avoir expressément exprimé son consentement, être lié par un quelconque amendement à un traité auquel il est partie.

⁸⁷ La différence entre l'amendement et l'interprétation des traités fait l'objet d'un vaste débat doctrinal. La Commission du droit international a reconnu que «faire le départ entre l'interprétation et l'amendement ou la modification d'un traité est en pratique parfois "difficile, sinon impossible"»; voir Commission du droit international, «[Projet de conclusions sur les accords et la pratique ultérieurs dans le contexte de l'interprétation des traités et commentaires y relatifs](#)» (2018), *Annuaire de la Commission du droit international*, Vol. II (2) (2018), 63. Voir aussi Philippe Sands, «Article 39, 1969 Vienna Convention», dans Olivier Corten et Pierre Klein (dir. de publication), *The Vienna Conventions on the Law of Treaties – A Commentary*, Vol. I (2011), 969.

⁸⁸ Jean Combacau et Serge Sur, *Droit international public*, 6^e édition, 2004, 141.

⁸⁹ Le terme «accord» a été choisi en vue de laisser une certaine souplesse aux États parties, et avec l'intention manifeste de s'éloigner du principe dit de l'«acte contraire» selon lequel un traité ne peut être amendé que par un acte de même nature juridique. En effet, les spécialistes considèrent que les traités internationaux peuvent être modifiés par divers moyens, la condition commune étant toujours, cependant, que les parties y consentent; voir James Crawford, *Brownlie's Principles of Public International Law*, 8^e édition (2012), 386.

- 110.** Nonobstant ce qui précède, la possibilité de modifier un traité au titre d'un accord ultérieur ou d'une pratique ultérieurement suivie est une question distincte qui continue de susciter le débat. À cet égard, la Commission du droit international a récemment conclu que «[l]es parties à un traité, par un accord ou une pratique dans l'application du traité, sont présumées avoir l'intention d'interpréter le traité et non de l'amender ou de le modifier. La possibilité que la pratique ultérieure des parties vienne amender ou modifier un traité n'est pas généralement reconnue ⁹⁰.»
- 111.** Dès lors, si les États parties à un traité ne peuvent être considérés, au regard du droit international, comme ayant eu l'intention de le modifier par une pratique ultérieure, la question du consentement devient déterminante. Ce consentement doit être clairement exprimé ou par ailleurs établi. Ainsi, les résolutions de la Conférence qui ne créent pas d'obligations nouvelles pour les Membres de l'OIT ne sauraient être interprétées comme ayant un quelconque effet juridique sur les traités internationaux adoptés en dehors de l'OIT ⁹¹. Par conséquent, aucun fondement juridique ne permet de considérer que les délégués à la Conférence internationale du Travail peuvent valablement exprimer le consentement de l'État qu'ils représentent à modifier les termes d'un accord de libre-échange auquel l'État est partie par l'adoption d'une résolution non contraignante de la Conférence.
- 112.** Par conséquent, le principe et droit fondamental que constituent des conditions de travail sûres et salubres/un milieu de travail sûr et salubre, découlant de la qualité de Membre de l'OIT, ne pourrait être pris en compte dans les accords de libre-échange existants qu'à la suite d'une décision commune et souveraine des États parties à ces accords ⁹². Bien qu'elle ait une résonance politique indéniable et qu'elle constitue un jalon important dans l'histoire de l'Organisation, une résolution non contraignante de la Conférence portant modification de la Déclaration de 1998 ne peut produire et ne produira aucun effet juridique «direct» en ce qui concerne les droits et obligations des États Membres résultant des accords de libre-échange auxquels ils sont parties ⁹³.

⁹⁰ Commission du droit international, [Projet de conclusions sur les accords et la pratique ultérieurs dans le contexte de l'interprétation des traités et commentaires y relatifs](#), conclusion 7(3), *Annuaire de la Commission du droit international*, Vol. II(2) (2018), 53.

⁹¹ La Cour internationale de Justice a rappelé que les résolutions, même si elles n'ont pas force obligatoire, peuvent parfois avoir une valeur normative; voir Cour internationale de Justice, [Licéité de la menace ou de l'emploi d'armes nucléaires](#), avis consultatif du 8 juillet 1996, paragr. 70. Voir aussi Alain Pellet, «Le rôle des résolutions des organisations internationales à la lumière de la jurisprudence de la Cour internationale de Justice», dans George P. Politakis, Tomi Kohiyama et Thomas Lieby (dir. de publication), *ILO100 Law for Social Justice* (2019), 149-160.

⁹² À cet égard, il convient de noter que la plupart des accords de libre-échange prévoient expressément qu'ils sont conclus pour une durée illimitée (voir, par exemple, article 16.14 de l'accord de libre-échange entre l'Union européenne et Singapour) ou mentionnent simplement une date d'entrée en vigueur sans spécifier de date d'expiration (voir, par exemple, article 22.4 de l'accord entre la République de Corée et la Colombie de 2016). En outre, les accords de libre-échange contiennent généralement des dispositions spécifiques régissant la procédure d'amendement (voir, par exemple, article 142 de l'accord commercial entre le Royaume-Uni et le Kenya de 2021).

⁹³ Le fait qu'une résolution de la Conférence ne puisse pas modifier de plein droit les traités internationaux est précisément la raison pour laquelle le document GB.344/INS/6 prévoit une procédure formelle de révision partielle des instruments internationaux du travail existants qui font référence aux quatre catégories de principes et droits fondamentaux.

III.3. Effets juridiques «indirects» d'une résolution de la Conférence portant modification de la Déclaration de 1998

III.3.1. Généralités – Règles d'interprétation des traités

- 113.** Aux fins du présent document, on entend par «effets juridiques indirects»: i) la manière dont les organes juridictionnels pourraient éventuellement interpréter les dispositions relatives au travail dans les accords de libre-échange en cas de différend postérieur à l'adoption d'une résolution de la Conférence portant modification de la Déclaration de 1998; ii) les effets qu'une résolution de la Conférence seraient susceptibles d'avoir sur les conditionnalités des SPG; iii) le poids que les organes juridictionnels pourraient éventuellement attribuer à des actes unilatéraux tels que des déclarations de position faites par des représentants d'États Membres dans le contexte de l'adoption de cette résolution.
- 114.** S'agissant de questions d'interprétation, il faut les analyser en se fondant sur la règle générale d'interprétation des traités, codifiée à l'article 31 de la Convention de Vienne de 1969, qui se lit comme suit:
1. Un traité doit être interprété de bonne foi suivant le sens ordinaire à attribuer aux termes du traité dans leur contexte et à la lumière de son objet et de son but.
 2. Aux fins de l'interprétation d'un traité, le contexte comprend, outre le texte, préambule et annexes inclus:
 - a) tout accord ayant rapport au traité et qui est intervenu entre toutes les parties à l'occasion de la conclusion du traité;
 - b) tout instrument établi par une ou plusieurs parties à l'occasion de la conclusion du traité et accepté par les autres parties en tant qu'instrument ayant rapport au traité.
 3. Il sera tenu compte, en même temps que du contexte:
 - a) de tout accord ultérieur intervenu entre les parties au sujet de l'interprétation du traité ou de l'application de ses dispositions;
 - b) de toute pratique ultérieurement suivie dans l'application du traité par laquelle est établi l'accord des parties à l'égard de l'interprétation du traité;
 - c) de toute règle pertinente de droit international applicable dans les relations entre les parties.
- 115.** Selon cette règle générale, le processus d'interprétation vise à établir l'intention des parties en clarifiant le sens des mots qu'elles ont utilisés, en les replaçant dans leur contexte global et en tenant compte de l'objet et du but de leur accord. Il est largement admis que l'article 31, sorte de noyau «sacro-saint» de la Convention de Vienne de 1969, représente une synthèse particulièrement aboutie de principes et de processus extrêmement complexes ⁹⁴.
- 116.** L'article 31 de la Convention de Vienne de 1969 est généralement reconnu comme reflétant le droit coutumier international en vigueur; il est donc contraignant pour tous les États, qu'ils aient ou non ratifié la convention ⁹⁵. Par ailleurs, il est communément admis que l'article 31

⁹⁴ Olivier Corten et Pierre Klein (dir. de publication), *The Vienna Conventions on the Law of Treaties – A Commentary*, Vol. I (2011), 805-806. L'article 31 de la Convention de Vienne de 1969 est presque identique à l'article 27 du projet de droit des traités rédigé en 1966. Intitulé «Règle générale d'interprétation», l'article 27 visait à souligner que l'application des différents moyens d'interprétation constitue une seule et même opération; voir Commission du droit international, «[Projet d'articles sur le droit des traités et commentaires](#)», *Annuaire de la Commission du droit international*, Vol. II (1966), 237.

⁹⁵ La Cour internationale de Justice a reconnu le caractère coutumier de cette règle à de nombreuses reprises; voir par exemple Cour internationale de Justice, *Affaire relative à des usines de pâte à papier sur le fleuve Uruguay (Argentine c. Uruguay)*, arrêt du 20 avril 2010, paragr. 65; Cour internationale de Justice, *Affaire relative à l'application de la convention pour la prévention et la répression du crime de génocide (Bosnie-Herzégovine c. Serbie-et-Monténégro)*, arrêt du 26 février 2007, paragr. 160. Voir

laisse suffisamment de latitude aux interprètes pour appliquer ces dispositions à un cas donné puisque «ces règles ne constituent pas un ensemble de préceptes simples susceptibles d'être appliqués pour produire un résultat scientifiquement vérifiable [et laissent une large] marge d'appréciation»⁹⁶, ou, comme l'a dit la Commission du droit international, «l'interprétation des documents est dans une certaine mesure un art, non une science exacte»⁹⁷. On se souviendra en outre que l'interprétation d'un traité peut varier en fonction des paramètres précis du cas d'espèce. Comme il a été observé, «l'application des règles du droit international en matière d'interprétation des traités à des dispositions identiques ou similaires de différents traités peut ne pas aboutir à des résultats identiques, compte tenu, notamment, des différences entre leurs contextes, objets et buts respectifs, de la pratique ultérieure des parties et des travaux préparatoires»⁹⁸.

III.3.2. Interprétation, après modification, des dispositions relatives au travail dans les accords de libre-échange existants

- 117.** En guise de remarque liminaire, il convient de noter que l'interprétation et l'application des accords de libre-échange relèvent en premier lieu des États parties concernés et, parfois, des organes de règlement des différends spécifiquement habilités à cet effet en vertu desdits accords. Il en découle que, même si les termes employés donnent à penser que les parties avaient intentionnellement opté pour une formulation large susceptible de s'adapter aux évolutions futures, il n'en demeure pas moins qu'il appartient aux auteurs de l'accord, ou aux organes juridictionnels compétents, d'interpréter le texte *lato* ou *stricto sensu*.
- 118.** En cas de litige sur la signification de certaines clauses relatives au travail (généralement celles qui n'énumèrent pas limitativement les principes et droits fondamentaux), l'arbitre doit déterminer si les parties ont souhaité laisser une marge de manœuvre pour l'évolution future de termes tels que «droits fondamentaux du travail», ou si elles ont accepté cette interprétation dynamique par la pratique ultérieure – concepts et techniques d'interprétation qui sont présentés séparément ci-dessous.

Interprétation évolutive ou dynamique – article 31(1) de la Convention de Vienne de 1969

- 119.** La Convention de Vienne de 1969 ne mentionne pas expressément la notion d'interprétation évolutive, mais le renvoi «à l'objet et au but» du traité à l'article 31(1) reconnaît implicitement cette technique qui, comme tous les autres moyens d'interprétation, cherche avant tout à établir la véritable intention des parties.
- 120.** L'interprétation évolutive – ou dynamique – permet de donner à un terme un sens qui évolue avec le temps, certaines dispositions du traité pouvant ainsi s'adapter à l'évolution des réalités économiques, politiques, culturelles et technologiques⁹⁹. Le concept d'interprétation

aussi Ulf Linderfalk, *On the Interpretation of Treaties: The Modern International Law as Expressed in the 1969 Vienna Convention on the Law of Treaties* (2010), 3.

⁹⁶ Jean-Marc Sorel et Valérie Boré Eveno, «Article 31, 1969 Vienna Convention», dans Olivier Corten et Pierre Klein, *The Vienna Conventions on the Law of Treaties – A Commentary*, Vol. I (2011), 817; et Richard Gardiner, *Treaty Interpretation* (2008), 7.

⁹⁷ Commission du droit international, *Projet d'articles sur le droit des traités et commentaires*, *Annuaire de la Commission du droit international*, Vol. II (1996), 237.

⁹⁸ Tribunal international du droit de la mer, *Affaire de l'usine Mox (Irlande c. Royaume-Uni)*, *ordonnance du 3 décembre 2001*, mesures conservatoires, paragr. 51.

⁹⁹ Sondre Trop Helmersen, «Evolutive treaty interpretation: Legality, semantics and distinctions», *European Journal of Legal Studies*, Vol. 6 (2013), 127-148. Parmi les nombreuses publications spécialisées, voir Erik Bjorge, *The Evolutionary Interpretation of Treaties*, 2014; Julian Arato, «Subsequent Practice and Evolutive Interpretation: Techniques of Treaty Interpretation over Time and Their Diverse Consequences», *The Law and Practice of International Courts and Tribunals*, Vol. 9 (2010), 443-494.

dynamique est souvent assimilé à l'interprétation téléologique ¹⁰⁰ et au principe d'effectivité ¹⁰¹. Il part du principe que certains termes ne sont pas statiques et, partant, doivent être compris selon les principes et règles prévalant à l'époque de l'interprétation (interprétation «intertemporelle») par opposition aux règles existant à celle de la conclusion du traité concerné (interprétation «contemporaine»).

- 121.** Les tribunaux internationaux ont élaboré une abondante jurisprudence qui fait appel à l'interprétation évolutive ou dynamique. La jurisprudence de la Cour internationale de Justice en offre des exemples marquants, comme l'affaire de la Namibie, où la cour a jugé que certains concepts figurant dans le Pacte de la Société des Nations, comme «les conditions particulièrement difficiles du monde moderne» et «le bien-être et le développement» des peuples concernés, n'étaient pas statiques, mais par définition évolutifs, qu'elle devait donc prendre en compte les changements survenus au cours du demi-siècle précédent et que son interprétation ne pouvait ignorer l'évolution ultérieure ¹⁰².
- 122.** La cour a élaboré au fil des ans un «principe» d'interprétation, à savoir qu'il convient de privilégier une approche évolutive dans certaines circonstances, notamment quant aux termes génériques utilisés dans les traités conclus depuis très longtemps ¹⁰³.
- 123.** La Cour européenne des droits de l'homme recourt fréquemment à la technique d'interprétation dynamique depuis son arrêt dans l'affaire *Tyrer* (1978), considérant la Convention européenne des droits de l'homme comme un instrument vivant qui doit être interprété en fonction des conditions actuelles ¹⁰⁴. D'autres instances ont parfois employé cette méthode d'interprétation, par exemple la Cour interaméricaine des droits de l'homme ¹⁰⁵, le Tribunal international du droit de la mer ¹⁰⁶ et l'Organe d'appel de l'Organisation mondiale du commerce ¹⁰⁷.

¹⁰⁰ L'interprétation téléologique des traités met l'accent sur leur objet et leur but, et privilégie une démarche favorisant la réalisation de leur objectif.

¹⁰¹ Le principe d'effectivité (*ut res magis valeat quam pereat*) repose sur l'hypothèse qu'un traité est destiné à atteindre un objectif; par conséquent, une interprétation qui réduirait une partie du texte à un pléonasme ou l'empêcherait d'atteindre son objet ne saurait être retenue.

¹⁰² Cour internationale de Justice, *Conséquences juridiques pour les États de la présence continue de l'Afrique du Sud en Namibie (Sud-Ouest africain) nonobstant la résolution 276 (1970) du Conseil de sécurité*, avis consultatif du 21 juin 1971, paragr. 53. Voir aussi Cour internationale de Justice, *Affaire du plateau continental de la mer Égée (Grèce c. Turquie)*, arrêt du 19 décembre 1978, paragr. 80; Cour internationale de Justice, *Différend relatif à des droits de navigation et des droits connexes (Costa Rica c. Nicaragua)*, arrêt du 13 juillet 2009, paragr. 64; Cour internationale de Justice, *Affaire relative à des usines de pâte à papier sur le fleuve Uruguay (Argentine c. Uruguay)*, arrêt du 20 avril 2010, paragr. 204.

¹⁰³ Selon la cour, «lorsque les parties ont employé dans un traité certains termes de nature générique, dont elles ne pouvaient pas ignorer que le sens était susceptible d'évoluer avec le temps, et que le traité en cause a été conclu pour une très longue période ou «sans limite de durée, les parties doivent être présumées, en règle générale, avoir eu l'intention de conférer aux termes en cause un sens évolutif»; voir Cour internationale de Justice, *Différend relatif à des droits de navigation et des droits connexes (Costa Rica c. Nicaragua)*, arrêt du 13 juillet 2009, paragr. 66.

¹⁰⁴ Cour européenne des droits de l'homme, *Affaire Tyrer c. Royaume-Uni (requête n° 5856/72)*, arrêt du 25 avril 1978, paragr. 31. Toutefois, la cour a également statué que cela ne signifie aucunement qu'une interprétation évolutive permet de conclure à l'existence d'un droit non prévu initialement par la convention; voir Cour européenne des droits de l'homme, *Affaire Johnston et autres c. Irlande (requête n° 9697/82)*, arrêt du 18 décembre 1986, paragr. 53.

¹⁰⁵ Voir Cour interaméricaine des droits de l'homme, *Advisory Opinion OC-16/99* of 1 October 1999, requested by the United American States, paragr. 114-115.

¹⁰⁶ Voir Tribunal international du droit de la mer, *Responsabilités et obligations des États qui patronnent des personnes et des entités dans le cadre d'activités menées dans la zone (demande d'avis consultatif soumise à la chambre pour le règlement des différends relatifs aux fonds marins)*, avis consultatif du 1er février 2011 (2011), paragr. 117.

¹⁰⁷ Voir Organisation mondiale du commerce, *États-Unis – Prohibition à l'importation de certaines crevettes et de certains produits à base de crevettes*, WT/DS58/AB/R, 12 octobre 1998, paragr. 129-130, et *Chine – Mesures affectant les droits de commercialisation et les services de distribution pour certaines publications et certains produits de divertissement audiovisuels*, WT/DS363/AB/R,

- 124.** Selon certains auteurs, la méthode d'interprétation évolutive comporte un risque de surinterprétation¹⁰⁸. En outre, l'interprétation évolutive d'un traité ne doit pas être confondue avec sa révision, qui est du seul ressort des parties¹⁰⁹. La Cour internationale de Justice a déclaré que son rôle consiste à interpréter les traités et non à les réviser; elle n'est donc pas habilitée à adopter une interprétation qui irait au-delà de l'objet et du but déclarés du traité ou qui modifierait ou compléterait substantiellement ses dispositions¹¹⁰. Modifier un traité par le biais de l'interprétation évolutive reviendrait en pratique à contourner ses dispositions spécifiques en matière d'amendement; en outre, cela soulèverait des difficultés constitutionnelles quant à la légitimité d'un texte différent de celui qu'ont ratifié les parlements nationaux.
- 125.** Il existe un fort courant d'opinion selon lequel les termes figurant dans les instruments des droits de l'homme, y compris les textes relatifs à la protection sociale et aux droits des travailleurs, sont intrinsèquement évolutifs et se prêtent donc à une interprétation dynamique. On peut penser, par exemple, au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels ou au Pacte international relatif aux droits civils et politiques, ainsi qu'à des expressions telles que «procès équitable», «traitements dégradants» ou «respect, protection et réalisation» comme exemples de dispositions ayant un sens potentiellement évolutif.
- 126.** Sur la base des observations qui précèdent, il n'est pas exclu que, dans un contexte et un ensemble de circonstances donnés, l'interprète conclue que l'intention des États parties à un accord de libre-échange était de donner un sens évolutif aux expressions «droits fondamentaux du travail» ou «principes et droits fondamentaux au travail» – notamment s'il n'est pas fait référence à la Déclaration de 1998 ou à tout autre instrument pertinent de l'OIT –, ou qu'il s'agit de termes génériques, intrinsèquement évolutifs, devant donc être interprétés par renvoi aux conditions juridiques et factuelles prévalant à la date de l'interprétation et non à celles qui existaient lors de la conclusion de l'accord de libre-échange.
- 127.** C'est précisément pour exclure de telles conséquences involontaires qu'il a été proposé d'inclure une clause de sauvegarde dans toute résolution de la Conférence portant modification de la Déclaration de 1998. Comme l'explique en détail le document GB.344/INS/6, l'introduction d'une telle clause de sauvegarde viserait à garantir que les obligations contractées dans le cadre des accords de libre-échange existants ne puissent être modifiées sans le consentement exprès des parties contractantes.

21 décembre 2009, paragr. 396. Un autre exemple à cet égard est la [décision rendue en 1996 par le panel d'arbitrage](#) concernant le litige relatif au tarif États-Unis/Canada en vertu de l'ALENA. Pour une analyse critique de la décision du panel d'arbitrage, voir Dale E. McNiel, «The NAFTA Panel Decision on Canadian Tariff-Rate Quotas: Imagining a Tariffing Bargain», *Yale Journal of International Law*, Vol. 22 (1997), 345-379.

¹⁰⁸ Le raisonnement qui sous-tend la «présomption générale» d'intention évolutive avancée par la Cour internationale de Justice dans le *Différend relatif à des droits de navigation et des droits connexes* a notamment fait l'objet de critiques, car il semble signifier que certaines dispositions conventionnelles ont effectivement un sens évolutif, parce qu'elles sont susceptibles d'en avoir un, indépendamment de l'intention réelle des parties. Pourtant, la reconnaissance du caractère évolutif d'un terme ne suffit pas à présumer l'existence d'une intention évolutive; voir Duncan French, «Treaty Interpretation and the Incorporation of Extraneous Legal Rules», *International and Comparative Law Quarterly* 55 (2006), 296-297. Voir aussi Hugh Thirlway, «The Law and Procedure of the International Court of Justice 1960-1989 Part One», *British Yearbook of International Law*, Vol. 60 (1989), 143.

¹⁰⁹ Comme l'a fait observer le juge Bedjaoui dans son [opinion individuelle](#) dans l'*Affaire relative au projet Gabčíkovo-Nagymaros (Hongrie-Slovaquie)*, «"Interprétation" n'est pas "substitution" à un texte négocié et agréé d'un texte tout autre, ni négocié ni convenu. Sans qu'il faille renoncer à "l'interprétation évolutive", qui peut être utile et même nécessaire dans des hypothèses très limitées, il convient de dire qu'elle ne peut pas être appliquée automatiquement à n'importe quelle affaire»; voir Cour internationale de Justice, Recueil 1997, 120.

¹¹⁰ Cour internationale de Justice, *Affaire relative aux droits des ressortissants des États-Unis d'Amérique au Maroc*, [arrêt du 27 août 1952](#), 196.

Accords et pratiques ultérieurs – article 31(3)(a) et (b) de la Convention de Vienne de 1969

- 128.** En vertu de l'article 31(3)(a) et (b) de la Convention de Vienne de 1969, l'instance chargée d'interpréter un texte doit tenir compte de tout accord intervenu ultérieurement entre les parties et de la pratique ultérieurement suivie par elles, en examinant le contexte des dispositions du traité.
- 129.** Selon le projet de conclusions de la Commission du droit international sur la pratique et les accords ultérieurs dans le contexte de l'interprétation des traités adopté en 2018 ¹¹¹, la pratique et les accords ultérieurs constituent des moyens d'interprétation authentiques pour l'application de la règle générale énoncée à l'article 31 de la Convention de Vienne de 1969, en tant qu'ils constituent une preuve objective du sens attribué à un traité par les parties (Conclusion 3).
- 130.** Un accord ultérieur est défini comme «un accord au sujet de l'interprétation du traité ou de l'application des dispositions de celui-ci, auquel sont parvenues les parties après la conclusion du traité», tandis que la pratique ultérieure «est constituée par toute conduite dans l'application du traité, après la conclusion de celui-ci, par laquelle est établi l'accord des parties à l'égard de l'interprétation du traité» (Conclusion 4). La pratique et les accords ultérieurs peuvent donc faire l'objet de distinctions selon que la position commune des parties peut être établie par un acte unique ou une série d'actes distincts.
- 131.** Comme il ressort des commentaires de la Commission du droit international, l'expression «accord ultérieur» ne doit pas être interprétée comme synonyme de traité ultérieur formellement conclu par écrit; elle peut prendre toute forme, pas nécessairement contraignante, que les parties au traité peuvent choisir. Néanmoins, les accords ultérieurs doivent refléter sans équivoque une «convergence de vues» et porter sur l'interprétation ou l'application du traité en question. Les interprétations contradictoires exprimées par les différentes parties à un traité excluent toute possibilité d'accord.
- 132.** La pratique ultérieure peut consister en toute conduite (actions ou omissions) d'une partie relative à l'application d'un traité, dans l'exercice de ses fonctions exécutives, législatives, judiciaires ou autres (Conclusion 5). Selon la Commission du droit international, la pratique ultérieure au sens de l'article 31(3)(b) doit être un comportement relatif à «l'application du traité», ce qui comprend, entre autres, «les déclarations officielles concernant l'interprétation du traité, comme les déclarations faites à une conférence diplomatique ou dans le cadre d'un différend d'ordre juridique, des décisions de juridictions nationales, les communications officielles auxquelles le traité donne lieu, ou l'adoption d'une législation nationale ou la conclusion d'accords internationaux aux fins de la mise en œuvre d'un traité ¹¹²».
- 133.** Le comportement des acteurs non étatiques, par exemple les décisions et résolutions des organisations internationales, ne constitue pas une pratique ultérieure mais peut être pertinent pour évaluer la pratique ultérieurement suivie par les parties à un traité (Conclusion 5). Le commentaire de la Commission du droit international renvoie, par exemple, aux rapports des organisations internationales, aux directives et manuels relatifs à la pratique des États, qui peuvent fournir des informations précieuses sur la pratique ultérieure des parties, contribuer à l'évaluation de ces informations, voire contribuer à l'avènement de ladite pratique. Les déclarations ou le comportement d'autres États, organisations internationales ou

¹¹¹ Commission du droit international, [Rapport de la Commission du droit international](#) – Soixante-dixième session (30 avril-1^{er} juin et 2 juillet-10 août 2018), A/73/10.

¹¹² Commission du droit international, «[Projet de conclusions sur les accords et la pratique ultérieurs dans le contexte de l'interprétation des traités et commentaires y relatifs](#)», *Annuaire de la Commission du droit international*, Vol. II(2) (2018), 33.

acteurs non étatiques peuvent donc être une source pertinente de pratique ultérieure des parties à un traité, mais ne doivent pas être confondus avec la pratique des parties au traité elles-mêmes.

- 134.** Selon la Commission du droit international, l'identification de la pratique et des accords ultérieurs aux termes de l'article 31(3) de la Convention de Vienne de 1969 exige en particulier de déterminer si, par un accord ou une pratique, les parties ont pris position au sujet de l'interprétation d'un traité (Conclusion 6). La commission a précisé que la pratique ultérieure au niveau international ne doit pas nécessairement consister en une action conjointe et qu'un accord ultérieur peut résulter de traités juridiquement contraignants, ainsi que d'instruments non contraignants, tels les protocoles d'accord ou les décisions d'une conférence des parties ¹¹³.
- 135.** S'agissant de l'effet de la pratique et des accords ultérieurs, les parties à un traité sont présumées avoir l'intention d'en préciser le sens – soit pour en restreindre la portée, soit pour confirmer une interprétation plus libérale –, mais non de le modifier (Conclusion 7). La Commission du droit international a précisé que la possibilité de modifier les traités en raison de la pratique ultérieure des parties ne fait pas l'objet d'un large consensus et que, s'il était possible de les modifier facilement en qualifiant un moyen informel de pratique ultérieure, la stabilité des relations conventionnelles et le principe *pacta sunt servanda* seraient compromis.
- 136.** En outre, la pratique et les accords ultérieurs peuvent aider à déterminer si l'intention présumée des parties lors de la conclusion d'un traité était ou non d'attribuer à un terme un sens susceptible d'évolution dans le temps (Conclusion 8). La commission a précisé à cet égard que le poids des pratiques ou accords ultérieurs comme moyens d'interprétation dépend de certains critères, telles leur clarté et leur spécificité, ou encore de la mesure dans laquelle cette pratique est répétée et de la manière dont elle est répétée (Conclusion 9).
- 137.** Au vu des observations qui précèdent, il n'est pas exclu, dans un contexte donné et si un certain nombre de conditions sont réunies, qu'un interprète considère qu'une résolution de la Conférence portant modification de la Déclaration de 1998 constitue un élément de pratique ultérieure aux fins de l'interprétation des dispositions relatives au travail d'un accord de libre-échange mentionnant les «droits fondamentaux du travail» ou les «principes et droits fondamentaux au travail». Toutefois, pour que cela soit pertinent au regard de l'article 31(3)(b) de la Convention de Vienne de 1969, tous les États parties à un accord de libre-échange – et pas seulement certains d'entre eux – devraient appliquer l'accord concerné d'une manière si concordante qu'elle ne laisse aucun doute quant à leur compréhension partagée du sens qu'il convient d'y donner.

Règles pertinentes du droit international – article 31(3)(c) de la Convention de Vienne de 1969

- 138.** L'article 31(3)(c) de la Convention de Vienne de 1969 dispose que, aux fins de l'interprétation d'un traité, il faut tenir compte de toute règle pertinente de droit international applicable dans les relations entre les parties. Cette disposition intègre le principe «d'intégration systémique», qui repose sur une prémisse, soit qu'un accord international n'est pas conclu, ni ne produit d'effets, *in vacuo juris*, mais dans un ordre juridique existant ¹¹⁴. Pour certains auteurs, le principe d'intégration systémique a le statut de norme constitutionnelle, de «fondement» du

¹¹³ La pratique peut également découler de certains manuels, des échanges de correspondance diplomatique, de communiqués de presse ou d'accords de compromis; voir Oliver Dörr et Kirsten Schmalenbach (dir. de publication), *Vienna Convention on the Law of Treaties – A Commentary* (2012), 555.

¹¹⁴ Giovanni Distefano, «Les techniques interprétatives de la norme internationale», *Revue générale du droit international public*, Vol. 115 (2011), 383.

système juridique international¹¹⁵, ou contribue notablement à la cohérence entre des systèmes qui, sans lui, seraient autonomes¹¹⁶.

- 139.** La pertinence de cette disposition quant aux effets d'une résolution de la Conférence sur les traités existants soulève également la question de la nature des résolutions de la Conférence, et amène notamment à se demander si elles constituent des «règles de droit international». La portée exacte du terme «règle» en vertu de la Convention de Vienne de 1969 est une question complexe, qui n'a jamais été véritablement tranchée. En principe, les «règles de droit international» au sens de l'article 31(3) correspondent aux «sources» du droit international définies à l'article 38(1) du Statut de la Cour internationale de Justice, et comprennent donc les autres traités, les règles coutumières et les principes généraux du droit international¹¹⁷.
- 140.** On notera toutefois que le panel d'arbitrage constitué en vertu de l'article 20.6.1 de l'accord de libre-échange entre pays d'Amérique centrale, États-Unis et République dominicaine (CAFTA-DR) pour examiner un différend entre les États-Unis et le Guatemala a considéré que la Déclaration de 1998, instrument «juridique non contraignant», constituait une règle de droit international pertinente pour l'interprétation des dispositions relatives au travail dans ledit accord.
- 141.** En fait, le panel a déclaré que, conformément à l'article 31(3)(c) de la Convention de Vienne de 1969, il devait prendre en compte, outre le contexte, «toute règle pertinente de droit international applicable dans les relations entre les parties» au CAFTA-DR pour interpréter et appliquer ses dispositions. Comme il l'a expliqué, «toutes les parties au CAFTA-DR sont membres de l'OIT. À ce titre, elles sont liées par une obligation énoncée dans la Déclaration de l'OIT relative aux principes et droits fondamentaux au travail, ancrée dans la Constitution de l'OIT¹¹⁸».
- 142.** On ne peut donc exclure qu'une résolution de la Conférence portant modification de la Déclaration de 1998 soit considérée comme source de droit pertinente au sens de l'article 31(3)(c) de la Convention de Vienne de 1969. Toutefois, cela ne signifie pas que la résolution ferait automatiquement partie intégrante des accords de libre-échange existants, mais plutôt qu'elle constituerait uniquement une règle pertinente à prendre en compte pour interpréter les dispositions relatives au travail dans lesdits accords. Si une clause de sauvegarde était ajoutée à la résolution, elle ferait également partie des «règles pertinentes» et devrait être dûment prise en compte.

Application des dispositions relatives au travail – Précédents liés au règlement des différends par une tierce partie

- 143.** À ce jour, les États ont rarement sollicité l'intervention d'une tierce partie aux fins du règlement d'un différend concernant l'application ou l'interprétation de dispositions relatives au travail figurant dans un accord de libre-échange¹¹⁹. Pour l'heure, seuls deux différends ayant trait au

¹¹⁵ Campbell MacLachlan, «The Principle of Systematic Integration and Article 31(3)(c) of the Vienna Convention», *International and Comparative Law Quarterly*, Vol. 54 (2005), 280-281.

¹¹⁶ James Crawford, *Brownlie's Principles of Public International Law* (2012), 383.

¹¹⁷ Richard Gardiner, *Treaty Interpretation* (2008), 259-275; Mark E. Villiger, *Commentary on the 1969 Vienna Convention on the Law of Treaties* (2009), 433.

¹¹⁸ Dominican Republic – Central America – United States free trade agreement, Arbitral panel established pursuant to chapter twenty, *In the Matter of Guatemala – Issues in relation to the obligations under article 16.2.1(a) of the CAFTA-DR*, [rapport final du panel](#), 14 juin 2017, paragr. 427.

¹¹⁹ Robert McDougall, *Regional Trade Agreement Dispute Settlement Mechanisms: Modes, Challenges and Options for Effective Dispute Resolution* (2018), 10; Geraldo Vidigal, «Why Is There So Little Litigation under Free Trade Agreements? Retaliation and Adjudication in International Dispute Settlement», *Journal of International Economic Law*, Vol. 20 (2017), 927-932; Claude Chase

non-respect allégué de telles dispositions ont donné lieu à une procédure formelle, à savoir un différend entre les États-Unis et le Guatemala, qui a été porté devant un collège d'arbitres en vertu du CAFTA-DR ¹²⁰, et un différend entre l'Union européenne (UE) et la République de Corée, qui a été soumis à un groupe d'experts au titre de l'accord de libre-échange conclu entre l'UE et la République de Corée ¹²¹.

- 144.** Ces deux précédents offrent un aperçu intéressant de la manière dont les dispositions relatives au travail sont interprétées en général, mais n'offrent pas directement d'orientations quant à la possibilité de procéder à une interprétation contextuelle de telles dispositions si des différends devaient survenir après la modification de la Déclaration de 1998.

a) L'affaire États-Unis/Guatemala

- 145.** Entré en vigueur le 1^{er} mars 2006, le CAFTA-DR régleme les questions relatives au travail en son chapitre 16. Le différend entre les États-Unis et le Guatemala portait sur l'application de l'article 16.2.1(a) de l'accord, qui dispose qu'«une partie ne peut s'abstenir d'appliquer effectivement sa législation du travail, en raison d'actions ou d'omissions régulières ou récurrentes, d'une manière nuisant aux échanges commerciaux entre les parties». Les États-Unis alléguaient que le Guatemala avait manqué à ses obligations au titre de l'article 16.2.1(a) en n'exécutant pas des jugements, en n'imposant pas de sanctions et en ne procédant pas à des inspections du travail appropriées.
- 146.** Dans son rapport final, le collège d'arbitres a conclu que, même si le Guatemala avait bel et bien omis d'appliquer effectivement sa législation du travail, les États-Unis n'avaient pas prouvé que son inaction constituait «une série d'omissions nuisant aux échanges commerciaux» et que, partant, aucune violation de l'article 16.2.1(a) du CAFTA-DR ne pouvait être établie ¹²². En vertu de cet accord, la partie plaignante devait démontrer que les violations du droit du travail résultaient d'actions ou d'omissions régulières ou récurrentes nuisant aux échanges commerciaux ¹²³. Pour le gouvernement des États-Unis, l'action «nuisant aux échanges commerciaux» devait être comprise comme toute action qui modifiait les conditions de concurrence tandis que, pour le Guatemala, il fallait prouver sans ambiguïté que la non-application de la législation du travail avait des effets visibles sur les échanges commerciaux entre les parties. S'appuyant sur la règle d'interprétation des traités énoncée dans la Convention de Vienne de 1969, le collège d'arbitres a conclu, sur la base d'une

et coll., «Mapping of Dispute Settlement Mechanisms in Regional Trade Agreements – Innovative or Variations on a Theme?», dans Rohini Acharya (dir. de publication), *Regional Trade Agreements and the Multilateral System* (2016).

¹²⁰ Voir Arbitral Panel Established Pursuant to Chapter Twenty of the Dominican Republic – Central America – United States Free Trade Agreement, *In the Matter of Guatemala – Issues Relating to the Obligations Under Article 16.2.1(a) of the CAFTA-DR, Final Report of the Panel*, 14 June 2017 (rapport définitif du collège d'arbitres en date du 14 juin 2017).

¹²¹ Voir Panel of Experts Proceeding Constituted Under Article 13.15 of the EU-Korea Free Trade Agreement, *Report of the Panel of Experts*, 20 January 2021 (rapport du groupe d'experts en date du 20 janvier 2021).

¹²² Rapport définitif du collège d'arbitres, paragr. 594. Pour de plus amples informations, voir June Namgoong, «Two Sides of One Coin: The US-Guatemala Arbitration and the Dual Structure of Labour Provisions in the CPTPP», *International Journal of Comparative Labour Law*, Vol. 35 (2019), 483-509; Kathleen Claussen, «Reimagining Trade-Plus Compliance: The Labor Story», *Journal of International Economic Law*, Vol. 23 (2020), 25-43; Tequila J. Brooks, «U.S.-Guatemala Arbitration Panel Clarifies Effective Enforcement Under Labor Provisions of Free Trade Agreement», *International Labor Rights Case Law*, Vol. 4 (2018), 45-51.

¹²³ Ces conditions ont été critiquées comme étant si rigoureuses qu'elles n'offrent guère de chances de succès aux réclamations liées au travail. Pour citer un commentateur, «cela illustre l'intérêt limité des ALE pour l'avancement de la justice sociale dans ce type de cas [...]. Une formulation aussi restrictive de l'applicabilité des dispositions du droit du travail dans cet ALE permet de tolérer des violations flagrantes et systématiques de la liberté syndicale»; Phillip Paiement, «Leveraging Trade Agreements for Labor Law Enforcement: Drawing Lessons from the US-Guatemala CAFTA Dispute», *Georgetown Journal of International Law*, Vol. 49 (2018), 690.

interprétation textuelle, que l'expression «nuisant aux échanges commerciaux» exigeait davantage qu'un simple lien avec le commerce et qu'il fallait apporter des preuves tangibles d'effets suffisants pour conférer un avantage concurrentiel à l'entreprise concernée.

- 147.** En outre, faisant brièvement référence à la Déclaration de 1998, le collège d'arbitres a estimé qu'il devait prendre en compte les obligations des parties en tant que Membres de l'OIT, considérant qu'il s'agissait de «règle[s] pertinente[s] de droit international applicable[s] dans les relations entre les parties». Le collège d'arbitres s'est donc fondé sur la Déclaration de 1998 et sur les avis des organes de l'OIT pour confirmer que la non-application de la législation du travail guatémaltèque était susceptible de porter atteinte aux droits au travail internationalement reconnus qui étaient mentionnés dans le CAFTA-DR. Toutefois, le collège d'arbitres n'était pas saisi de la question de savoir si ces droits au travail internationalement reconnus avaient effectivement été violés.

b) L'affaire Union européenne/République de Corée

- 148.** Le rapport du groupe d'experts du 25 janvier 2021 dans le conflit du travail entre l'UE et la République de Corée ¹²⁴ constitue le premier cas où l'UE a cherché à faire respecter des engagements pris en matière de travail dans le cadre d'un accord de libre-échange ¹²⁵. Contrairement au différend États-Unis/Guatemala, le différend qui faisait l'objet de la requête de l'UE n'avait pas trait à une violation alléguée de l'obligation de ne pas nuire aux échanges commerciaux par une omission de mettre en œuvre et de faire respecter les lois nationales. L'UE alléguait dans sa requête que, premièrement, la loi de la République de Corée sur les syndicats et les relations professionnelles n'était pas conforme à l'engagement pris par celle-ci de respecter, promouvoir et réaliser la liberté d'association et la reconnaissance effective de la négociation collective; et que, deuxièmement, la République de Corée n'avait pas fait suffisamment d'efforts pour ratifier les conventions fondamentales de l'OIT, puisque quatre de ces conventions restaient en attente de ratification pour ce pays.
- 149.** Le groupe d'experts a formulé dans son rapport un certain nombre d'observations sur le régime d'interprétation applicable, décidant que chaque disposition de l'accord de libre-échange serait examinée et interprétée conformément à la règle générale d'interprétation des traités énoncée à l'article 31 de la Convention de Vienne de 1969. Il a indiqué à cet égard qu'il suivrait l'approche holistique dominante selon laquelle un traité doit être interprété de bonne foi suivant le sens ordinaire à attribuer à ses termes, dans leur contexte, et à la lumière de son objet et de son but (paragraphe 46).
- 150.** Le groupe d'experts a conclu que trois aspects de la législation coréenne étaient incompatibles avec les principes relatifs à la liberté d'association, tels que définis dans le système de l'OIT, que la République de Corée était tenue de respecter, de promouvoir et de réaliser en vertu de l'article 13.4.3 de l'accord (paragraphe 196, 208, 227). Le groupe d'experts a estimé que, en se référant expressément à la Constitution de l'OIT, à la Déclaration de 1998 et aux principes spécifiques concernant les droits fondamentaux, les parties avaient clairement voulu que toute obligation découlant de la première phrase de l'article 13.4.3 soit pleinement interprétée dans

¹²⁴ Rapport du groupe d'experts en date du 20 janvier 2021.

¹²⁵ Les accords de libre-échange conclus par l'Union européenne avec ses partenaires commerciaux excluent souvent un arbitrage des différends relatifs au respect de dispositions liées au travail, qui doivent être soumis à un groupe d'experts. Ledit groupe formule des recommandations non contraignantes, encore qu'un comité du commerce et du développement durable soit chargé de surveiller la mise en œuvre de ces recommandations; voir Marco Bronckers et Giovanni Gruni, «Taking the Enforcement of Labour Standards in the EU's Free Trade Agreements Seriously», *Common Market Law Review*, Vol. 56 (2019), 1591-1622; James Harrison, «The Labour Rights Agenda in Free Trade Agreements», *The Journal of World Investment & Trade*, Vol. 20 (2019), 710-715.

son sens internationalement accepté (paragraphe 64). Quant à la ratification des conventions de l'OIT, il a estimé que l'article 13.4.3 énonçait une obligation de moyens – non de résultat – et que la République de Corée n'avait pas manqué à son obligation de faire tout ce qui était dans ses moyens pour ratifier les conventions en question (paragraphe 288 et 293).

151. S'agissant de la Déclaration de 1998, dont les parties convenaient qu'elle n'était pas juridiquement contraignante en soi, le groupe d'experts n'en a pas moins constaté que les parties avaient pris un engagement contraignant distinct de respecter, promouvoir et réaliser les principes et droits fondamentaux au titre de l'article 13.4.3 de l'accord de libre-échange, et non de la Déclaration de 1998 elle-même (paragraphe 121-122), ce qui rejoignait le point de vue qu'il avait exprimé plus tôt, à savoir que l'intégration dans l'accord de libre-échange d'obligations découlant de l'adhésion à l'OIT créait «des obligations distinctes et indépendantes en vertu du chapitre 13 de L'accord» (paragraphe 107).
152. Le groupe d'experts a précisé le sens de plusieurs termes utilisés dans l'article 13.4.3, considérant par exemple que l'expression «s'engager à» ne traduisait pas une simple aspiration, mais constituait une obligation juridiquement contraignante (paragraphe 127). Quant aux «principes concernant les droits fondamentaux», le groupe d'experts a rejeté l'argument selon lequel ils n'étaient pas suffisamment clairs et concrets et a décidé que ces principes, lus séparément des droits établis dans les conventions correspondantes, étaient généralement interprétés comme fondant l'examen de la législation nationale en question (paragraphe 141).
153. Le groupe a ensuite explicité le sens ordinaire des engagements essentiels pris par les parties de respecter, de promouvoir et de réaliser les principes fondamentaux: selon lui, «respecter» emportait une obligation négative de ne pas entraver de quelque manière que ce soit la liberté d'association; «promouvoir» signifiait une obligation positive pour les États de veiller à ce que des tiers ne perturbent pas l'exercice de la liberté syndicale des travailleurs; et «réaliser» renvoyait à une obligation contraignante de donner effet aux principes fondamentaux, indépendamment des dispositions des conventions fondamentales (paragraphe 131-133).

c) Conclusion

154. Les affaires États-Unis/Guatemala et UE/République de Corée diffèrent à bien des égards. En effet, chacune d'elles portant sur un type différent de disposition relative au travail, le groupe d'experts dans le différend UE/République de Corée n'a pu que constater que «[l]e rapport du collègue d'arbitres dans l'affaire CAFTA-DR ne l'aid[ait] pas à interpréter et à appliquer le chapitre 13 de l'ALE UE-Corée» (paragraphe 90). En outre, le groupe d'experts a relevé que «le chapitre 16 de l'Accord CAFTA-DR [...] ne s'inscri[vait] pas dans le même contexte de développement durable que l'ALE UE-Corée, et ne renvo[yait] pas non plus à l'ensemble des accords et déclarations multilatéraux et internationaux que les parties [avaient] inclus dans l'ALE UE-Corée» (paragraphe 93).
155. Cela démontre que l'issue de chaque cas d'espèce dépend dans une large mesure de la portée de la disposition relative au travail concernée. Comme indiqué précédemment, ces dispositions peuvent varier considérablement d'un accord commercial à l'autre. Les accords de libre-échange CAFTA-DR et UE/République de Corée sont de bons exemples de cette diversité. Dans le premier, les parties se sont engagées à «s'efforcer de garantir» que «les droits au travail internationalement reconnus [...] s[eraient] reconnus et protégés par leur législation»; les violations alléguées de cette disposition peuvent tout au plus donner lieu à des consultations. Dans le deuxième, les parties se sont clairement «engag[ées] à respecter, promouvoir et réaliser [les principes et droits fondamentaux] dans leur législation et leur pratique», un groupe d'experts pouvant être saisi en cas de non-respect de cet engagement.

- 156.** En dépit de ces différences, il importe de noter que, dans leurs rapports respectifs, le collège d'arbitres et le groupe d'experts se sont fondés uniquement sur la règle générale d'interprétation codifiée dans la Convention de Vienne de 1969 pour déterminer le sens des dispositions du travail en cause. Ils n'ont notamment pas tenté d'élaborer un raisonnement faisant abstraction de l'intention commune des parties, telle qu'elle ressortait du texte même des deux accords commerciaux.

III.3.3. Conditions d'accès aux régimes commerciaux préférentiels

- 157.** Comme il a été indiqué plus haut, les accords de libre-échange bilatéraux ou plurilatéraux doivent être distingués des arrangements incitatifs, comme le SPG. Contrairement aux accords de libre-échange, ces arrangements ne sont pas des accords négociés, mais constituent un régime de préférences tarifaires appliqué unilatéralement par un pays développé (ou un groupe de pays développés comme l'UE) à un pays en développement sous réserve du respect, par celui-ci, des droits de l'homme, des droits au travail et de certaines conditions ¹²⁶.
- 158.** Étant donné la nature unilatérale de ces arrangements, il est clair que toute modification des conditions des SPG sera entièrement laissée à la discrétion de l'État qui les accorde. Par exemple, si, dans le cadre de l'arrangement actuel du SPG+ ¹²⁷, l'UE exigeait la ratification de 27 conventions relatives aux droits de l'homme, y compris les huit conventions fondamentales de l'OIT, il lui appartiendrait de déterminer si, et quand, cet arrangement devrait être modifié, ou un nouvel arrangement établi, de manière à refléter toute modification de la Déclaration de 1998 et la reconnaissance d'une ou plusieurs conventions sur la sécurité et la santé au travail comme instruments fondamentaux.
- 159.** De plus, les États qui offrent des arrangements incitatifs sous la forme de régimes commerciaux préférentiels pourraient décider de mettre davantage l'accent sur la sécurité et la santé au travail, même en l'absence d'une résolution de la Conférence portant modification de la Déclaration de 1998. Il convient également de préciser que toute modification des conditions du SPG ne pourrait s'appliquer que de manière prospective et non rétroactive, de sorte que l'adoption d'une résolution de la Conférence portant modification de la Déclaration

¹²⁶ Pour plus d'informations sur le lien entre le travail et les échanges commerciaux dans le cadre des SPG, voir Jan Orbie et Ferdi de Ville, «Core Labour Standards in the GSP Regime of the European Union: Overshadowed by Other Considerations», dans Colin Fenwick et Tonia Novitz (dir. de publication), *Human Rights at Work – Perspectives on Law and Regulation* (2010), 487-508; Samantha Velluti, «The trade-labour linkage in the EU's Generalized System of Preferences», *Studia Diplomatica*, Vol. 67 (2014), 93-106; Jeffrey Vogt, «A Little Less Conversation: The EU and the (Non) Application of Labour Conditionality in the Generalized System of Preferences (GSP)», *International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations*, Vol. 31, (2015), 285-304; Ludo Cuyvers et Weifeng Zhou, «Linking International Trade and Labour Standards: The Effectiveness of Sanctions under the European Union's GSP», *Journal of World Trade*, Vol. 45 (2011), 63-85; George Tsogas, «Labour Standards in the Generalized Systems of Preferences of the European Union and the United States», *European Journal of Industrial Relations*, Vol. 6 (2011), 349-370.

¹²⁷ Conformément au [Règlement \(UE\) n° 978/2012](#) du 25 octobre 2012, l'Union européenne donne accès à son marché au moyen de préférences tarifaires aux pays en développement considérés comme vulnérables qui répondent aux conditions suivantes: avoir ratifié l'ensemble des 27 conventions internationales énumérées dans le règlement, pourvu que les plus récentes conclusions des organes de suivi de ces conventions ne fassent pas état d'une omission grave de mettre effectivement en œuvre l'une quelconque de ces conventions; ne pas avoir formulé de réserves prohibées par l'une de ces conventions ou considérées comme incompatibles avec l'objet et le but de ces conventions; s'engager de manière contraignante à maintenir la ratification des conventions pertinentes et à assurer leur mise en œuvre effective; accepter sans réserve les exigences de rapport imposées par chaque convention et s'engager de manière contraignante à participer et à coopérer à la procédure de suivi (article 9). Le règlement de l'UE prévoit également la suspension temporaire de l'arrangement pour la totalité ou une partie des produits originaires d'un pays bénéficiaire du SPG+ si, dans la pratique, ce dernier ne respecte pas ses engagements contraignants, la charge de prouver le respect de tels engagements incombant audit bénéficiaire (article 15).

de 1998 ne créera pas directement ou indirectement de nouvelles conditions pour les pays bénéficiaires des SPG existants.

III.3.4. La pertinence de la théorie relative aux actes unilatéraux des États

- 160.** Pour évaluer comment la doctrine relative aux actes unilatéraux des États pourrait être liée au processus actuel d'amendement de la Déclaration de 1998, il faut d'abord se demander si une résolution de la Conférence portant modification de cette déclaration pourrait, en tant que telle, être rangée dans la catégorie des «déclarations unilatérales des États susceptibles de créer des obligations juridiques». Il ne fait aucun doute à cet égard qu'une résolution sera un acte statutaire de la Conférence internationale du Travail, organe délibérant suprême de l'Organisation. Puisque la Constitution de l'OIT confère à celle-ci la pleine personnalité juridique, un tel acte sera imputable à l'Organisation elle-même et non à ses États Membres à titre individuel. En revanche, les actes des représentants gouvernementaux, tels que les déclarations orales et écrites ou les votes lors des débats de la Conférence, seront susceptibles d'attribution aux États Membres correspondants.
- 161.** Il convient donc d'établir une nette distinction entre, d'une part, la nature juridique d'une résolution de la Conférence, qui ne peut en aucun cas être considérée comme une déclaration unilatérale de chacun des Membres qui ont appuyé son adoption, explicitement ou implicitement, et, d'autre part, les opinions exprimées par tel ou tel délégué gouvernemental, qui peuvent avoir une certaine portée juridique et politique mais pourraient difficilement être qualifiées d'actes unilatéraux des États concernés.
- 162.** À cet égard, rappelons qu'il a été fait référence aux arrêts rendus en 1974 par la Cour internationale de Justice dans les affaires des *Essais nucléaires* ainsi qu'aux *Principes directeurs applicables aux déclarations unilatérales des États susceptibles de créer des obligations juridiques*, que la Commission du droit international a adoptés en 2006.
- 163.** Les affaires des *Essais nucléaires*, respectivement instituées par la Nouvelle-Zélande et l'Australie contre la France, concernaient notamment l'effet juridique de diverses déclarations, telles qu'une lettre du Président de la République française, un communiqué de la Présidence de la République française, une note diplomatique ou une déclaration du ministre français des Affaires étrangères devant l'Assemblée générale des Nations Unies, qui faisaient toutes référence à la suspension par la France de ses essais nucléaires dans le Pacifique Sud. Selon la cour, «des déclarations revêtant la forme d'actes unilatéraux [...] peuvent avoir pour effet de créer des obligations juridiques. Des déclarations de cette nature peuvent avoir et ont souvent un objet très précis. Quand l'État auteur de la déclaration entend être lié conformément à ses termes, cette intention confère à sa prise de position le caractère d'un engagement juridique, l'État intéressé étant désormais tenu en droit de suivre une ligne de conduite conforme à sa déclaration. Un engagement de cette nature, exprimé publiquement et dans l'intention de se lier, même hors du cadre de négociations internationales, a un effet obligatoire»¹²⁸.
- 164.** S'agissant des principes directeurs de 2006, la Commission du droit international a été chargée en 1996 de formuler des règles générales applicables aux actes unilatéraux des États qui étaient susceptibles de produire des effets juridiques, en vue de promouvoir la stabilité et la

¹²⁸ Voir l'arrêt rendu le 20 décembre 1974 dans l'affaire des *Essais nucléaires (Australie c. France)*, C.I.J. Recueil 1974, paragr. 43. Les implications de cet arrêt en ce qui concerne les déclarations unilatérales des États ont été largement analysées. Comme l'a fait remarquer un auteur, «grâce à la décision de la Cour, tous les États doivent désormais reconnaître que, lorsqu'ils déclarent solennellement qu'ils feront ou ne feront pas quelque chose, ils ajoutent une pierre à l'édifice des attentes réciproques sur lequel est fondé le fragile système international»; Thomas M. Franck, «Word Made Law: The Decision of the ICJ in the Nuclear Test Cases», *American Journal of International Law*, Vol. 69 (1975), 616. Voir également Alfred P. Rubin, «The International Legal Effects of Unilateral Declarations», *American Journal of International Law*, Vol. 71 (1977), 1-30

prévisibilité des relations mutuelles des États ¹²⁹. Dans le cadre de son analyse de la pratique étatique en matière d'actes unilatéraux, la Commission du droit international a examiné un certain nombre de précédents, dont: la déclaration orale de 1919 du ministre des Affaires étrangères de Norvège, connue sous le nom de déclaration Ihlen, concernant la souveraineté du Danemark sur le Groenland; la proclamation de 1945 du Président américain Harry S. Truman concernant l'exploitation des ressources naturelles du plateau continental par l'État côtier; ou la note de 1952 adressée par le ministre des Affaires étrangères de la Colombie à l'ambassadeur de la République bolivarienne du Venezuela en Colombie concernant la souveraineté de la République bolivarienne du Venezuela sur l'archipel de Los Monjes ¹³⁰.

- 165.** Un engagement unilatéral valide en droit international est un acte juridique qu'une autorité étatique accomplit dans les limites de ses pouvoirs, tel qu'une «promesse» d'agir ou de s'en abstenir, dans l'intention claire de contracter une obligation et de conférer un droit correspondant à d'autres États ¹³¹. Par conséquent, les déclarations de politique générale ne comportent aucun engagement unilatéral et ne peuvent être réputées constituer des actes unilatéraux de l'État ¹³².
- 166.** À propos des principes directeurs de la Commission du droit international, il convient de rappeler que les actes unilatéraux des États, tels que les déclarations, peuvent créer des obligations juridiques s'ils sont faits publiquement et manifestent une volonté d'être lié. En outre, il faudrait tenir compte de leur contenu, de toutes les circonstances factuelles qui les entourent ainsi que des réactions qu'ils ont pu susciter. La Commission du droit international a également précisé qu'une déclaration unilatérale devait être énoncée en termes clairs et précis pour être susceptible de créer une obligation juridique contraignante et que, en cas de doute, la portée de l'obligation résultant de la déclaration devait être interprétée de manière restrictive.
- 167.** Dans le cas d'une résolution de la Conférence portant modification de la Déclaration de 1998, il est permis de supposer que les délégués exprimeraient leur soutien sous la forme de discours, de votes ou d'une adhésion silencieuse à un consensus ¹³³. Pareils actes ou «déclarations» reviendraient en substance à reconnaître que, en vertu de leur appartenance à l'OIT, les États Membres sont tenus de respecter, de promouvoir et de réaliser, de bonne foi et conformément à la Constitution, le principe fondamental des conditions de travail sûres et salubres/d'un milieu de travail sûr et salubre. Toutefois, cela ne semble pas imposer à ces États l'obligation d'incorporer ce même principe dans les accords bilatéraux, existants ou futurs. En

¹²⁹ Commission du droit international, *Rapport de la Commission du droit international*, Cinquante-huitième session, A/61/10, paragr. 160-177.

¹³⁰ Commission du droit international, *Huitième rapport sur les actes unilatéraux de l'État*, A/CN.4/557.

¹³¹ Comme l'a écrit un auteur, «le droit international exige que certaines conditions soient remplies avant de conclure que le déclarant s'est acquitté d'une obligation exécutoire [...] Il doit être prouvé qu'il a agi avec l'intention d'être juridiquement lié [...]. Si le déclarant se voit opposer son propre comportement en tant qu'acte unilatéral contraignant, ce comportement doit clairement emporter acceptation de toute obligation qui en découle. En l'absence d'un tel comportement exprès, aucune obligation contractuelle ne naît»; A. Gigante, «The Effect of Unilateral State Acts in International Law», *New York University Journal of International Law and Politics*, Vol. 2 (1969), 336.

¹³² Un auteur de doctrine a formulé la mise en garde suivante: «compte tenu de leur diversité, les actes unilatéraux doivent être analysés avec soin pour déterminer s'ils sont destinés à avoir des effets juridiques en droit international ou s'ils ne sont que des déclarations de politique générale»; Karl Zemanek, «Unilateral Acts Revisited», dans Karel Wellens (dir. de publication), *International Law: Theory and Practice – Essays in Honour of Erik Suy* (1998), 210.

¹³³ De fait, selon les principes directeurs de la Commission du droit international, les déclarations unilatérales peuvent être formulées oralement ou par écrit; en d'autres termes, leur forme est sans incidence sur leur validité ou leurs effets juridiques. La Commission du droit international a expressément déclaré que, dans certains cas, il pouvait même s'agir de déclarations faites lors de réunions d'organes internationaux (Huitième rapport sur les actes unilatéraux de l'État, A/CN.4/557, paragr. 177).

effet, en vertu du principe de la liberté contractuelle, les États seraient, juridiquement parlant, libres de négocier des accords commerciaux intégrant le cadre initial des principes et droits fondamentaux au travail de l'OIT, et non le cadre élargi après la possible inclusion du principe des conditions de travail sûres et salubres/d'un milieu de travail sûr et salubre.

- 168.** En outre, si la résolution de la Conférence comportait une clause de sauvegarde, le soutien exprimé par les «déclarations» unilatérales des Membres devrait être compris comme s'appliquant à la résolution dans son intégralité et, partant, inclurait également l'exemption relative aux effets juridiques éventuels de la résolution sur les accords de libre-échange existants.
- 169.** Une dernière précision s'impose: il s'agit de savoir si les déclarations faites lors des délibérations de la Conférence peuvent être considérées comme faisant partie d'une pratique étatique susceptible d'établir un principe de droit international coutumier. En théorie, les actes unilatéraux des États Membres pourraient être considérés comme l'expression d'une *opinio juris* par l'État concerné¹³⁴. Dans son projet de conclusions sur la détermination du droit international coutumier, la Commission du droit international a notamment souligné que «les formes de la pratique des États comprennent, sans y être limitées: [...] la conduite relative aux résolutions adoptées par une organisation internationale ou lors d'une conférence intergouvernementale»¹³⁵. Par définition, l'émergence d'une nouvelle règle de droit international coutumier requiert la répétition et un certain temps pour que la règle se cristallise¹³⁶. Ainsi, l'adoption d'une résolution de la Conférence portant modification de la Déclaration de 1998 engagerait, tout au plus, un processus de formation d'une règle coutumière, à condition bien sûr que l'existence d'une pratique constante et d'une *opinio juris* puisse être constatée avec le temps.
- 170.** Compte tenu des considérations qui précèdent, il semble peu vraisemblable qu'un organe juridictionnel puisse conclure que, par son appui à une résolution de la Conférence portant modification de la Déclaration de 1998, un État Membre s'engage unilatéralement à mettre en œuvre les dispositions d'accords de libre-échange conclus antérieurement comme si elles intégraient le principe constitutionnel de la protection de conditions de travail sûres et salubres/d'un milieu de travail sûr et salubre. Cela reviendrait à confondre le soutien politique à une résolution non contraignante de la Conférence avec un comportement manifestant expressément l'intention d'être juridiquement lié sur le plan international.

III.4. Observations finales

- 171.** Sur la base de ce tour d'horizon de la théorie et de la pratique du droit international applicable, notamment sous l'angle de l'interprétation des traités et des effets des actes unilatéraux des États, un certain nombre d'observations peuvent être formulées au sujet des incidences juridiques, directes et indirectes, qu'une Déclaration de 1998 amendée pourrait avoir sur les accords commerciaux.
- 172.** En tant que texte non contraignant, une résolution de la Conférence portant modification de la Déclaration de 1998 ne peut, en soi, produire des obligations juridiques pour les États Membres en dehors de l'Organisation, s'agissant en particulier de leurs relations

¹³⁴ Jan Kolasa, «Unilateral Acts of a State in the Process of Forming Customary International Law», *Wroclaw Review of Law, Administration & Economics*, Vol. 8 (2018), 59-71.

¹³⁵ Commission du droit international, *Rapport de la Commission du droit international*, Soixante-dixième session (2018), A/73/10, paragr. 66.

¹³⁶ Patrick Daillier, Alain Pellet et Mathias Forteau, *Droit international public*, 8^e édition (2009), paragr. 210.

commerciales. Les traités internationaux, y compris les accords de libre-échange bilatéraux ou plurilatéraux, ne peuvent être modifiés qu'avec le consentement des parties contractantes.

173. La question de savoir si une résolution de la Conférence portant modification de la Déclaration de 1998 peut entraîner des effets indirects sur ces accords commerciaux, et notamment de savoir comment les éventuelles clauses relatives au travail peuvent être interprétées au fil du temps, appelle un examen approfondi, au cas par cas, de tout un ensemble de facteurs tels que l'objet et le but de l'accord concerné, le contexte de sa conclusion, les travaux préparatoires, le comportement ultérieur des parties, la jurisprudence pertinente et l'évolution du droit, afin de décoder la véritable volonté des parties.
174. Il n'existe pas de méthode universelle permettant de déterminer si une disposition conventionnelle doit être interprétée de manière «contemporaine» ou «intertemporelle». Selon la règle générale élaborée par la Cour internationale de Justice, pour conclure qu'une intention évolutive doit être présumée, les parties à un traité doivent avoir utilisé des termes génériques, auquel cas elles étaient nécessairement conscientes que le sens de ces termes était susceptible d'évoluer avec le temps. Ainsi, on peut supposer que, en utilisant des termes génériques tels que «normes fondamentales du travail» sans rattacher ces normes à des instruments ou principes spécifiques de l'OIT, les parties à un accord de libre-échange auront voulu établir un cadre d'engagements susceptible d'évoluer. En revanche, une liste exhaustive de principes et de droits fondamentaux suggérerait à priori que les parties souhaitaient que cette liste soit «fermée» et non ouverte à une évolution future.
175. Si l'on peut raisonnablement supposer qu'un organe juridictionnel pencherait pour une interprétation dynamique ou téléologique, plutôt que statique, des expressions telles que «droits fondamentaux au travail» dans les accords de libre-échange, il faut néanmoins garder à l'esprit que ces expressions ne peuvent être interprétées de manière évolutive que s'il est établi que telle était véritablement l'intention des parties à l'accord concerné.
176. Il semble donc peu probable qu'un organe juridictionnel, s'il est appelé à interpréter les dispositions relatives au travail d'un accord de libre-échange qui ne fait nullement référence aux questions de sécurité et de santé au travail, puisse tout de même conclure que la protection de la SST a été incorporée dans ledit accord par l'effet de l'adoption d'une résolution de la Conférence qui ajouterait les conditions de travail sûres et salubres/le milieu de travail sûr et salubre au nombre des principes et droits fondamentaux énoncés dans la Déclaration de 1998.
177. En tout état de cause, l'inclusion éventuelle d'une clause de sauvegarde dans la résolution de la Conférence portant modification de la Déclaration de 1998 ferait obstacle à toute utilisation induite de la résolution aux fins d'une interprétation dynamique ou téléologique des dispositions relatives au travail figurant dans des accords de libre-échange conclus avant l'adoption de la résolution. Une telle clause de sauvegarde indiquerait clairement que les gouvernements, pleinement conscients des questions que la résolution de la Conférence pourrait soulever dans l'interprétation des dispositions relatives au travail figurant dans les accords de libre-échange, ont précisément voulu faire en sorte que l'amendement à la Déclaration de 1998 ne puisse pas être interprété comme modifiant la portée des obligations découlant des accords commerciaux auxquels ils sont parties.
178. De plus, pour être prise en compte lors de l'interprétation de dispositions relatives au travail figurant dans un accord de libre-échange, une résolution de la Conférence portant modification de la Déclaration de 1998 devrait: i) soit traduire l'existence d'un «accord ultérieur» entre les parties concernant l'interprétation de l'accord de libre-échange, au sens de l'article 31(3)(a) de la Convention de Vienne de 1969; ii) soit faire partie de la «pratique ultérieurement suivie» dans la mise en œuvre de l'accord de libre-échange, au sens de l'article 31(3)(b) de la Convention de Vienne de 1969; iii) soit refléter une «règle pertinente de

droit international» applicable dans les relations entre les parties, au sens de l'article 31(3)(c) de la Convention de Vienne de 1969.

179. Il est communément admis que tout comportement peut constituer un «accord ultérieur» ou une «pratique ultérieurement suivie» et qu'il ne doit pas nécessairement prendre la forme d'un instrument contraignant. Par conséquent, la nature non contraignante d'une résolution de la Conférence portant modification de la Déclaration de 1998 n'empêcherait pas, en soi, que cette résolution soit pertinente pour l'interprétation des dispositions relatives au travail contenues dans les accords de libre-échange.
180. Selon le courant d'opinion dominant, un traité international ne peut être modifié par un accord ou une pratique ultérieurs. Dès lors, une résolution de la Conférence portant modification de la Déclaration de 1998 ne pourrait être considérée comme reflétant un «accord ultérieur» ou une «pratique ultérieurement suivie» aux fins de l'interprétation des dispositions relatives au travail figurant dans un accord de libre-échange existant si cela entraîne la modification, plutôt que l'interprétation, des obligations découlant dudit accord.
181. Il est généralement convenu que les accords ultérieurs doivent refléter une «convergence de vues» entre les parties et doivent porter sur l'interprétation ou l'application du traité à l'examen. Une résolution de la Conférence portant modification de la Déclaration de 1998 traduirait sans conteste une convergence de vues entre tous les délégués gouvernementaux concernant la reconnaissance du principe des conditions de travail sûres et salubres/d'un milieu de travail sûr et salubre en tant que principe fondamental additionnel; on ne saurait pour autant inférer que, en adoptant une telle résolution, les gouvernements entendaient également clarifier le sens des accords commerciaux auxquels ils pouvaient être parties.
182. Le SPG et le SPG+ constituant des régimes commerciaux unilatéraux par lesquels les pays développés offrent certaines incitations commerciales en échange, entre autres, du respect de certaines conditions en matière de droits de l'homme et de droits des travailleurs, toute modification de ces conditions (due par exemple à la ratification d'autres conventions fondamentales de l'OIT) est laissée à l'entière discrétion des États concernés. Une résolution de la Conférence portant modification de la Déclaration de 1998 ne peut donc influencer sur les conditions d'accès au SPG ou au SPG+ tant que les pays qui ont mis en place de tels régimes ne décident pas d'y ajouter de nouvelles conditions.
183. S'agissant des prises de position ou des votes de gouvernements en faveur d'une résolution de la Conférence portant modification de la Déclaration de 1998, pareils actes ne sauraient être présumés créer des engagements juridiques allant au-delà de la portée de la résolution, c'est-à-dire de la reconnaissance de la protection des conditions de travail sûres et salubres/d'un milieu de travail sûr et salubre au nombre des principes et droits fondamentaux au travail.
184. Toute déclaration unilatérale confirmant en termes clairs et précis l'intention d'un gouvernement d'être lié par le nouveau principe et droit fondamental dans ses relations commerciales avec d'autres États, qu'elle soit faite lors des débats de la Conférence ou autrement, pourrait produire des effets juridiques contraignants pour l'avenir, mais ne pourrait être considérée comme modifiant unilatéralement les accords commerciaux existants sans le consentement du partenaire commercial concerné, et ne saurait certainement pas transformer une résolution de la Conférence portant modification de la Déclaration de 1998 – ni, du reste, aucune autre résolution de la Conférence – en instrument contraignant.