

**"Source : *La pollution en milieu de travail*, 106 pages, Commission de réforme du droit du Canada, 1986. Reproduit avec la permission du ministre des Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, 2010."**



Commission de réforme du droit  
du Canada

Law Reform Commission  
of Canada

PROTECTION DE LA VIE

# la pollution en milieu de travail

Document de travail 53

---

Canada

## Rapports et documents de travail de la Commission de réforme du droit du Canada

### Rapports au Parlement

1. *La preuve\** (19 déc. 1975)
2. *Principes directeurs — Sentences et mesures non sentencielles dans le processus pénal\** (6 fév. 1976)
3. *Notre droit pénal* (25 mars 1976)
4. *L'expropriation\** (8 avril 1976)
5. *Le désordre mental dans le processus pénal\** (13 avril 1976)
5. *Le droit de la famille\** (4 mai 1976)
7. *L'observance du dimanche\** (19 mai 1976)
3. *La saisie des rémunérations versées par la Couronne du chef du Canada\** (19 déc. 1977)
3. *Procédure pénale — Première partie : amendements divers\** (23 fév. 1978)
3. *Les infractions sexuelles\** (29 nov. 1978)
1. *Le chèque* (8 mars 1979)
2. *Le vol et la fraude\** (16 mars 1979)
3. *Les commissions consultatives et les commissions d'enquête* (18 avril 1980)
4. *Le contrôle judiciaire et la Cour fédérale\** (25 avril 1980)
5. *Les critères de détermination de la mort\** (8 avril 1981)
5. *Le jury* (28 juill. 1982)
7. *L'outrage au tribunal\** (18 août 1982)
8. *L'obtention de motifs avant la formation d'un recours judiciaire — Commission d'appel de l'immigration* (16 déc. 1982)
9. *Le mandat de main-forte et le télémandat* (22 juill. 1983)
3. *Euthanasie, aide au suicide et interruption de traitement\** (11 oct. 1983)
1. *Les méthodes d'investigation scientifiques : l'alcool, la drogue et la conduite des véhicules\** (10 nov. 1983)
2. *La communication de la preuve par la poursuite* (15 juin 1984)
3. *L'interrogatoire des suspects* (19 nov. 1984)
4. *Les fouilles, les perquisitions et les saisies* (22 mars 1985)
5. *Les techniques d'investigation policière et les droits de la personne* (12 juin 1985)
5. *Les organismes administratifs autonomes* (23 oct. 1985)
7. *La façon de disposer des choses saisies* (24 avril 1986)
8. *Quelques aspects du traitement médical et le droit pénal* (12 juin 1986)
9. *L'arrestation* (6 nov. 1986)
3. *Pour une nouvelle codification du droit pénal, vol. 1* (3 déc. 1986)
6. *L'amende\** (1974)
7. *La déjudiciarisation\** (1975)
8. *Les biens des époux\** (1975)
9. *Expropriation\** (1975)
10. *Les confins du droit pénal : leur détermination à partir de l'obscénité\** (1975)
11. *Emprisonnement — Libération\** (1975)
12. *Les divorcés et leur soutien\** (1975)
13. *Le divorce\** (1975)
14. *Processus pénal et désordre mental\** (1975)
15. *Les poursuites pénales : responsabilité politique ou judiciaire\** (1975)
16. *Responsabilité pénale et conduite collective\** (1976)
17. *Les commissions d'enquête — Une nouvelle loi\** (1977)
18. *La Cour fédérale — Contrôle judiciaire\** (1977)
19. *Le vol et la fraude — Les infractions* (1977)
20. *L'outrage au tribunal — Infractions contre l'administration de la justice\** (1977)
21. *Les paiements par virement de crédit* (1978)
22. *Infractions sexuelles\** (1978)
23. *Les critères de détermination de la mort\** (1979)
24. *La stérilisation et les personnes souffrant de handicaps mentaux\** (1979)
25. *Les organismes administratifs autonomes\** (1980)
26. *Le traitement médical et le droit criminel\** (1980)
27. *Le jury en droit pénal\** (1980)
28. *Euthanasie, aide au suicide et interruption de traitement\** (1982)
29. *Partie générale : responsabilité et moyens de défense* (1982)
30. *Les pouvoirs de la police : les fouilles, les perquisitions et les saisies en droit pénal\** (1983)
31. *Les dommages aux biens — Le vandalisme* (1984)
32. *L'interrogatoire des suspects* (1984)
33. *L'homicide* (1984)
34. *Les méthodes d'investigation scientifiques* (1984)
35. *Le libelle diffamatoire* (1984)
36. *Les dommages aux biens — Le crime d'incendie* (1984)
37. *La juridiction extra-territoriale* (1984)
38. *Les voies de fait* (1984)
39. *Les procédures postérieures à la saisie* (1985)
40. *Le statut juridique de l'Administration fédérale\** (1985)
41. *L'arrestation* (1985)
42. *La bigamie* (1985)
43. *Les techniques de modification du comportement et le droit pénal* (1985)
44. *Les crimes contre l'environnement* (1985)
45. *La responsabilité secondaire* (1985)
46. *L'omission, la négligence et la mise en danger* (1985)
47. *La surveillance électronique* (1986)
48. *L'intrusion criminelle* (1986)
49. *Les crimes contre l'État* (1986)
50. *La propagande haineuse* (1986)
51. *Droit, objectifs publics et observation des normes* (1986)
52. *Les poursuites privées* (1986)

### Documents de travail

1. *Le tribunal de la famille\** (1974)
2. *La notion de blâme — La responsabilité stricte\** (1974)
3. *Les principes de la détermination de la peine et du prononcé de la sentence\** (1974)
4. *La communication de la preuve\** (1974)
5. *Le dédommagement et l'indemnisation\** (1974)

La Commission a également publié au-delà de soixante-dix documents d'étude portant sur divers aspects du droit. Pour obtenir un catalogue des publications, écrire à : Commission de réforme du droit du Canada, 130 rue Albert, Ottawa (Ontario) K1A 0L6, ou Bureau 310, Place du Canada, Montréal (Québec) H3B 2N2.

Ces documents sont épuisés mais ils peuvent être consultés dans de nombreuses bibliothèques.

**LA POLLUTION  
EN MILIEU DE TRAVAIL**

On peut obtenir ce document gratuitement en écrivant à :

Commission de réforme du droit du Canada  
130, rue Albert, 7<sup>e</sup> étage  
Ottawa, Canada  
K1A 0L6

ou

Bureau 310  
Place du Canada  
Montréal (Québec)  
H3B 2N2

© Commission de réforme du droit du Canada 1986  
N<sup>o</sup> de catalogue J32-1/53-1986  
ISBN 0-662-54570-2

Commission de réforme  
du droit du Canada

Document de travail 53

LA POLLUTION  
EN MILIEU DE TRAVAIL

1986

## Avis

Ce document de travail présente l'opinion de la Commission à l'heure actuelle. Son opinion définitive sera exprimée dans le rapport qu'elle présentera au ministre de la Justice et au Parlement, après avoir pris connaissance des commentaires faits dans l'intervalle par le public.

Par conséquent, la Commission serait heureuse de recevoir tout commentaire à l'adresse suivante:

Secrétaire  
Commission de réforme du droit du Canada  
130, rue Albert  
Ottawa, Canada  
K1A 0L6

## La Commission

M. le juge Allen M. Linden, président  
M<sup>e</sup> Gilles Létourneau, vice-président  
M<sup>e</sup> Louise Lemelin, c.r., commissaire\*  
M<sup>e</sup> Joseph Maingot, c.r., commissaire  
M<sup>e</sup> John Frecker, commissaire

### Secrétaire

François Handfield, B.A., LL.L.

### Coordonnateur de la section de recherche sur la protection de la vie

Edward W. Keyserlingk, B.A., B.Th., L.Th., L.S.S., LL.M., Ph.D.

### Conseiller principal

T.F. Schrecker, B.A., M.A.

### Conseiller

Marie Tremblay, LL.B.

\* Était membre de la Commission lorsque le présent document a été approuvé.



## Table des matières

REMERCIEMENTS.....	1
INTRODUCTION.....	5
CHAPITRE UN : La pollution en milieu de travail : définition du problème .....	7
I. Les dangers de la pollution en milieu de travail .....	7
II. L'objet du problème : l'incertitude .....	13
III. Appréciation de l'incertitude : définitions contraires .....	18
IV. Considérations d'ordre social et d'ordre technique : la dimension sociale du travail .....	24
CHAPITRE DEUX : Les réponses politiques .....	27
I. Le régime de responsabilité interne .....	27
A. Le droit de participation .....	28
B. Le droit de refuser d'accomplir un travail dangereux .....	31
C. Le droit à l'information .....	33
D. La protection contre les représailles .....	35
E. Les limites du régime de responsabilité interne .....	36
II. Le contrôle réglementaire des polluants professionnels .....	40
A. Les valeurs limites d'exposition .....	40
B. Les obligations générales de l'employeur .....	46
III. Les principes applicables à l'établissement des normes .....	47
A. Le risque acceptable .....	47
B. Faisabilité et praticabilité .....	49
C. L'incitation à l'innovation technologique .....	51
IV. Responsabilité civile et régime d'indemnisation des accidents du travail .....	53
V. La négociation collective .....	55

CHAPITRE TROIS : Observation de la loi et contrôles .....	59
I. L'importance de l'observation de la loi : un aperçu .....	59
II. Les mécanismes administratifs de contrôle .....	63
A. L'arrêt des travaux .....	63
B. Les programmes de prévention .....	64
C. Les amendes continues .....	66
III. La voie judiciaire : dernier et seul recours? .....	68
IV. Si la poursuite s'avère efficace, faut-il imposer des sanctions? .....	73
V. La négligence criminelle : peut-elle être prouvée? Est-ce souhaitable? .....	75
CHAPITRE QUATRE : Conclusions générales et recommandations .....	81
I. Vers un crime de pollution en milieu de travail? .....	81
II. Droits, normes et sanctions .....	86
A. Le perfectionnement du régime de responsabilité interne .....	87
B. Le respect des normes .....	90
III. Le droit à la protection dans les lieux de travail .....	96
ANNEXE A : Produits chimiques et procédés choisis pouvant présenter des risques professionnels pour la reproduction humaine .....	103
ANNEXE B : Certaines neurotoxines présentant des risques professionnels .....	104
ANNEXE C : Exposition des employés à certains polluants dangereux en milieu professionnel (Ontario) .....	105

## Remerciements

Les personnes dont le nom figure sur la liste qui suit nous ont apporté une aide considérable en commentant les versions antérieures du présent document. Elles ont ainsi contribué à la formulation des analyses et des recommandations provisoires que contient le document. Bon nombre de ces personnes nous ont également apporté une aide importante au moment de la préparation du document. Nous leur sommes très reconnaissants pour le temps et les efforts qu'elles ont fournis bénévolement. Sans exception, ces personnes ont été consultées à titre personnel, et non en tant que représentants de leurs employeurs ou des associations auxquelles elles appartiennent. On ne doit pas tenir pour acquis qu'elles souscrivent nécessairement aux positions adoptées et aux recommandations formulées dans le document.

M. John Alderman, Occupational Health and Safety Branch, Saskatchewan Ministry of Labour, Regina

M. G.R.C. Atherley, Centre canadien d'hygiène et de sécurité au travail, Hamilton

M. Colin Aykroyd, British Columbia Ministry of Labour, Victoria

M. David Bennett, Congrès du Travail du Canada, Ottawa

M. Robert Bouchard, Fédération des Travailleurs du Québec

M. le professeur Richard Brown, Faculté de droit, University of Victoria, Colombie-Britannique

M<sup>me</sup> Phyllis MacDonald, Prince Edward Island Occupational Health and Safety Council, Charlottetown

M. J.W. McLellan, Direction de la sécurité et de l'hygiène au travail, Travail Canada

M. W.H. Rozel, Occupational Health and Safety Division, Alberta Workers' Health, Safety and Compensation, Edmonton

M. le professeur Robert Sass, College of Commerce, University of Saskatchewan

Outre les personnes énumérées ci-dessus, un grand nombre de personnes ont pris le temps de nous fournir des renseignements, des conseils et des observations de grande

valeur sur des questions particulières soulevées dans le document. Nommons entre autres :

M. Peter Barnes, M. Tom Gregor et M. Henry Nur, Direction de la sécurité et de l'hygiène au travail, Travail Canada, Ottawa

M. L.A. Boland, M. R.S. Dawson et d'autres membres de la Fraternité des préposés à l'entretien des voies

M. Joe Burke, Syndicat international des mineurs unis d'Amérique

M. Arthur Gladstone, Division de la Santé et de la Sécurité au travail, ministère du Travail de l'Ontario, Toronto

M. Arthur Graham, Projet sur l'observance des lois fédérales, ministère de la Justice, Ottawa

M<sup>me</sup> Louise Hall, Alliance de la Fonction publique du Canada

M. John Jessop, Association internationale des pompiers, Ottawa

M. Colin Lambert, Syndicat canadien de la Fonction publique, Ottawa

M. Larry LeBlanc, Association du personnel navigant des lignes aériennes canadiennes

M<sup>e</sup> Michael Lynk, Association canadienne des employés du transport aérien

M. Walter Lypka, Syndicat international des arts graphiques

M. Cliff Pilkey, Fédération du travail de l'Ontario

M. Fred Pomeroy, Le syndicat des travailleurs en communication du Canada

M<sup>e</sup> Brian Shell, Métallurgistes unis d'Amérique, Toronto

M. Jim Turk, Syndicat des Ouvriers Unis de l'Électricité, Radio et Machinerie

M. Daniel Ublansky, Syndicat des travailleurs de l'énergie et de la chimie, London (Ontario)

M. John Weir, Métallurgistes unis d'Amérique, Trail (C.-B.)

M. C.A. Younger, Division de la sécurité et de l'hygiène du travail, Environnement et Sécurité et hygiène du travail du Manitoba, Winnipeg

M. Norton Youngs, Syndicat des travailleurs en télécommunications, Burnaby (C.-B.)

Nous nous excusons de toute omission. De nouveau, il ne faut pas conclure que l'une ou l'autre des personnes énumérées donne son aval aux points de vue exprimés dans le document.

Nous remercions particulièrement pour leur concours Liliane Keeler, Heather Kelly, Betty Rosenberg et Jennifer Stanyar, qui font partie du personnel de la section de recherches sur la protection de la vie, ainsi que Donna Hellman, Judith Rubin et le personnel de la bibliothèque de la Commission. Nous sommes également très reconnaissants à Gene Jamieson du travail accompli à titre d'étudiant stagiaire à la Commission durant l'été 1984.

## Introduction

L'expression «pollution en milieu de travail» n'est pas familière, pourtant elle se rapporte à un aspect bien réel de la vie professionnelle de bon nombre de Canadiens. Le présent document présente une réflexion sur les améliorations qui non seulement peuvent mais doivent être apportées à la législation qui protège les Canadiens des conséquences de cette réalité.

À plusieurs égards, les effets des agents physiques et chimiques du milieu de travail sur la santé des salariés sont assimilés aux autres risques professionnels comme l'outillage dangereux. Les uns et les autres sont, en effet, assujettis aux mêmes rapports caractéristiques entre l'employeur et l'employé, et ils relèvent, en général, des mêmes lois. Cependant, certains facteurs rendent la lutte contre ces agents à la fois plus complexe et plus controversée que l'action menée pour assurer la sécurité des travailleurs. C'est pourquoi le présent document traite spécifiquement de la *pollution* en milieu de travail, ce qui comprend à la fois les agents physiques et chimiques, sans viser tout le domaine de l'hygiène et de la sécurité au travail.

Le chapitre premier examine plusieurs des aspects complexes qui caractérisent le problème de la pollution en milieu de travail. On y insiste sur le fait que les politiques adoptées par les gouvernements doivent souvent être mises en œuvre dans un climat d'incertitude. En effet, les *inconnues* de ce problème social sont multiples : quelles valeurs (et les valeurs de qui) choisir parmi les différentes solutions possibles, compte tenu des conséquences prévisibles des diverses hypothèses émises sur les véritables effets à long terme sur la santé des polluants en milieu de travail? La nature des rapports entre l'employeur et l'employé est, à l'évidence, un autre élément essentiel du problème, tout comme le fait que pour de nombreuses victimes, sinon pour la totalité d'entre elles, l'exposition aux substances toxiques ne dépend que très faiblement de leur volonté délibérée.

Le deuxième chapitre présente plusieurs des solutions retenues par les autorités pour résoudre le problème de la protection des travailleurs. On y démontre plus spécialement dans quelle mesure elles sont bien (ou mal) adaptées aux particularités de la pollution en milieu de travail. Les deux plus importantes sont, d'une part, l'évolution du régime de responsabilité interne vers un ensemble d'institutions juridiques et, d'autre part, l'élaboration et la mise en œuvre d'une réglementation limitant les niveaux d'exposition ou établissant d'autres normes, plus générales. On y porte un jugement de valeur sur ces deux solutions et l'on examine l'utilité du régime d'indemnisation des accidentés du travail et de la négociation collective en matière de protection contre les polluants en milieu de travail. Suit une discussion nécessairement brève de certaines questions importantes concernant l'établissement des normes.

Dans le troisième chapitre, l'accent est mis sur les mécanismes visant à assurer le respect et la mise en œuvre des règles en matière de protection contre la pollution en milieu de travail. La poursuite des contrevenants constitue, en général, le principal moyen de sanction, surtout s'il s'agit de normes d'exposition. Or, malgré son attrait sur le plan des principes, cette solution comporte certaines limitations importantes que l'on accentue en tentant d'appliquer le droit pénal au domaine des accidents du travail. Néanmoins, si les actes qui mettent en danger les travailleurs ne peuvent être sanctionnés pénalement, cela ne signifie *pas* que la question manque d'intérêt sur le plan moral. En effet, on pourrait soutenir que la protection des travailleurs est trop importante pour s'accommoder, sauf dans des cas précis, de la lenteur du système de justice pénale.

Dans le quatrième chapitre, on propose certaines solutions aux difficultés exposées au chapitre précédent. En premier lieu, on y présente brièvement des arguments de principe en vertu desquels certaines actions et omissions qui mettent en péril les travailleurs pourraient être considérées comme criminelles. En deuxième lieu, on y expose certaines propositions de réforme touchant d'autres domaines que le droit pénal, principalement en ce qui concerne la révision des normes d'exposition, l'élaboration de sanctions non pénales plus efficaces et l'élargissement des recours pour les victimes éventuelles de la pollution en milieu de travail. À ce propos, il est tout à fait remarquable de constater jusqu'à quel point les victimes éventuelles de la pollution se voient refuser les moyens efficaces d'assurer la protection à laquelle elles ont droit.

Un avertissement s'impose ici. Hors du domaine du droit pénal, treize gouvernements se partagent les compétences en matière d'hygiène et de sécurité au travail. On ne tente pas d'exposer de façon exhaustive les points faibles et les points forts des diverses solutions retenues en la matière. Les solutions adoptées par d'autres gouvernements que le gouvernement fédéral sont citées à titre d'exemples simplement. On ne cherche ni à condamner, ni à approuver l'approche choisie, sauf dans les rares cas où cette intention est clairement exprimée. En général, ces exemples ne représentent pas non plus la «meilleure» ni la «pire» solution. Néanmoins, il serait impossible de dire quoi que ce soit d'utile sur la protection de la santé et la sécurité des travailleurs au Canada sans examiner, même de façon partielle, la myriade de mécanismes juridiques mis en œuvre dans les provinces, lesquels, à quelques exceptions près, sont étonnamment similaires en dépit de milieux de travail fort différents.

## CHAPITRE UN

### La pollution en milieu de travail : définition du problème

#### I. Les dangers de la pollution en milieu de travail

«Perdre sa vie à la gagner!». Cette boutade, qui est aussi le titre d'un ouvrage extrêmement important sur l'hygiène et la sécurité au travail publié il y a plus de dix ans, vise encore bon nombre de travailleurs canadiens.

En 1982, il y a eu 854 accidents du travail mortels au Canada, et plus d'un demi-million d'accidents invalidants ou de cas de maladies professionnelles (soit des accidents ou des maladies qui ont empêché un employé de travailler pendant au moins une journée entière). Entre 1972 et 1981, plus de 10 000 Canadiens sont décédés des suites de blessures infligées en milieu de travail. Pendant cette décennie, environ 6 accidents invalidants pour 100 travailleurs sont signalés chaque année au Canada<sup>2</sup>. Il va de soi que le taux d'accidents et le taux de mortalité varient considérablement selon les industries et les postes occupés. De manière générale, les employés des industries du secteur primaire (mines, carrières, foresterie, pêche, chasse et piégeage) courent plus de risques d'être tués au travail<sup>3</sup>. Par exemple, en 1982, on signale dans le secteur de la foresterie 119,7 morts pour 100 000 employés. À ce taux, un travailleur a une chance sur 28 d'être tué au travail pendant 30 ans de vie professionnelle. Quant aux employés des mines, des carrières et des puits de pétrole, le même calcul basé sur le taux de mortalité de 1982, soit 83,6 pour 100 000 travailleurs, révèle qu'ils ont une chance sur 40 d'être victimes d'un accident mortel au travail<sup>4</sup>. C'est évidemment simplifier les choses à l'extrême, puisque les taux de mortalité ont diminué de façon générale, du moins à court terme<sup>5</sup>, et que ce calcul repose sur l'hypothèse que tous les

1. J.M. Stellman et S.M. Daum, *Perdre sa vie à la gagner : manuel pour la santé des travailleurs*, Montréal, Parti Pris, 1979. L'édition originale anglaise a été publiée en 1973.

2. Chiffres tirés du rapport intitulé *Les accidents du travail et les maladies professionnelles, 1972-1981* [données provisoires de 1982 comprises], Ottawa, Travail Canada, 1984.

3. *Id.*, p. 66; C. Reasons et al., *Assault on the Worker*, Toronto, Butterworths, 1981, p. 25.

4. Taux de mortalité tirés du rapport intitulé *Les accidents du travail*, *op. cit. supra*, note 2, p. 14.

5. Entre 1972 et 1981, par exemple, le taux de mortalité dans l'industrie minière au Canada a baissé de 141,3 à 70,8 pour 100 000 travailleurs et, dans la foresterie, de 136,3 à 91,5 pour 100 000 travailleurs. Toutefois, cette tendance à long terme masque quelques années records dramatiques au cours desquelles le nombre de décès a été particulièrement élevé — par exemple 1973 et 1979 dans le cas de la foresterie et 1979 pour les mines, pendant lesquelles le taux de mortalité a dépassé 150 pour 100 000 employés. *Op. cit. supra*, note 2, p. 57.



employés du même secteur sont soumis aux mêmes risques. Il reste que ces résultats illustrent la gravité du problème.

Il se peut que les statistiques sur les accidents invalidants contiennent beaucoup d'erreurs, tous les cas n'étant pas signalés. Au Canada, seules les demandes d'indemnisation auxquelles on a fait droit figurent dans les statistiques sur les accidents du travail et les maladies professionnelles :

Étant donné que les indemnités versées pour les accidents du travail sont moins élevées que le salaire, les travailleurs peuvent passer sous silence certaines blessures mineures et peuvent même être peu disposés à présenter une demande de prestations lorsqu'ils croient qu'ils ne seront pas traités justement par la commission des accidents du travail ... Les employeurs peuvent déclarer un taux d'accidents moins élevé que le taux réel lorsque leurs contributions au plan d'indemnisation des accidentés du travail sont liées à leur dossier d'accidents, malgré les amendes qui peuvent leur être imposées pour avoir caché des accidents. Dans certains milieux de travail où il n'y a ni syndicat ni comité d'hygiène et de sécurité, les accidents ne sont probablement pas tous déclarés. Et puisque les statistiques proviennent presque uniquement des commissions des accidents du travail, il arrive souvent que les accidents subis par les travailleurs qui ne relèvent pas de ces commissions ne sont pas déclarés<sup>6</sup>.

Ce genre de problème se pose avec encore plus d'acuité lorsqu'il ne s'agit pas d'accidents du travail mais plutôt de maladies professionnelles attribuables à la pollution en milieu de travail qui fait l'objet du présent document de travail. Pour des raisons formulées plus amplement au deuxième chapitre, et pour les motifs exprimés ci-dessus, les demandes d'indemnités formées ou approuvées sont des indicateurs extrêmement peu utiles de la gravité des problèmes suscités par la pollution en milieu de travail et les maladies professionnelles. Selon Weiler, qui s'appuie sur l'estimation modérée de Doll et Peto<sup>7</sup>, 700 décès sont dus à des cancers d'origine professionnelle chaque année en Ontario. Pourtant, au cours d'une année récente, la Commission des accidents du travail a été saisie de 95 cas, dont 44 seulement ont été jugés indemnifiables. [TRADUCTION] «C'est moins que le taux de 1 sur 17 cas de décès dus aux cancers professionnels prévu par les tenants de la thèse modérée dans ce débat scientifique, et encore bien moins que le taux de 1 sur 75 cas attendu par les défenseurs plus radicaux de la thèse opposée<sup>8</sup>».

Dans certains cas, les effets des polluants en milieu de travail sur la santé de ceux qui y sont exposés peuvent être observés immédiatement. Ont été récemment signalés dans la revue *Journal of the American Medical Association* les cas de deux travailleurs morts d'empoisonnement au dibromure d'éthylène après avoir tenté de nettoyer un

---

6. *Une mosaïque de mosaïques : rapport sur l'hygiène et la sécurité des travailleurs au Canada*, Hamilton (Ont.), Centre canadien d'hygiène et de sécurité au travail, 1983, p. 8.

7. R. Doll et R. Peto, *The Causes of Cancer: Quantitative Estimates of Avoidable Risks of Cancer in the United States Today*, New York, Oxford University Press, 1981, p. 1238-1245.

8. P. Weiler, *Protecting the Worker from Disability: Challenges for the Eighties*, Toronto, Gouvernement de l'Ontario, 1983, p. 22-24. Pour une explication de la disparité de ces estimations du nombre de cancers d'origine professionnelle, voir *infra*, les sources citées aux notes 34 à 37 et p. 13.

réservoir contenant des résidus du pesticide<sup>9</sup>, et celui d'un travailleur décédé après avoir inhalé de l'acide cyanhydrique dans une usine qui récupérait l'argent dont sont enduites les pellicules photographiques usagées<sup>10</sup>. Après cet incident, on a découvert que de nombreux autres travailleurs montraient des symptômes aigus d'intoxication par le cyanure, dont certains étaient toujours présents sept mois après la fermeture de l'usine par les autorités de la santé. L'asphyxie est une autre cause fréquente de mort liée aux polluants en milieu de travail. Au début de 1981, deux préposés à l'entretien d'une usine située en Alberta ont pénétré dans un petit local rempli d'azote afin de récupérer des outils qu'ils avaient échappés. Ils sont morts asphyxiés. L'employeur, Syncrude Canada Ltd., a été accusé d'avoir causé la mort par négligence criminelle mais n'a pas été condamné<sup>11</sup>.

Nous n'avons en main aucune donnée fiable permettant d'évaluer le nombre de cas où les incidences sur la santé de la pollution en milieu de travail sont facilement observables dans un laps de temps relativement court. La vie des travailleurs industriels racontée dans un ouvrage publié récemment et intitulé *Workers at Risk*<sup>12</sup> ainsi que quelques anecdotes tirées de l'actualité canadienne laissent à penser que de tels cas (et donc le risque qu'ils représentent) demeurent, cela est attristant, très répandus. Ainsi, bien que les dangers du plomb soient connus depuis fort longtemps<sup>13</sup>, un travailleur d'une usine de London en Ontario a presque été victime d'une syncope en décembre 1981 par suite d'une intoxication saturnine<sup>14</sup>. Dans de tels cas, le retrait du travailleur (qui consiste tout simplement à éloigner le salarié des lieux du travail jusqu'à ce que la teneur de plomb dans son sang tombe en deçà d'un seuil considéré acceptable) demeure une solution de rechange courante au maintien des taux de plomb dans l'environnement professionnel en dessous du seuil de nocivité.

Dans nombre d'autres cas, les symptômes des maladies professionnelles n'apparaissent que graduellement. La plus connue peut-être des *maladies respiratoires* professionnelles est la silicose, fibrose pulmonaire due à l'inhalation de poussières de silice libre. Parmi les travailleurs les plus exposés, citons les mineurs, les tailleurs de

---

9. G.A. Letz *et al.*, «Two Fatalities after Acute Occupational Exposure to Ethylene Dibromide», (2 novembre 1984) 252:17 *JAMA* 2428.

10. P. Blanc *et al.*, «Cyanide Intoxication among Silver-Reclaiming Workers», (18 janvier 1985) 253:3 *JAMA* 367.

11. *R. v. Syncrude Canada Ltd.*, Cour du banc de la Reine de l'Alberta, district d'Edmonton, n° 8303-0644-CO. Voir, de façon générale, L. Osbern, «Simple Asphyxiants» dans *Environmental and Occupational Medicine*, W. Rom. (éd.), Boston, Little, Brown, 1983, p. 285.

12. D. Nelkin et M.S. Brown, *Workers at Risk*, Chicago, University of Chicago Press, 1984. Cette compilation d'entrevues avec des travailleurs est d'un très grand intérêt pour les lecteurs qui ne sont pas au fait de la situation des milieux de travail dans l'industrie et elle illustre de façon dramatique l'écart existant entre la lettre de la loi et la réalité des risques professionnels dans la pratique.

13. Voir A. Fischbein, «Environmental and Occupational Lead Exposure», dans Rom (éd.), *op. cit. supra*, note 11, p. 433.

14. J. Hayashi, «Plant Lead Blamed for Long List of Ills», *The London Free Press*, 31 mars 1982, p. A1 et A8.

pierre et les sableurs affectés à des travaux de décapage au jet<sup>15</sup>. La destruction des fonctions du poumon qu'entraîne cette maladie peut se poursuivre même après la période d'exposition et peut mener à l'invalidité totale. Il n'y a pas de traitement curatif de la silicose. Les victimes sont également davantage susceptibles que le reste de la population en général de mourir d'autres causes comme le cancer du poumon, une maladie respiratoire non maligne ou la tuberculose<sup>16</sup>. Tout aussi débilatante et particulièrement importante dans le contexte canadien, l'asbestose a une incidence dévastatrice sur la santé des travailleurs de l'industrie de l'amiante<sup>17</sup>. Des maladies pulmonaires débilatantes peuvent également résulter de l'exposition des travailleurs à une variété d'autres particules minérales, y compris les poussières de charbon (anthracose), d'aluminium, de béryllium, de talc, de mica, d'oxyde de fer (qui menacent particulièrement les soudeurs à l'arc et les ouvriers affectés aux travaux de meulage des métaux) et quantité d'autres substances. [TRADUCTION] «À titre d'exemple, citons la pneumoconiose du Labrador dépistée chez les mineurs qui extraient du minerai de fer au Labrador et qui sont exposés à la silice et à l'asbeste» sur les lieux du travail<sup>18</sup>.

C'est un fait maintenant reconnu : certains cancers, dont celui du poumon, de la vessie, du foie et de la prostate, sont causés par de nombreux polluants du milieu de travail<sup>19</sup>. En règle générale, les cancers ne se manifestent que de nombreuses années après l'exposition initiale et leur origine professionnelle suscite souvent de vives controverses. La durée d'apparition de nombreux cancers, appelée latence, atteint souvent vingt ans, parfois davantage<sup>20</sup>. Le Centre international de recherche sur le cancer (CIRC), qui dépouille continuellement la littérature consacrée à certains cancérigènes potentiels, a classé sept procédés industriels et vingt-trois produits chimiques ou groupes de produits chimiques parmi les substances dont l'effet carcinogène est établi par des études épidémiologiques conduites sur des sujets exposés<sup>21</sup>. Sans aucun doute, l'exposition professionnelle à des agents cancérigènes est

15. J.K. Corn, «Historical Aspects of Industrial Hygiene — II. Silicosis», (février 1980) 41 *American Industrial Hygiene Association Journal* 125; R.N. Jones, «Silicosis», dans Rom (éd.), *op. cit. supra*, note 11, p. 197.

16. M. Finkelstein *et al.*, «Mortality among Miners Receiving Workmen's Compensation for Silicosis in Ontario, 1940-1975», (septembre 1982) 24:9 *Journal of Occupational Medicine* 663.

17. W. Rom, «Asbestos and Related Fibers», dans Rom (éd.), *op. cit. supra*, note 11, p. 160-167; L. Tataryn, *Dying for a Living: The Politics of Industrial Death*, Ottawa, Deneau and Greenberg, 1979, p. 15-60.

18. W. Rom *et al.*, «Other Occupational Lung Diseases», dans Rom (éd.), *op. cit. supra*, note 11, p. 251 et 252.

19. Les éléments de preuve permettant d'établir un lien entre le cancer et l'exposition sur les lieux du travail à des agents cancérigènes sont passés en revue par P. Decoufle, «Occupation», dans *Cancer Epidemiology and Prevention*, D. Schottenfeld et J. Fraumeni (éds), Philadelphie, Saunders, 1982, p. 318; D. Schottenfeld et J. Haas, «Carcinogens in the Workplace», (1979) 29 *CA: A Cancer Journal for Clinicians* 144.

20. Decoufle, *loc. cit. supra*, note 19, p. 325-327.

21. Centre international de recherche sur le cancer, *Monographs on the Evaluation of the Carcinogenic Risk of Chemicals to Humans*, quatrième supplément: *Chemicals, Industrial Processes and Industries Associated with Cancer in Humans*, Lyon, France, CIRC, 1983, p. 14-15. Au sujet des limites des études épidémiologiques pour déterminer la carcinogénicité chez l'homme, voir *infra*, p. 16-18.

monnaie courante pour les travailleurs occupés à des procédés industriels, et notamment à la fabrication et la réparation des bottes et des chaussures, à la fabrication des meubles, au raffinage du nickel et à certains travaux dans l'industrie du caoutchouc. C'est le cas aussi d'une forte proportion des travailleurs qui manipulent des produits chimiques tels l'arsenic et ses composés, l'amiante, le benzène, la benzidine, le chrome et certains de ses composés, la suie, les goudrons et les huiles ainsi que le chlorure de vinyle.

Les résultats combinés d'études effectuées sur l'animal et sur l'homme ont mis en évidence soixante-et-un autres substances et procédés dont l'action carcinogène chez l'homme est *probable*<sup>22</sup>. Parmi ceux-ci, citons des contaminants relativement courants en milieu professionnel comme l'acrylonitrile, le benzopyrène (l'une des composantes carcinogènes des émissions des fours à coke), le béryllium et ses composés, le nickel et certains de ses composés, le cadmium et ses composés, le tétrachlorure de carbone, le chloroforme, les chlorophénols, le dibromure d'éthylène, le formaldéhyde et les herbicides au phénoxy. Des études ou des groupes d'études établissent un lien entre diverses autres industries ou métiers déterminés et un excès de mortalité par cancer<sup>23</sup>.

*Les risques de perturbation du système reproductif*, notamment la stérilité et les malformations à la naissance dues soit à des anomalies chromosomiques ou à des lésions de l'embryon ou du fœtus par suite de l'exposition à une substance toxique, soulèvent d'autres inquiétudes<sup>24</sup>. Comme dans le cas des cancers, les effets ne sont pas toujours rapidement décelés : [TRADUCTION] «l'exposition professionnelle peut avoir une incidence sur la reproduction qui n'est pas évidente comme une malformation congénitale accentuée ni même notable à la naissance<sup>25</sup>», ce qui complique encore davantage l'établissement d'un lien de causalité entre les polluants du milieu de travail et leurs effets éventuels. Les risques que représente pour la reproduction la présence de polluants sur les lieux de travail ont suscité l'intérêt en raison de l'adoption par certaines entreprises industrielles de lignes directrices visant l'exclusion des femmes fécondes des travaux les exposant à certaines substances reconnues dangereuses pour la reproduction, tel le plomb<sup>26</sup>. L'annexe A fournit une liste partielle de substances qui semblent perturber le système reproductif tant chez l'homme que chez l'animal et auxquelles les travailleurs peuvent raisonnablement s'attendre à être exposés. Cette liste a été dressée à l'aide de certaines études récentes sur le sujet.

22. *Op. cit. supra*, note 21, p. 15-16.

23. Voir *supra*, note 19.

24. N.M. Chenier, *Fécondité humaine et milieu de travail*, Ottawa, Conseil consultatif canadien de la situation de la femme, 1982; I.C.F. Nisbet et N.J. Karch, *Chemical Hazards to Human Reproduction*, Park Ridge (N.J.), Noyes Data Corp., 1983; J. Stellman, «The Occupational Environment and Reproductive Health», dans Rom (éd.), *op. cit. supra*, note 11, p. 75; J.A. Thomas, «Reproductive Hazards and Environmental Chemicals: A Review», (printemps 1981) 2:4 *Toxic Substances Journal* 318.

25. L. Sever, «Reproductive Hazards of the Workplace», (octobre 1981) 23:10 *Journal of Occupational Medicine* 685, p. 686.

26. Chenier, *op. cit. supra*, note 24, p. 47-51; P. Sheridan, «Reproductive Hazards: Probing the Ethical Issues», (mai 1983) 45:5 *Occupational Hazards* 72; W. Williams, «Firing the Woman to Protect the Fetus», (1981) 69 *Georgetown Law Journal* 641.

*Des lésions au cerveau et au système nerveux* sont une conséquence possible particulièrement inquiétante de l'exposition en milieu professionnel à une variété de polluants<sup>27</sup>. Dans certains cas, les effets neurotoxiques de cette exposition sont si graves qu'ils sont observables presque immédiatement. Les travailleurs d'une usine de Virginie qui fabriquait du képone souffraient de tremblements parfois seulement quelques semaines après l'exposition initiale à ce pesticide<sup>28</sup>. Toutefois, d'autres atteintes peuvent être graduelles par suite d'une exposition prolongée. C'est l'une des principales causes de préoccupation en ce qui concerne l'exposition professionnelle au plomb<sup>29</sup>. L'annexe B présente une liste tirée d'un document paru récemment sur la santé professionnelle et l'environnement. Elle regroupe des substances considérées dangereuses pour le système nerveux. Selon un autre ouvrage récent, [TRADUCTION] «plus de cent substances chimiques (y compris à peu près tous les solvants) peuvent causer une dépression du système nerveux central<sup>30</sup>». C'est une constatation extrêmement importante, compte tenu de la myriade d'utilisations industrielles et commerciales des solvants chimiques.

Ces exemples sont donnés à titre indicatif seulement. Ils ne représentent pas les seules ni même les plus importantes atteintes à la santé humaine résultant de l'exposition professionnelle à des polluants. Ainsi, un lien a été établi, avec divers degrés de certitude, entre l'exposition à de nombreux polluants relativement répandus en milieu professionnel dont le monoxyde de carbone, le dichlorométhane, les nitrates, les hydrocarbures fluorés et les métaux lourds et certaines affections cardiovasculaires comme les crises cardiaques, l'arythmie cardiaque et un risque accentué de maladies coronariennes et d'hypertension<sup>31</sup>. L'exposition excessive au tétrachlorure de carbone, au chloroforme, au dinitrobenzène, à un certain nombre de pesticides à base d'hydrocarbures chlorés, à l'éther et aux résines époxydes peut causer une hépatite aiguë<sup>32</sup>. De même, l'exposition à une forte dose d'éthylène-glycol, de tétrachlorure de carbone, d'acide oxalique ou de mercure inorganique peut entraîner une insuffisance rénale aiguë. L'inhalation de plomb et de cadmium et l'inhalation ou l'absorption de bisulfure de carbone ou de composés du chrome peuvent provoquer une insuffisance rénale chronique<sup>33</sup>. En 1983, l'examen d'un certain nombre de travailleurs exposés,

27. E. Baker, Jr., «Neurological Disorders», dans Rom (éd.), *op. cit. supra*, note 11, p. 313.

28. C.B. Kelly, «Kepone», dans *Who's Poisoning America?*, R. Nader (éd.), San Francisco, Sierra Club Books, 1981, p. 85.

29. Voir, par exemple, P. Campara *et al.*, «Psychological Performance of Workers with Blood-Lead Concentrations Below the Current Threshold Limit Value», (1984) 53 *International Archives of Occupational and Environmental Health* 233.

30. B. Levy et D. Wegman, «Recognizing Occupational Disease», dans *Occupational Health*, B. Levy et D. Wegman (éds), Boston, Little, Brown, 1983, p. 35. Voir aussi E.L. Baker *et al.*, «The Neurotoxicity of Industrial Solvents: A Review of the Literature», (1985) 8 *American Journal of Industrial Medicine* 207.

31. L.J. Fine, «Occupational Heart Disease», dans Rom (éd.), *op. cit. supra*, note 11, p. 359; K. Rosenman, «Cardiovascular Disorders», dans Levy et Wegman (éds), *op. cit. supra*, note 30, p. 331.

32. G. Pransky, «Hepatic Disorders», dans Levy et Wegman (éds), *op. cit. supra*, note 30, p. 373.

33. H. Hu, «Renal and Urinary Tract Disorders», dans Levy et Wegman (éds), *op. cit. supra*, note 30, p. 381.

pendant de nombreuses années, aux fumées de brasure contenant du cadmium à une usine de l'est de l'Ontario a révélé qu'ils avaient subi des lésions rénales irréversibles<sup>34</sup>. La liste des risques liés aux polluants professionnels est longue<sup>35</sup>.

## II. L'objet du problème : l'incertitude

Aucune liste de substances dangereuses ne pourra nous renseigner de façon valable sur l'étendue des dommages pouvant être causés par les polluants professionnels. Il nous faudrait au moins savoir combien de travailleurs ont été exposés à un polluant ou à un groupe de polluants donnés. Or, même le fait de savoir, par exemple, que vingt millions de travailleurs américains peuvent être exposés à des substances chimiques qui affectent le système nerveux<sup>36</sup> n'est pas assez révélateur puisque nous n'avons aucune donnée sur la dose ni sur la durée de l'exposition. Par ailleurs, ce genre d'approche donne prise à la critique parce qu'elle comporte une généralisation implicite des risques : certains des sujets peuvent être exposés à des doses beaucoup plus élevées que d'autres ou pour des périodes plus longues. Il convient donc de considérer les données estimatives présentées à l'annexe C (nombre des travailleurs ontariens exposés à quelques substances dangereuses choisies) comme un état indicatif des effets nocifs possibles sur la santé par suite de l'exposition professionnelle à ces quelques substances dans cette province industrialisée.

Une autre façon d'apprécier l'ampleur du problème de la pollution en milieu de travail consiste à établir un lien entre la profession ou l'exposition à une substance chimique donnée et la probabilité de l'apparition d'une maladie précise chez le travailleur ou de son décès entraîné par cette affection. Cette approche a été appliquée très largement aux études de la mortalité par cancer. Elles ont révélé, par exemple, que le risque de mortalité par cancer du poumon chez les travailleurs des fours à coke pouvait être jusqu'à quinze fois plus élevé que pour la population en général, selon la durée de l'emploi et la position précise de l'ouvrier dans la batterie de fours à coke<sup>37</sup>. De façon plus générale, Doll et Peto concluent, à l'aide de diverses données et en s'appuyant sur des approximations du taux des principaux cancers pouvant être liés à

---

34. «Get Poisonous Cadmium Out of Plants», *UE* [United Electrical, Radio and Machine Workers'] *News*, 15 août 1983, p. 2.

35. On trouve une étude approfondie des effets sur la santé à court terme et des symptômes de la surexposition aux produits chimiques d'usage courant dans l'industrie dans *NIOSH/OSHA Pocket Guide to Chemical Hazards*, Washington (D.C.), National Institute for Occupational Safety and Health, 1978. Voir également W. Burgess, *Recognition of Health Hazards in Industry*, New York, Wiley-Interscience, 1981, où l'auteur fait un examen systématique des risques que comportent pour la santé les principaux procédés industriels.

36. A. Anderson, «Neurotoxic Follies», (juillet 1982) *Psychology Today* 30 (les estimations citées dans cet article proviennent du National Institute for Occupational Safety and Health).

37. C.K. Redmond, «Cancer Mortality among Coke Oven Workers», (octobre 1983) *52 Environmental Health Perspectives* 67.

des facteurs professionnels qu'environ quatre pour cent des décès dus au cancer aux États-Unis sont attribuables à une exposition antérieure en milieu de travail<sup>38</sup>. Les résultats d'une autre étude, fondée sur une extrapolation des estimations de risques tirées d'enquêtes menées auprès des travailleurs exposés à six carcinogènes professionnels précis, révèlent un pourcentage beaucoup plus élevé, et aussi largement cité, de vingt à trente-huit pour cent<sup>39</sup>.

Les deux séries d'hypothèses comportent de graves lacunes pour des raisons différentes. Un certain nombre de raisons porte à croire que le chiffre de vingt à trente-huit pour cent est exagéré<sup>40</sup>, mais il y a aussi des raisons de croire que les résultats de Doll et Peto sont bien en deçà de la réalité, surtout lorsqu'ils servent de base à l'appréciation du taux *futur* de mortalité par cancer d'origine professionnelle<sup>41</sup>. Par ailleurs, ces résultats ont été obtenus à l'aide de données américaines. En 1984, Miller<sup>42</sup> a publié une étude qui fixe à neuf pour cent le taux de mortalité par cancer d'origine professionnelle au Canada. Comme le cancer fait environ 40 000 victimes au Canada chaque année, à peu près 3 600 décès seraient attribuables à un cancer professionnel. Même en appliquant le taux beaucoup moins élevé de Doll et Peto, les cancers d'origine professionnelle tuent 1 600 travailleurs par an, ce qui est considérablement plus élevé que le nombre des accidents du travail.

L'incertitude est encore plus grande en ce qui concerne l'incidence de la plupart des maladies professionnelles autres que le cancer, ce qui rend à toutes fins utiles impossible l'établissement d'un bilan estimatif fiable de l'ampleur réelle du problème. La plupart des maladies pouvant résulter de l'exposition à des polluants sur les lieux de travail ne sont pas assez spécifiques pour permettre de diagnostiquer avec certitude l'origine professionnelle. De même, les études fondées sur l'information dont nous disposons actuellement aboutissent presque sûrement à des sous-estimations de l'incidence de la maladie provoquée par les polluants en milieu de travail parce que nous ne détenons que des données partielles et incomplètes sur les répercussions des contaminants professionnels sur la santé humaine.

Bon nombre des polluants courants en milieu de travail ont fait l'objet d'études exhaustives. Pourtant, de manière générale, il y a une pénurie d'informations sur les risques que représentent quantité de ces polluants. En 1984, le National Research

---

38. Doll et Peto, *op. cit. supra*, note 7.

39. National Cancer Institute, National Institute of Environmental Health Sciences et National Institute for Occupational Safety and Health, «Estimates of the Fraction of Cancers in the United States Related to Occupational Factors» (1978), reproduit dans *Banbury Report 9: Quantification of Occupational Cancer*, R. Peto et M. Schneidermann (éds), Cold Spring Harbor (N.Y.), Cold Spring Harbor Laboratory, 1981, p. 701.

40. Doll et Peto, *op. cit. supra*, note 7, p. 1240-1241.

41. D.L. Davis *et al.*, «Estimating Cancer Causes: Problems in Methodology, Production and Trends», dans Peto et Schneidermann (éds), *op. cit. supra*, note 39, p. 293-298. Voir aussi R. Peto, «Distorting the Epidemiology of Cancer: The Need for a More Balanced Overview», (27 mars 1980) 284 *Nature* 299.

42. A.B. Miller, «The Information Explosion — The Role of the Epidemiologist», (1984) 8 *Cancer Forum* 67, p. 73.

Council américain a fait paraître un rapport portant sur la disponibilité et la qualité des données toxicologiques sur un petit échantillon de substances chimiques choisies au hasard parmi les 65 000 qui figurent à l'inventaire compilé en application du *Toxic Substances Control Act* américain. Fondée sur une extrapolation des résultats obtenus à l'issue d'une cueillette d'informations sur les substances composant cet échantillon aléatoire, l'étude révèle qu'on ne dispose d'aucun renseignement sur la toxicité d'environ les quatre cinquièmes des produits chimiques industriels et commerciaux autres que les pesticides et les additifs alimentaires qui sont assujettis à une réglementation spéciale. On pourrait tout au plus établir une «appréciation partielle des risques pour la santé» que représentent à peu près un dixième de ces produits chimiques<sup>43</sup>. L'étude du National Research Council fait ressortir à quel point le manque d'information rend difficile l'évaluation de l'ampleur du problème de la pollution professionnelle. L'importance de ces lacunes a été encore accentuée par le désastre provoqué par la fuite d'isocyanate de méthyle d'une usine de pesticides à Bhopal (Inde) car on s'est aperçu alors que l'on savait bien peu de choses sur ses effets à long terme<sup>44</sup>.

Le nombre des substances organiques de synthèse et la production globale de produits chimiques dont l'effet nocif sur la santé humaine est reconnu comme le benzène, le perchloréthylène et le chlorure de vinyle, ont considérablement augmenté au cours des années qui ont suivi la Deuxième Guerre mondiale<sup>45</sup>. En ce qui concerne les maladies à longue durée de latence, comme la plupart des cancers ou certains types de lésions au système nerveux, toute appréciation de l'ampleur des problèmes de santé éprouvés par les populations exposées à la suite de cette «explosion chimique» est prématurée. Nous ignorons encore quel sera l'effet définitif de ces substances sur la santé des sujets exposés en milieu de travail.

L'insuffisance de l'information disponible peut aussi se manifester d'autres manières. Dans certains cas, des faits peuvent simplement avoir été négligés. Ainsi, un règlement a été élaboré assez rapidement aux États-Unis en 1974 après que trois travailleurs exposés au chlorure de vinyle dans une usine de produits chimiques américaine sont morts d'une forme rare de cancer appelé l'angiosarcome du foie<sup>46</sup>. Quand cette découverte a été faite, pas moins de neuf cas de cette maladie avaient été signalés parmi les ouvriers d'une usine de polymérisation du chlorure de vinyle à Shawinigan au Québec<sup>47</sup>. Pourtant, l'incidence élevée de la maladie à cette usine semble n'avoir suscité aucun intérêt de la part des organismes de réglementation avant

---

43. U.S. National Research Council, *Toxicity Testing: Strategies to Determine Needs and Priorities*, Washington (D.C.), National Academy Press, 1984; voir en particulier p. 81-124.

44. R. Dagent, «Data on MIC's Toxicity Are Scant, Leave Much to Be Desired», (11 février 1985) *Chemical and Engineering News* 17.

45. Davis *et al.*, *op. cit. supra*, note 41.

46. D. Doniger, *The Law and Policy of Toxic Substances Control: A Case-Study of Vinyl Chloride*, Baltimore, Johns Hopkins University Press for Resources for the Future, 1978, p. 1-8, 36-66.

47. F. Delorme et G. Thériault, «Ten Cases of Angiosarcoma of the Liver in Shawinigan, Quebec», (mai 1978) 20:5 *Journal of Occupational Medicine* 338.



l'annonce à grands renforts de publicité de cette découverte aux États-Unis<sup>48</sup>. Sur un plan plus général, les évaluations de l'action cancérigène de certaines substances et procédés faites par le Centre international de recherche sur le cancer (CIRC) font autorité. Or, l'examen de la littérature effectué par le CIRC porte sur un nombre limité de produits et de méthodes<sup>49</sup>.

En outre, il convient de noter que l'immense majorité des travaux de recherche sur les risques professionnels auxquels sont soumis les travailleurs porte, du moins jusqu'à ces dernières années, sur les polluants et la main-d'œuvre industriels. Le fait que la majorité des salariés d'aujourd'hui ne fasse pas partie de la main-d'œuvre industrielle ne diminue en rien l'importance constante des polluants dans l'industrie. Les recherches sur l'incidence des risques que représenterait pour la santé des travailleurs la pollution intérieure dans les édifices à bureaux<sup>50</sup> sont un phénomène relativement récent, tout comme l'édifice à bureaux étanche qui est à la base du problème. Aucune information ne permet de quantifier l'ampleur, actuelle et future, du problème créé par ce genre d'édifice, ce qui ne signifie pas, loin de là, que le problème n'existe pas<sup>51</sup>.

Les méthodes employées en vue de recueillir des preuves établissant un lien entre l'exposition et la maladie professionnelle chez l'homme comportent une limitation inhérente : la puissance très limitée de la plupart des études épidémiologiques. La puissance est la probabilité de détecter par une étude donnée une relation sous-jacente qui existe réellement<sup>52</sup>. Un examen récent de trente-trois analyses de la mortalité professionnelle révèle que pour bon nombre d'entre elles, [TRADUCTION] «il était peu probable qu'une augmentation de cinquante pour cent de l'incidence de la maladie soit constatée parmi les sujets exposés par rapport au nombre de nouveaux cas signalés parmi les sujets non exposés<sup>53</sup>». Pour des raisons inhérentes à la méthode statistique, dans les meilleures enquêtes épidémiologiques du monde, une augmentation discrète du

48. G.B. Doern, *Le mécanisme réglementaire et la répartition des compétences en matière de réglementation des agents toxiques au Canada*, Étude de documentation n° 41, Ottawa, Conseil des sciences du Canada, 1980, p. 125-133.

49. De toute évidence, les substances qui n'ont pas encore fait l'objet d'une étude du CIRC ne comportent donc pas moins de risques. Pourtant, on confond généralement les résultats négatifs ou les résultats indiquant l'absence de risque, et la simple absence de données relatives aux risques; voir *infra*, p. 20-21.

50. Voir, par exemple, B. Meyer, *Indoor Air Quality*, Reading (Mass.), Addison-Wesley, 1983; T. Sterling et D. Kobayashi, «Exposure to Pollutants in Enclosed Living Spaces», (1977) 13 *Environmental Research* 1; R. Wadden et P. Scheff, *Indoor Air Pollution*, New York, John Wiley, 1983.

51. Voir, par exemple, J.C. McDonald, «Enquête sur les problèmes de santé des employés [aux] Terrasses de la Chaudière : Rapport final soumis au comité d'organisation Conseil du Trésor/Alliance de la Fonction publique du Canada», Ottawa, photocopie, juillet 1984. Cette étude portait sur les maladies des fonctionnaires fédéraux travaillant dans des tours à bureaux situées à Hull (Québec), problèmes qui persistaient depuis l'inauguration du complexe en 1977. Selon les conclusions de l'étude (p. 38), «les problèmes de santé éprouvés [aux] Terrasses de la Chaudière sont représentatifs d'accès du syndrome «maladie des édifices», que l'on a étudié depuis dix ans, jusqu'à présent sans pouvoir l'expliquer, en Amérique du Nord et dans l'ouest de l'Europe».

52. Voir *infra*, p. 18.

53. T. Haines et H. Shannon, «Sample Size in Occupational Mortality Studies: An Analysis of the Literature», (août 1983) 25:8 *Journal of Occupational Medicine* 603, p. 606.

taux de maladie ou de mortalité peut passer inaperçue. Or, le nombre total d'individus soumis à ces augmentations discrètes du risque peut être extrêmement important<sup>54</sup>. Cette limitation est *inhérente* à l'analyse statistique, ce qui est tout à fait différent du problème des déviations intervenant par suite d'une mauvaise méthodologie (par exemple, le fait de ne pas tenir compte de la longue durée de latence dans les analyses de la mortalité par cancer)<sup>55</sup>. Autrement dit, même si les maladies professionnelles étaient toujours correctement détectées et que toutes les relations possibles entre le travail et la maladie étaient étudiées, les conclusions tirées sur les répercussions de la maladie professionnelle seraient sous-estimées.

Il est souvent difficile, tant sur le plan statistique que sur le plan clinique, d'établir une distinction entre les facteurs professionnels et les autres en ce qui a trait au développement de la maladie. Du point de vue statistique, un exemple bien connu est celui des travailleurs qui sont exposés en milieu de travail à des agents dont on sait qu'ils induisent le cancer du poumon ou une autre maladie respiratoire et qui, en plus, sont des fumeurs. Les chercheurs ont tenté de déterminer quelle proportion de maladies est attribuable à des facteurs professionnels plutôt qu'au tabagisme en comparant les taux de maladie relevés parmi les quatre combinaisons possibles des deux variables pertinentes<sup>56</sup>. D'ordinaire, cependant, la question se posera en termes plus complexes : plusieurs risques ou plusieurs sortes de lésions (ou les deux) entreront en jeu. Frumkin signale le cas d'un jeune peintre d'automobiles qui se plaignait d'amnésie généralisée, d'étourdissements et de fatigue excessive, symptômes qui s'étaient développés graduellement au cours de deux années. Au travail, il était ou avait été exposé à neuf différents solvants organiques, quatre liants pour peinture et à d'autres substances comprenant des teintures, du zinc, des chromates et du dioxyde de titane<sup>57</sup>.

Dans ce cas, un lien élémentaire entre le travail et la maladie semble évident en raison des effets nocifs bien connus des solvants sur le système nerveux. Toutefois, ce lien ne serait pas nécessairement établi selon les normes de la preuve légale même aux fins de l'application du régime d'indemnisation des victimes d'accidents du travail ou d'un autre régime de responsabilité civile. Dans de nombreux autres cas, le lien entre la maladie et les polluants professionnels, pris individuellement ou en combinaison, peut être moins bien établi ou de façon moins concluante. Autrement dit, quantité d'affections ne sont pas distinctement ou catégoriquement attribuables à un facteur professionnel particulier. Levy et Wegman soutiennent que des causes professionnelles possibles sont souvent négligées dans le diagnostic des maladies des voies respiratoires

---

54. Voir C. Muir, «Limitations and Advantages of Epidemiological Investigations in Environmental Carcinogenesis», (1979) 329 *Annals of the New York Academy of Sciences* 160-161.

55. P. Enterline, «Pitfalls in Epidemiological Research», (mars 1976) 18:3 *Journal of Occupational Medicine* 150, p. 150-152.

56. E.C. Hammond *et al.*, «Asbestos Exposure, Cigarette Smoking, and Death Rates», (1979) 330 *Annals of the New York Academy of Sciences* 473.

57. H. Frumkin, «Toxins and Their Effects», dans Levy et Wegman (éds), *op. cit. supra*, note 30, p. 132. Comme la victime n'avait que vingt-quatre ans, il y a manifestement lieu de se demander quelle altération légère de son organisme pourra se manifester au cours des ans d'une manière qui ne sera jamais reliée aux toxiques d'origine professionnelle auxquels il aura été exposé dans sa jeunesse.

et du foie de même que des affections neuropsychiatriques ainsi que dans les cas de «maladies d'origine inconnue<sup>58</sup>». Il est probablement irréaliste de s'attendre à pouvoir diagnostiquer dans un avenir proche tous les effets subtils sur la santé humaine des polluants en milieu de travail, et encore moins (pour des raisons relatives aux limites des études épidémiologiques que nous avons exposées) de pouvoir quantifier leurs conséquences. Pourtant, la gravité du problème de la pollution professionnelle n'est en aucun cas atténuée, et peut même être mise en évidence, par cette implacable incertitude.

### III. Appréciation de l'incertitude : définitions contraires

L'incapacité de la plupart des études épidémiologiques servant à apprécier les effets de l'exposition professionnelle des travailleurs sur la santé, de détecter les augmentations modérées de la fréquence des maladies ou des taux de mortalité, fait ressortir l'importance d'un aspect fort négligé de l'usage des données scientifiques en vue de l'élaboration de la politique gouvernementale. Pour bien saisir certains des problèmes soulevés, il importe d'abord de définir deux types d'erreurs pouvant être commises au cours de n'importe quelle enquête effectuée en vue de vérifier une hypothèse : les erreurs de première et de seconde espèce. L'erreur de première espèce consiste à conclure à l'absence de preuves suffisantes pour confirmer une hypothèse qui est pourtant exacte (par exemple, la substance X induit le cancer chez l'espèce A), et l'erreur de seconde espèce, à conclure qu'une hypothèse est vraie alors qu'elle est fausse.

Comme le système de justice pénale, la plupart des enquêtes scientifiques sont menées de façon à limiter le plus possible les erreurs de seconde espèce : la condamnation d'un innocent ou la confirmation d'une hypothèse erronée est à bon droit jugée beaucoup plus répréhensible que le fait de libérer un coupable ou de déclarer que l'hypothèse à vérifier ne peut être confirmée, faute de preuve suffisante<sup>59</sup>. Dans le domaine des enquêtes scientifiques, le principe de la limitation des erreurs de seconde espèce est normalement respecté grâce à la fixation par convention usuelle et pour chaque expérience ou étude d'un niveau de confiance à quatre-vingt-quinze pour cent, c'est-à-dire une probabilité de cinq pour cent ou moins que les résultats soient dus à la chance. Mais cette exigence implique souvent l'acceptation d'une haute probabilité d'erreur de première espèce, tel le fait de ne pas détecter les effets nocifs d'un composé particulier. [TRADUCTION]«Pour un ensemble donné d'informations analysées selon une méthode déterminée, il est possible de réduire la probabilité d'un type d'erreur seulement en augmentant la probabilité d'un autre type d'erreur<sup>60</sup>». La haute probabilité

58. Levy et Wegman, *op. cit. supra*, note 30.

59. T. Page, «A Generic View of Toxic Chemicals and Similar Risks», (1978) 7 *Ecology Law Quarterly* 207, p. 220.

60. A. Fisher, «The Scientific Bases for Relating Health Effects to Exposure Levels», (1982) 3:1 *Environmental Impact Assessment Review* 27, p. 35.

des erreurs de première espèce n'est pas exclusive aux seules enquêtes épidémiologiques. L'expérimentation animale en laboratoire peut aussi fort bien aboutir à des erreurs de première espèce dans certains cas<sup>61</sup>.

Cette discussion quelque peu didactique concerne la pollution en milieu de travail pour deux raisons. En premier lieu, dans le cadre des débats portant sur l'opportunité de contrôler l'exposition à des substances particulières et sur le degré de sévérité de ce contrôle, il est plausible, à première vue, de prétendre que le même poids devrait être accordé aux résultats positifs et aux résultats négatifs.

[TRADUCTION]

Depuis quelques années, l'industrie demande de plus en plus souvent qu'il soit tenu compte des résultats négatifs dans l'élaboration des règlements. Pourtant, un résultat négatif *ne fournit absolument aucun renseignement* à moins que l'on ait analysé la probabilité d'une erreur de première espèce<sup>62</sup>. [C'est nous qui soulignons]

Ajoutez à cet ensemble d'incertitudes, qui ont été décrites très brièvement, le fait qu'en matière de réglementation, la véritable question est celle des *conséquences* comparatives des deux types d'erreurs. Qu'arriverait-il si les autorités gouvernementales réglementaient une substance dont l'action nocive sur la santé se révèle moins grave qu'il n'y semblait à la lumière des données actuellement disponibles? Qu'arriverait-il en revanche si elles rejetaient l'idée de contrôles plus sévères parce que les informations en main ne sont pas suffisantes pour conclure à l'existence d'un risque qui est par la suite démontrée? Cette question a été mise en évidence par un ancien haut fonctionnaire de l'Environmental Protection Agency américaine dans une discussion portant sur l'inévitabilité de l'erreur en matière de réglementation :

[TRADUCTION]

D'énormes incertitudes scientifiques entourent les risques et avantages potentiels de la plupart des produits chimiques. Pourtant, ils sont bien réels. Cela signifie que chaque action ou inaction de l'autorité réglementante constitue en quelque sorte une décision. Par exemple, le fait de ne pas prendre de mesure au sujet d'un produit chimique jusqu'à ce que de plus amples informations soient disponibles à son sujet constitue une décision, tout comme le fait de prendre des mesures préventives en attendant. De même, le fait de ne pas prendre de mesure dans l'immédiat en raison d'autres priorités est une décision<sup>63</sup>.

Pour illustrer l'importance pratique de ces considérations, examinons la question de savoir s'il faut ou non postuler l'existence d'un seuil (taux d'exposition en dessous duquel le risque est nul ou est réduit de façon importante) pour les cancérigènes chimiques. Le problème se pose en raison de la nécessité d'extrapoler, à partir des fortes doses d'une substance suspecte administrée aux animaux de laboratoire, l'effet

---

61. *Id.*, p. 39; voir aussi T. Page, «A Framework for Unreasonable Risk in the Toxic Substances Control Act», (1981) 363 *Annals of the New York Academy of Sciences* 145, p. 147-150.

62. Page, *loc. cit. supra*, note 61, p. 162.

63. S. Jellinek, «On the Inevitability of Being Wrong», (1981) 363 *Annals of the New York Academy of Sciences* 43.

des doses beaucoup plus légères auxquelles l'homme sera soumis<sup>64</sup>. Pour certains carcinogènes, dont on ne croit pas que le mécanisme altère directement le matériel génétique, on soutient que l'existence de seuils biologiques peut être supposée. On fait également remarquer que l'activité des carcinogènes varie grandement et que pour bon nombre d'entre eux un «seuil effectif» peut exister en raison de la durée limitée de la vie humaine<sup>65</sup>. En réponse à ces arguments et à d'autres observations connexes, Rall soutient ce qui suit :

[TRADUCTION]

Il ne s'agit pas de savoir s'il y a un seuil ou non, il s'agit de savoir s'il faut ajouter un nouveau carcinogène à la liste des carcinogènes actuellement connus. Je dirais donc que l'existence d'un seuil est possible pour des substances carcinogènes administrées à un animal très propre dans un environnement contrôlé ... La souris ne fume pas et ne respire pas d'hydrocarbures ni d'oxydes de soufre dégagés par le pétrole, elle ne boit pas, ne prend pas de médicaments, ne mange pas de bacon ni de saumon fumé, mais il en va différemment de l'homme.

La controverse actuelle concernant l'existence de seuils pour les produits chimiques mutagènes et carcinogènes sera résolue par suite d'un consensus scientifique, mais cela prendra des années, voire des décennies. En attendant, des jugements doivent être rendus et des décisions en matière de réglementation doivent être prises sur la base d'informations trop peu nombreuses.

Toutefois, on s'interroge sur les incidences de chacune des deux décisions qui peuvent s'avérer toutes deux erronées.

S'il y a véritablement des seuils, la décision de l'autorité réglementante de faire reposer ses décisions sur le principe de l'inexistence d'un seuil entraînera à court terme des pertes économiques. S'il n'y a pas de seuil et que les décisions de l'autorité réglementante sont fondées sur l'existence de seuils, il y aura moins de pertes économiques à court terme mais nous serons confrontés à la perspective d'une altération de l'ADN des cellules somatiques et des gamètes, et d'une incidence accrue de maladies néoplasiques<sup>66</sup>.

Les discussions sur les cancérigènes chimiques sont remplies de débats similaires à propos de l'existence des seuils. Pour bien illustrer que science et valeurs sont indissociables en matière de politique de la santé professionnelle, il suffit de rappeler la controverse soulevée par l'utilisation des résultats de l'expérimentation animale pour

---

64. Les substances que l'on soupçonne d'être cancérigènes sont administrées aux animaux à raison de doses beaucoup plus élevées que celles auxquelles serait exposé un humain : c'est en effet la seule manière de provoquer la formation d'un nombre suffisamment grand de cancers pour arriver à des résultats statistiquement significatifs sans utiliser un nombre considérable d'animaux (dont le coût serait prohibitif). En fait, on procède de telle façon [TRADUCTION] «qu'un animal en représente un millier, par suite d'une augmentation des doses». U.S. Council on Environmental Quality, *Environmental Quality 1979*, Washington (D.C.), U.S. Government Printing Office, 1980, p. 209. Voir aussi U.S. Congressional Office of Technology Assessment, *Assessment of Technologies for Determining Cancer Risks from the Environment*, Washington (D.C.), U.S. Government Printing Office, 1981, p. 162-163.

65. On trouvera des résumés des arguments relatifs aux seuils et au rapport entre la dose et l'incidence du cancer dans T. Maugh, «Chemical Carcinogens: How Dangerous Are Low Doses?», (6 octobre 1978) *202 Science* 37; R. Truhaut, «The Problem of Thresholds for Chemical Carcinogens», (octobre 1980) *41 American Industrial Hygiene Association Journal* 685.

66. D. Rall, «Thresholds?», (1978) *22 Environmental Health Perspectives* 163, p. 164-165.

apprécier les risques de cancers chez l'homme. Même lorsqu'il est admis qu'une telle extrapolation est justifiée, du moins sur le plan qualitatif, la question de savoir quel poids accorder aux données obtenues reste sans réponse. Le CIRC, qui partage en cela l'avis de nombreux spécialistes et organisations scientifiques, estime [TRADUCTION] «qu'il est raisonnable, sur le plan pratique, de recommander que les produits chimiques dont on a prouvé *de façon évidente* la cancérogénicité par l'expérimentation animale soient traités comme des substances cancérogènes chez l'homme<sup>67</sup>». Cette solution ne règle pas la question des jugements de valeur posés en cas d'incertitude, elle ne fait que déplacer le débat. Selon le CIRC, seules sont jugées des preuves «suffisantes» d'action carcinogène les données obtenues par suite de l'expérimentation animale multiple sur diverses espèces animales (afin d'écarter toute possibilité d'attribuer les résultats positifs à l'extrême prédisposition d'une espèce déterminée) ou d'expériences démontrant une fréquence très élevée ou anormale de cancer<sup>68</sup>. Si, à des fins de normalisation, un produit chimique n'est considéré carcinogène que lorsque les résultats de l'expérimentation satisfont à un critère comme celui du CIRC, une catégorie de risques est jugée acceptable au nom des sujets exposés pour *l'unique raison* que des données trop peu nombreuses sont disponibles sur les effets possibles de ce produit. Cette distinction essentielle entre résultat négatif et simple absence de résultat positif concluant<sup>69</sup> est souvent passée sous silence dans les débats concernant les mesures de protection qu'il convient de prendre contre les contaminants professionnels.

La force probante des données suscite aussi des difficultés dans d'autres domaines juridiques et en matière de politique gouvernementale. Lorsque le préjudice subi par un particulier doit être établi de manière à satisfaire à une norme de preuve déterminée, qu'il s'agisse d'une affaire criminelle ou de la demande d'indemnisation d'un travailleur, les données épidémiologiques qui constituent en apparence la preuve la plus probante parce qu'elles ont été obtenues par suite de l'observation de sujets humains, posent des problèmes en raison de leur caractère statistique. [TRADUCTION] «L'association statistique révèle l'existence d'une dépendance entre certaines catégories d'événements, non entre certains cas individuels<sup>70</sup>». Mettre en évidence le fait que les travailleurs des fours à coke sont soumis à un risque beaucoup plus élevé de mort par

67. CIRC, *op. cit. supra*, note 21, p. 7. Cependant, le CIRC conclura qu'une substance a probablement des effets carcinogènes sur l'être humain si les résultats positifs «limités» sur les animaux sont confirmés par les résultats sur des sujets humains, et il prend bien soin d'insister sur la mesure dans laquelle ses classifications dépendent en dernière analyse du jugement des scientifiques.

68. CIRC, *op. cit. supra*, note 21, p. 12. La question de savoir si des résultats positifs produits par les expériences sur de multiples espèces ou par de multiples expériences sur une seule espèce renforcent en fait la preuve de la carcinogénicité d'une substance chimique donnée est elle-même complexe et nous en ferions ici un examen plus approfondi si notre sujet était la politique sur le cancer et non pas le contexte général dans lequel doit être déterminé l'intérêt général en matière de pollution en milieu de travail.

69. Voir les commentaires de Arthur Upton, New York University Medical Center, cités dans «Regulatory Procedures and Public Health Issues in the EPA's Office of Pesticide Programs», Staff Report, (décembre 1982) *EPA Pesticide Regulatory Program Study* 237. Audience du Subcommittee on Department Operations, Research, and Foreign Agriculture, Committee on Agriculture, U.S. House of Representatives, 17 décembre 1982, Serial 97-NNNN, Washington (D.C.), U.S. Government Printing Office, 1983.

70. Commentaires de Brian McMahon dans «Scientific Panel: Cause/Effect Relationships in Health Risk Cases», (été 1982) 22:4 *Jurimetrics Journal* 394.

cancer du poumon que la population générale, ce n'est pas la même chose que de pouvoir dire que le cancer du poumon d'un travailleur *déterminé* est attribuable aux émissions d'un four à coke<sup>71</sup>.

Les questions soulevées ici ont une importance pratique considérable. En matière de santé professionnelle, bon nombre des solutions mises en œuvre par les politiques de l'État visent inéluctablement non pas à régler des désaccords d'ordre scientifique, bien que ceux-ci transparaissent souvent, mais à choisir parmi les valeurs et les priorités lesquelles il convient de retenir en cas d'incertitude. L'industrie et les autorités gouvernementales peuvent bien affirmer que toute intervention visant à limiter l'exposition aux substances toxiques doit être appuyée sur des bases scientifiques solides<sup>72</sup>, le véritable enjeu est de savoir quelle partie saura imposer son point de vue dans l'appréciation des risques et des avantages que représente une réglementation trop sévère ou trop laxiste. La détermination du degré de preuve requis pour établir l'existence d'un danger *déterminé* avant que les premières mesures (ou d'autres mesures) soient prises pour protéger les employés exposés, est une décision *politique* et non scientifique<sup>73</sup>.

Il est utile de préciser davantage notre propos en formulant le problème de la pollution professionnelle de deux façons différentes. Ainsi posé, ce problème appelle des solutions politiques très distinctes. La première définition peut être qualifiée de *réactive*. Dans ce cadre, la nécessité de limiter l'exposition à un polluant déterminé devrait reposer sur de solides données scientifiques établissant la relation causale entre l'exposition et les atteintes à la santé des travailleurs. Même en présence de contaminants dont les risques potentiels pour la santé sont reconnus, les organismes de réglementation peuvent décider d'intervenir, non pas en imposant des limites d'exposition ni en instaurant des contrôles, mais en exigeant la tenue d'une étude sur la santé des travailleurs visés<sup>74</sup>. Les spécialistes de la santé professionnelle insistent de plus en plus sur la mesure des niveaux d'exposition par le dosage du corps chimique chez le sujet exposé (monitorage biologique), plutôt que par le monitorage de l'atmosphère au poste de travail pour déterminer la nécessité de limiter l'exposition<sup>75</sup>. Cette dernière tendance illustre le problème posé par la définition réactive. Il s'agit

---

71. Weiler, *op. cit. supra*, note 8, p. 30-32.

72. W. Jaeschke, «Anatomy of Unreasonable Risk», (1981) 363 *Annals of the New York Academy of Sciences* 49.

73. Voir T. McGarity, «Substantive and Procedural Discretion in Administrative Resolution of Science Policy Questions: Regulating Carcinogens in EPA and OSHA», (1979) 67 *Georgetown Law Journal* 729, p. 733-749.

74. Voir les commentaires de R. Mackenzie, député et A. Robinson, Ministère du travail de l'Ontario, *Legislature of Ontario Debates*, Standing Committee on Resources Development (Estimates, Ministry of Labour), 17 décembre 1979, p. R1142-R1143 (étude des concentrations dans l'organisme de travailleurs exposés à l'arsenic aux mines Dickenson à Red Lake (Ontario)) et de E. Martel, député et de fonctionnaires du ministère, p. R1147-R1150 (étude de l'incidence de la bronchite parmi les travailleurs des fonderies exposés au dioxyde de soufre).

75. S. Tola et S. Hernberg, «Strategies of Biological Monitoring», dans 1 *Recent Advances in Occupational Health*, J.C. McDonald (éd.), Édimbourg, Churchill Livingstone, 1981, p. 185.

[TRADUCTION] «dans une certaine mesure de se servir des sujets comme de cobayes, c'est-à-dire, de mettre en évidence la nécessité d'un contrôle des effets cliniques qui *suivent* l'exposition plutôt que le besoin de prévenir toute exposition<sup>76</sup>». De même, on fait peu de cas du risque que comporte la décision d'attendre des données plus concluantes.

La deuxième formulation peut être appelée *préventive*. L'exigence d'une vérification complète des hypothèses scientifiques est atténuée par le fait que l'inaction ou la poursuite des recherches constituent en elles-mêmes une décision, et que des stratégies efficaces de lutte contre les maladies dans le domaine de la santé publique ont dans le passé été élaborées et mises en œuvre bien avant que les causes précises de la maladie soient déterminées de façon certaine<sup>77</sup>. On insiste non plus sur l'appréciation de la valeur probante des preuves qui lient un polluant déterminé à une affection particulière, mais sur l'importance des répercussions que pourrait avoir sur la santé des travailleurs le fait de ne pas contrôler les expositions ou de ne pas éliminer les risques.

Cette approche préventive est beaucoup plus défendable, et cela pour deux raisons. En premier lieu, elle est beaucoup mieux adaptée à l'inéluctable incertitude entourant l'étendue des atteintes, facteur dont il faut tenir compte dans l'élaboration des politiques et des dispositions légales en matière de santé professionnelle. En second lieu, elle reflète mieux dans quelle mesure le respect de la vie, de la santé et de l'intégrité physique sont des valeurs fondamentales, et le fait que les décisions politiques concernant la pollution professionnelle sont souvent des questions de vie et de mort (ou de santé et de maladie devrait-on dire).

Tout comme l'analyse de l'incertitude qui les a dictées, ces deux formulations du problème n'ont pas qu'une importance théorique, à en juger par la réaction des organismes de réglementation compétents et des institutions. Quant à ces dernières, il faut préciser qu'aucune institution n'adopte une orientation exclusivement réactive ou préventive. Cependant, on peut considérer que l'approche de l'American Conference of Governmental Industrial Hygienists (ACGIH), exprimée par les valeurs limites de concentration admissibles des substances toxiques qu'elle a retenues, constitue dans une large part une réponse réactive au problème des polluants en milieu de travail<sup>78</sup>. En revanche, le «système de responsabilité interne» dans lequel l'accent est mis sur l'établissement dans le milieu de travail d'institutions capables de faire participer les employés eux-mêmes à l'élaboration et à la mise en œuvre des solutions pour réduire les risques en milieu de travail peut être considéré comme un meilleur exemple d'approche préventive<sup>79</sup>. Les deux types de réponses sont abordés au deuxième chapitre où il est notamment fait état des grandes difficultés de mise en œuvre qu'ils soulèvent sur le plan juridique et administratif (du moins au Canada).

76. J.M. Stellman et L.R. Andrews, «The Assessment of Toxic Exposure in the Workplace», (1983) 4:2 *Toxic Substances Journal* 104, p. 109.

77. D. Davis, «Cancer in the Workplace: The Case for Prevention», (1981) 23:6 *Environment* 25; D. Bates, «Preventing Occupational Cancer» [éditorial], (1979) 28 *Environmental Health Perspectives* 303.

78. Voir *infra*, p. 40-46.

79. Voir *infra*, p. 27-40.



En ce qui concerne les décisions politiques, on peut illustrer la distinction entre les deux solutions en comparant les réactions des autorités canadiennes à la controverse entourant les dangers potentiels des terminaux vidéo sur la santé. Ces inquiétudes n'ont pas pour unique source les risques potentiels que ces appareils représentent sur le plan visuel et ergonomique, mais également une série de cas de malformations à la naissance et de fausses couches signalées chez les femmes travaillant avec des terminaux à écran de visualisation<sup>80</sup>. En dépit du fait que la communauté scientifique en général soit d'accord pour dire que les connaissances actuelles sur les effets des radiations électromagnétiques sur la santé ne permettent pas de conclure que des malformations pourraient être causées par les niveaux de radiation émis par ces terminaux<sup>81</sup>, un groupe d'étude de Travail Canada a recommandé en 1982 que les fonctionnaires fédéraux ne soient pas astreints à utiliser ces terminaux pendant plus de cinq heures par jour, à titre de mesure préventive, jusqu'à ce que des données plus nombreuses soient disponibles sur les effets potentiels de ces radiations<sup>82</sup>. Cette approche préventive a été carrément rejetée par le Conseil du Trésor en 1983 parce que ces allégations de dangers graves pour la santé ou la vision n'avaient aucun fondement scientifique<sup>83</sup>. Fait intéressant, un rapport soumis à la fin de 1984 à IBM, important fabricant de terminaux à écran de visualisation, approuvait la fixation d'un écran peu dispendieux au transformateur de sortie de ces terminaux pour réduire les émissions de radiations électromagnétiques à titre préventif<sup>84</sup>. Cette recommandation montre bien que le véritable enjeu dans ce cas comme dans tant d'autres n'est pas la force probante des données scientifiques mais les conséquences relatives d'une intervention trop draconienne ou trop discrète : ici, le coût lié à l'éventuelle nécessité d'élargir les effectifs de la fonction publique, d'une part, et les effets possibles sur la santé d'une partie extrêmement importante de la population des travailleurs, d'autre part.

#### IV. Considérations d'ordre social et d'ordre technique<sup>85</sup> : la dimension sociale du travail

Jusqu'ici, les problèmes liés à la pollution professionnelle ont été abordés sans qu'il soit question de la dimension sociale du milieu de travail ni de la nature spéciale des relations de travail. La plupart d'entre nous travaillons pour vivre, d'une manière

80. S.G. McCloud, «Pink Collar Blues: Potential Hazards of Video Display Terminal Radiation», (1983) 57 *Southern California Law Review* 139, p. 142-150.

81. *Investigation sur les rayonnements émis des terminaux à écran cathodique*, 83-EHD-91, Ottawa, Direction de l'hygiène du milieu, Santé et Bien-être social Canada, 1983.

82. *Micro-électronique au service de la collectivité. Rapport du groupe de travail sur la micro-électronique et l'emploi*, Ottawa, Travail Canada, 1982.

83. C. Montgomery, «VDT Use Won't Be Curbed, Gray Says», *The Globe and Mail*, 21 juillet 1983, p. 5.

84. Compte rendu dans «IBM Report Recommends Shielding of Older VDTs» et dans «VDT Radiation: Guy's Report for IBM», *Microwave News*, avril 1985, p. 4 et 11 respectivement.

85. R. Sass, «The Social in the Technical: Effects on Workplace Health and Safety», (hiver 1980) 9:1 *Alternatives: Perspectives on Society, Technology and Environment* 45.

ou d'une autre. En théorie, il est plausible, compte tenu de la nature du contrat d'emploi, qui apparemment a été conclu librement entre deux parties, de considérer que l'exposition aux contaminants professionnels est en quelque sorte «volontaire.» Les analyses économiques reprennent souvent ce point de vue en laissant entendre que les écarts de salaire entre les postes de travail plus ou moins dangereux correspondent à la volonté délibérée des travailleurs d'accepter un niveau de risque plus élevé pour un meilleur salaire, c'est-à-dire, leur «volonté de payer le prix pour une sécurité accrue sur les lieux de travail<sup>86</sup>».

Quoi qu'il en soit, cette acceptation apparente du risque, sur le plan juridique ou économique, ne reflète en rien la réalité. Les travailleurs ne sont pas pleinement informés des risques liés à leur emploi, notamment lorsqu'il s'agit de polluants dont ils ne connaissent peut-être même pas l'existence<sup>87</sup>. En outre, pour bon nombre de travailleurs, les possibilités d'emploi peuvent être très réduites surtout dans les régions où le travail manque ou pendant les périodes où le chômage atteint son niveau le plus élevé. «Votre emploi ou votre vie» est un choix singulièrement peu alléchant. Du reste, la question se pose différemment aux administrateurs qui doivent décider s'il convient ou non d'atténuer les risques professionnels, et si oui, dans quelle mesure : il faut trancher entre une augmentation de la protection des travailleurs et le maintien ou l'amélioration du taux de rendement du capital des actionnaires<sup>88</sup>. Comme l'a fait observer MacCarthy, la conjugaison de ces facteurs [TRADUCTION] «ne veut pas dire que les travailleurs sont contraints d'accepter des emplois dangereux comme le seraient des conscrits. Les conditions externes limitent souvent les possibilités au point que la contrainte n'est pas nécessaire<sup>89</sup>».

D'autres facteurs dont l'importance est peut-être encore plus grande doivent être examinés : la condition inégale des employés et des employeurs en ce qui concerne les opérations quotidiennes dans l'établissement. Les employeurs ont, sous réserve de contraintes légales dont la portée et l'efficacité varient, le pouvoir d'engager et de congédier les employés ainsi que de décider de l'organisation et du rythme des travaux. En outre, la plupart sinon la totalité des décisions relatives aux investissements qui sont essentielles en matière de protection de la santé et de la sécurité des travailleurs, appartiennent exclusivement à la direction. «Exception faite des dispositions contenues dans les conventions collectives ou prévues dans la réglementation relative aux normes de travail, les travailleurs n'ont qu'une voix nominale au chapitre de leur propre santé

86. W.K. Viscusi, «Setting Efficient Standards for Occupational Hazards», (décembre 1982) 24:12 *Journal of Occupational Medicine* 969. Pour une critique accablante de cette façon de procéder, voir N. Ashford, *Crisis in the Workplace: Occupational Disease and Injury*, Cambridge (Mass.), MIT Press, 1976, p. 363-365; voir aussi T. Schrecker, *L'élaboration des politiques en matière d'environnement*, étude effectuée pour la Commission de réforme du droit du Canada, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1984, p. 62-66.

87. Ashford, *op. cit. supra*, note 86, p. 335-338; Conseil économique du Canada, *Pour une réforme de la réglementation*, rapport final relatif au mandat sur la réglementation, Ottawa, Conseil économique du Canada, 1981, p. 120-121.

88. Voir *infra*, p. 36-37.

89. M. MacCarthy, «A Review of Some Normative and Conceptual Issues in Occupational Safety and Health», (1982) 9 *Boston College Environmental Affairs Law Review* 773, p. 780.

et sécurité ...<sup>90</sup>». Ce sont les employeurs, et non les employés, qui prennent ce genre de décisions. Ainsi, ils décident de la mise en place des systèmes de ventilation des locaux dans les établissements industriels, du choix des terminaux pour l'informatisation des installations des bureaux ou du taux de renouvellement de l'air frais dans les édifices par les systèmes de chauffage, de ventilation et de climatisation.

Dans une large mesure, donc, le contrat apparemment conclu librement par deux parties égales cache la réalité d'un milieu de travail dominé par l'une des parties qui décide unilatéralement de bon nombre des questions relatives à la santé sur les lieux du travail. Cette observation n'a pas pour objet de minimiser l'importance des prescriptions légales ni la portée de la négociation collective dans le cas de la minorité des travailleurs canadiens qui sont syndiqués, comme moyen d'obtenir une certaine participation aux décisions relatives à la protection de la santé des travailleurs. Toutefois, les prérogatives de la direction en la matière demeurent largement incontestées, ce qui évidemment a une incidence sur l'élaboration de mécanismes juridiques efficaces pour la protection contre la pollution en milieu de travail.

---

90. Conseil économique du Canada, *op. cit. supra.* note 87, p. 119.

## CHAPITRE DEUX

### Les réponses politiques

#### I. Le régime de responsabilité interne

La caractéristique la plus remarquable de la législation canadienne en matière de santé et de sécurité au travail est peut-être l'élaboration et la mise en place au cours de la dernière décennie d'un ensemble distinctif d'institutions et d'exigences et, notamment, l'instauration de comités d'hygiène et de sécurité mixtes composés de représentants des employés et de l'employeur, la création d'un droit de refuser un poste dangereux et la garantie légale (limitée) de l'accès à l'information concernant les risques professionnels. Ces institutions et le cadre légal auquel elles sont assujetties sont désignés ici par l'expression «régime de responsabilité interne», tirée du rapport<sup>91</sup> publié par la Commission royale de l'Ontario de 1976. Depuis 1972, année où la Saskatchewan a enchâssé ces institutions dans la législation<sup>92</sup>, bon nombre des administrations canadiennes ont adopté une solution similaire, s'inspirant souvent directement des dispositions de la loi de la Saskatchewan<sup>93</sup>.

Ces dispositions s'appuient sur deux principes. En premier lieu, sur le plan pratique, il est impossible d'inspecter dans le détail et avec quelque régularité que ce soit les nombreuses installations industrielles d'une société moderne. Comme l'expliquait un ancien ministre du Travail de l'Ontario :

[TRADUCTION]

En Ontario, il y a environ trois millions d'employés visés par la *Loi sur la santé et la sécurité au travail*. Pour les secteurs industriels et miniers seuls, on compte à peu près 67 000 établissements distincts.

...

Même en augmentant le nombre des inspecteurs cent fois ou mille fois, nous ne pourrions inspecter toutes les entreprises industrielles et commerciales qui forment cet enchevêtrement complexe<sup>94</sup>.

91. *Report of the Royal Commission on the Health and Safety of Workers in Mines* (Rapport de la Commission Ham), Toronto, Gouvernement de l'Ontario, 1976. On pense généralement que ce rapport a eu une influence sur l'adoption par le législateur ontarien de dispositions relatives aux comités mixtes sur la santé et la sécurité et au droit de refuser d'exécuter un travail dangereux.

92. *The Occupational Health and Safety Act*, R.S.S. 1978, chap. O-1, modifié.

93. Entrevue avec Robert Sass, ancien sous-ministre du Travail, Gouvernement de la Saskatchewan, octobre 1984.

94. Robert Elgie, dans *Estimates of the Ministry of Labour, Legislature of Ontario Debates*, Standing Committee on Social Development, 14 décembre 1981, p. S1000.

Cependant, la législation de la Saskatchewan et les lois qui s'en inspirent ont jeté les bases normatives d'une forme de démocratie industrielle<sup>95</sup>. Elles défendent [TRADUCTION] «le droit à l'information, le droit de refus et le droit de participation<sup>96</sup>» tant sur le plan moral que sur le plan légal. Quel que soit le raisonnement suivi, on a soutenu que ces droits étaient indissociables et inextricablement interdépendants :

[TRADUCTION]

Dans la solution retenue par la Saskatchewan, le droit à l'information, le droit de participation (grâce aux comités dont la création est exigée par la loi) et le droit de refus forment un seul et même droit. Aucun d'entre eux ne serait applicable efficacement sans les autres<sup>97</sup>.

#### A. Le droit de participation

Dans la plupart des administrations canadiennes, la loi prévoit maintenant la création de comités d'hygiène et de sécurité mixtes, composés d'un nombre égal de représentants des employés et de l'employeur, dans tous les établissements d'une taille déterminée. En Ontario, par exemple, ces exigences doivent être respectées dans tous les établissements visés par les lois provinciales qui comptent au moins vingt employés, et dans certains autres cas (par exemple, lorsqu'on s'y sert d'une «substance désignée» en application de la loi provinciale)<sup>98</sup>. En Saskatchewan, ce nombre est fixé à dix employés<sup>99</sup>, alors qu'en Colombie-Britannique (la seule province qui exigeait des comités mixtes avant 1972), l'établissement doit occuper soit vingt ou cinquante employés, selon le niveau de risque des travaux<sup>100</sup>. Il se peut que ces dispositions visent un nombre considérable d'entreprises. Par exemple, en Saskatchewan, des comités sont obligatoires dans trois mille entreprises<sup>101</sup>, et en Ontario, dans vingt-cinq mille établissements. En vertu de modifications apportées récemment au *Code canadien du travail*, les comités mixtes dont la création était laissée à la discrétion du ministre du Travail, doivent maintenant être instaurés dans tous les établissements visés par la

---

95. K. Swinton, «Regulating Occupational Health and Safety: Worker Participation through Collective Bargaining and Legislation», dans *Essays in Collective Bargaining and Industrial Democracy*, Toronto, CCH Canadian Ltd., 1983, p. 55 et 56.

96. R. Sass, «Cancer in the Work Environment», (été 1983) 11:3-4 *Alternatives: Perspectives on Society and Environment* 41.

97. *Ibid.*

98. *Loi sur la santé et la sécurité au travail*, L.R.O. 1980, chap. 321, par. 8(2).

99. *The Occupational Health and Safety Act*, R.S.S. 1978, chap. O-1, modifié, par. 24(1).

100. *Industrial Health and Safety Regulations*, B.C. Reg. 585/77, modifié, art. 4.02.

101. Communication personnelle, W.C. Nelson, ministère du Travail, Gouvernement de la Saskatchewan, janvier 1985.

législation fédérale et occupant plus de vingt employés, sauf si le ministre écarte cette exigence de façon expresse<sup>102</sup>.

Les dispositions du *Code canadien du travail* qui énoncent les attributions du comité mixte ressemblent assez à celles des autres législations. Le comité mixte :

- a) reçoit, prend en considération et dispose rapidement des plaintes relatives à la santé et à la sécurité des employés qu'il représente;
- b) garde des registres des dispositions qu'il fait des plaintes relatives à la santé et à la sécurité des employés qu'il représente;
- c) coopère avec les services de santé professionnelle qui desservent le lieu de travail;
- d) peut mettre sur pied et promouvoir des programmes d'hygiène et de sécurité visant l'éducation des employés qu'il représente;
- e) participe à toutes les enquêtes et investigations qui touchent l'hygiène et la sécurité au travail et requiert selon qu'il est nécessaire les conseils des personnes professionnellement ou techniquement qualifiées pour ce faire;
- f) peut développer, mettre sur pied et maintenir des programmes, des mesures et des procédures visant la protection et l'amélioration de l'hygiène et de la sécurité des employés;
- g) surveille, sur une base régulière, les programmes, mesures et procédures se rapportant à l'hygiène et à la sécurité des employés;
- h) s'assure que soient tenus, sur une base régulière, des registres adéquats des accidents de travail, des blessures au travail et des risques pour la santé, et que soient contrôlées les données qui s'y rapportent;
- i) coopère avec les agents de sécurité;
- j) requiert de l'employeur les renseignements qu'il juge nécessaires afin d'identifier les risques présents ou éventuels que peuvent présenter dans le lieu de travail les matériaux, les méthodes de travail ou l'équipement;
- k) a accès sans restriction aux rapports du gouvernement et de l'employeur sur l'hygiène et la sécurité des employés qu'il représente, mais n'a pas accès aux dossiers médicaux d'une personne, si ce n'est avec le consentement de celle-ci<sup>103</sup>.

Il est prévu dans le *Code*, comme dans la législation de plusieurs autres administrations, que les employés membres des comités d'hygiène et de sécurité seront rémunérés pendant qu'ils assistent aux réunions, qui doivent être tenues périodiquement<sup>104</sup>, et qu'ils accomplissent «les autres fonctions» qui leur incombent en

---

102. *Code canadien du travail*, S.R.C. 1970, chap. L-1, modifié par la *Loi modifiant le Code canadien du travail et la Loi sur l'administration financière*, S.C. 1984, chap. 39, art. 92. Toutes les références au *Code canadien du travail* renvoient à la version modifiée de 1984.

103. *Code canadien du travail*, par. 92(6).

104. *Code canadien du travail*, par. 92(9).

cette qualité<sup>105</sup>. Toutefois, contrairement à ce qui est prévu par certaines administrations<sup>106</sup>, les membres du comité ne sont pas expressément investis du pouvoir de procéder à l'inspection périodique des lieux du travail.

Certaines lois prévoient la nomination d'un représentant à l'hygiène et à la sécurité<sup>107</sup>, choisi parmi les salariés, dans les établissements trop petits. Le *Code canadien du travail* prévoit maintenant la nomination d'un tel représentant dans les établissements qui ne sont pas assez importants pour qu'un comité d'hygiène y soit constitué mais qui occupent au moins cinq employés<sup>108</sup>. La mission des représentants à l'hygiène et à la sécurité correspond la plupart du temps à celle qui a été confiée aux comités mixtes<sup>109</sup>.

Certaines administrations se signalent par l'assignation aux comités mixtes (et parfois aussi aux représentants à l'hygiène et à la sécurité) d'attributions beaucoup plus larges. En Saskatchewan, par exemple, le comité mixte examine les refus d'accomplir les travaux jugés dangereux<sup>110</sup>. Ailleurs, un employé membre du comité mixte, le cas échéant, assiste à l'enquête menée par les surveillants et les inspecteurs (au besoin) sur le refus de l'employé<sup>111</sup>. Les dispositions québécoises sont peut-être les plus audacieuses. La mission du comité mixte est élargie, et conformément à la *Loi sur la santé et la sécurité du travail*, il choisit le médecin responsable des services de santé dans l'établissement, il approuve le programme de santé élaboré par ce dernier, il choisit des moyens et équipements de protection individuels et enfin, il participe à l'identification des contaminants et des matières dangereuses aux fins de l'article 52 de la Loi<sup>112</sup>. Indirectement, cet élargissement des attributions des comités fournit aux employés qui en sont membres d'importantes ressources en ce qui concerne le droit à l'information<sup>113</sup> et l'élaboration de «programmes de prévention» prévus par la Loi<sup>114</sup>.

105. *Code canadien du travail*, par. 92(8).

106. Par exemple, *Occupational Health and General Regulations*, R.R.S., chap. O-1, règlement n° 1, art. 11; *Loi sur la santé et la sécurité au travail*, L.R.O. 1980, chap. 321, par. 8(8), aux termes duquel les membres du comité qui représentent les travailleurs «chargent l'un d'eux de procéder, une fois par mois au plus ou aux intervalles que précise le directeur, à l'inspection des conditions matérielles qui existent dans le lieu de travail. Il incombe à l'employeur et aux travailleurs de fournir à ce membre les renseignements et l'aide dont celui-ci peut avoir besoin pour effectuer son inspection».

107. Par exemple, *Loi sur la sécurité et l'hygiène du travail*, L.M. 1976, chap. 63, C.C.S.M., chap. W210, modifié, art. 41.

108. *Code canadien du travail*, art. 93.

109. Le cas du Québec constitue une exception, car les employés y désignent des représentants à l'hygiène et à la sécurité s'il existe un comité mixte et ces représentants exercent des fonctions distinctes de celles du comité; le représentant a pour fonctions, outre d'accompagner l'inspecteur, «d'assister les travailleurs dans l'exercice des droits qui leur sont reconnus par la présente loi et les règlements». *Loi sur la santé et la sécurité du travail*, L.R.Q., chap. S-2.1, art. 90.

110. *The Occupational Health and Safety Act*, R.S.S. 1978, chap. O-1, modifié, par. 24(4) et 26(1).

111. Par exemple, *Loi sur la santé et la sécurité au travail*, L.R.O. 1980, chap. 321, par. 23(4) et 23(7).

112. *Loi sur la santé et la sécurité du travail*, L.R.Q., chap. S-2.1, art. 78 (voir aussi les dispositions de l'article 90 au sujet des attributions du représentant à la prévention relativement à l'identification des contaminants et des matières dangereuses).

113. Voir *infra*, p. 33-34.

114. Voir *infra*, p. 34 et 65-66.

Par ailleurs, ces exceptions limitées mettent en lumière le rôle en général consultatif de ces comités. Comme nous le verrons, c'est le point faible du concept de la responsabilité interne.

## B. Le droit de refuser d'accomplir un travail dangereux

Avec la proclamation de la loi récemment adoptée à l'Île-du-Prince-Édouard<sup>115</sup>, tous les travailleurs canadiens auront légalement le droit de refuser d'effectuer des travaux dangereux dans certaines conditions, en plus de pouvoir se prévaloir d'un tel droit en vertu du common law, de sentences arbitrales ou de dispositions précises des conventions collectives<sup>116</sup>. L'examen détaillé de ce droit dépasse le cadre du présent document. Disons, cependant, qu'en règle générale, ce droit est accordé au travailleur qui est fondé à croire ou a des motifs raisonnables de croire que le travail en question est dangereux (la loi précise parfois [TRADUCTION] «anormalement dangereux<sup>117</sup>») pour la santé et la sécurité. Jusqu'à tout récemment, le *Code canadien du travail* limitait ce droit aux cas où un «danger imminent» menaçait le travailleur, excluant les cas où l'utilisation d'une machine ou d'un dispositif, ou l'exposition à des conditions de travail déterminées, étaient normales pour les salariés occupant un poste donné ou pour certains employés dans le cours normal du travail. On peut soutenir que les modifications récentes définissent les dangers qui justifient un refus d'une façon qui n'est pas moins restrictive. Le danger qui «fait partie intégrante du travail de l'employé» ou «constitue une condition normale d'emploi» est exclu<sup>118</sup>. Les salariés sont d'ordinaire payés pour le temps durant lequel ils auraient normalement travaillé pourvu que le refus ait été signalé conformément aux procédures établies à cette fin<sup>119</sup>.

En général, les désaccords à propos du bien-fondé du refus sont d'abord soumis au surveillant ou à un autre représentant de l'employeur<sup>120</sup>. S'ils ne peuvent être résolus, un inspecteur doit procéder à une enquête, quelquefois en présence d'un employé membre du comité mixte ou d'un autre représentant de l'employé<sup>121</sup>. Certaines lois précisent en outre que d'autres employés ne peuvent être affectés à ce même poste ni travailler dans ces mêmes conditions que s'ils ont d'abord été avisés du fait qu'un

---

115. *Occupational Health and Safety Act*, S.P.E.I. 1985, chap. 36.

116. Pour un aperçu du droit concernant le refus d'exécuter des travaux dangereux, voir R. Brown, «The Right to Refuse Unsafe Work», (1983) 17:1 *University of British Columbia Law Review* 1.

117. *The Occupational Health and Safety Act*, R.S.S. 1978, chap. O-1, modifié, par. 26(1).

118. *Code canadien du travail*, par. 85(2). Définir ce qui constitue un danger faisant partie intégrante du travail revient à établir des normes et suscite le même débat au sujet de la nature du danger auquel il devrait être permis d'exposer les travailleurs : voir *supra*, p. 18-24 et *infra*, p. 48-50.

119. Par exemple, *Code canadien du travail*, al. 104a). Il peut s'agir entre autres de rester disponible sur les lieux de travail en vue d'une affectation temporaire. Voir le *Code canadien du travail*, al. 86(3)a)

120. *Code canadien du travail*, par. 85(6).

121. Par exemple, *Code canadien du travail*, par. 86(1) et 86(2).



autre employé avait refusé ce travail<sup>122</sup>. Si l'inspecteur décide que le refus n'est pas justifié, le droit de refus est retiré<sup>123</sup>. Certaines administrations prévoient la formation d'un appel, par exemple devant le Conseil canadien des relations du travail en ce qui concerne les établissements régis par la législation fédérale<sup>124</sup>. Au Québec, où la Commission de la santé et de la sécurité du travail (CSST) est chargée de l'application de la législation et des règlements en matière de prévention et de l'administration du régime d'indemnisation des travailleurs, des appels peuvent être interjetés en première instance auprès des «bureaux de révision régionaux<sup>125</sup>». Les membres, dont un représentant des travailleurs, un représentant des employeurs et un président choisi parmi les fonctionnaires de la Commission, sont nommés par la CSST<sup>126</sup>. En dernier recours, la Commission d'appel connaît des décisions rendues par les bureaux de révision et par la CSST en matière d'indemnisation des travailleurs<sup>127</sup>.

Les employeurs se sont tout particulièrement opposés à ce droit de refuser un travail dangereux. Pendant les audiences du comité parlementaire sur les modifications à apporter au *Code canadien du travail*, le porte-parole de l'industrie a exprimé sa vive crainte à l'égard des abus que pourrait entraîner un droit de refus élargi. Pressé de questions, il n'a pas pu citer d'exemple à l'appui de ses dires<sup>128</sup>. En effet, il est étonnant de constater que les refus de travailler formulés par les salariés des principales provinces industrialisées demeurent rarement assez longtemps sans solution pour nécessiter l'intervention des fonctionnaires. En 1984, les inspecteurs québécois ont mené une enquête dans 278 cas, et en 1983, dans 208 cas<sup>129</sup>. En Ontario<sup>130</sup>, les inspecteurs ont tranché 140 cas de refus pour l'exercice 1983-1984, et 136 cas pour celui de 1982-1983. Or, les effectifs de cette province s'élèvent à plus de trois millions. Il convient également de souligner que le rejet par l'inspecteur ou une commission des relations du travail du droit de refus de l'employé n'est *pas* en soi un signe d'abus.

122. Par exemple, *Loi sur la santé et la sécurité au travail*, L.R.O. 1980, chap. 321, par. 23(11); l'affectation d'un autre employé à un travail qui a fait l'objet d'un refus est soumise à des restrictions plus sévères dans la *Loi sur la santé et la sécurité du travail*, L.R.Q., chap. S-2.1, art. 14. Aux termes du *Code canadien du travail*, les employeurs ne peuvent affecter d'autres employés à un tel travail sauf si ceux-ci ont été avertis du refus de l'employé concerné (al. 86(3)b)).

123. Par exemple, *Code canadien du travail*, par. 86(5).

124. *Code canadien du travail*, par. 86(5) et art. 87.

125. *Loi sur la santé et la sécurité du travail*, L.R.Q., chap. S-2.1, art. 20 et 191.1 modifiés par la *Loi sur les accidents du travail et les maladies professionnelles*, L.Q. 1985, chap. 6.

126. *Id.*, art. 176.1 et 176.2. On trouve aux articles 176.3 à 176.20 les dispositions réglant le mode de nomination et de fonctionnement des bureaux de révision.

127. *Id.*, art. 1 et 193.

128. Canada, Comité permanent du Travail, de la Main-d'œuvre et de l'Immigration de la Chambre des communes, *Procès-verbaux et témoignages*, 18 juin 1984, p. 8:28, 8:36 (L'Association des manufacturiers canadiens).

129. CSST, *Rapport annuel 1984*, Québec, CSST, 1985, p. 41.

130. Ministère du Travail de l'Ontario, *Annual Report 1983-1984*, Toronto, Gouvernement de l'Ontario, 1985, p. 30, 34 et 38.

### C. Le droit à l'information

La portée du droit du salarié d'être informé des dangers sur les lieux du travail varie considérablement sur le territoire canadien. Le *Code canadien du travail* ne prévoit pas de droit précis à ce sujet, exception faite de celui du comité mixte<sup>131</sup> qui «a accès sans restriction aux rapports du gouvernement et de l'employeur sur l'hygiène et la sécurité des employés» et de l'obligation de l'employeur qui «veille à ce que soit porté à l'attention de chacun de ses employés le risque connu ou prévisible que représente pour leur santé et leur sécurité le lieu où ils travaillent<sup>132</sup>». Il est à remarquer que ce Code, à l'instar de nombre d'autres législations, ne prévoit aucun droit précis à l'information sur l'identité des substances chimiques utilisées dans l'établissement ni sur les dangers potentiels qu'elles représentent.

L'importance de ce dernier droit est évidente. Sans ces renseignements, l'employé est incapable d'apprécier les risques de son emploi. Or, les analyses économiques laissent entendre que les employeurs peuvent être tentés de ne pas fournir cette information ou d'en minimiser l'importance toutes les fois que la divulgation de ces renseignements risque d'entraîner une hausse salariale ou des dépenses non rentables en vue de réduire les risques visés<sup>133</sup>. C'est en partie pour cette raison et en partie parce que les employeurs eux-mêmes peuvent se servir de produits sous leur nom commercial et en ignorer la composition et les effets, que les représentants des travailleurs insistent sur l'adoption d'une réglementation rendant obligatoire la communication de renseignements sur l'identité des produits chimiques<sup>134</sup>. Dans le rapport final publié au terme de son étude sur la réglementation, le Conseil économique du Canada appuie «le droit [des travailleurs] d'être informés des noms génériques de toutes les substances employées dans leur milieu de travail<sup>135</sup>». Il se peut aussi que le seul fait d'exiger la divulgation de ces renseignements permette aux employés et à leurs représentants de découvrir que bien peu d'informations sont disponibles sur les effets sur la santé des substances auxquelles les employeurs les exposent.

Pour pallier cette pénurie de renseignements, certaines administrations (mais pas le gouvernement fédéral, encore une fois) obligent les employeurs à dresser et à tenir à jour des inventaires de toutes les substances dangereuses employées dans leurs

---

131. *Code canadien du travail*, al. 92(6)k).

132. *Id.*, al. 82s).

133. G. Reschenthaler, *Occupational Health and Safety in Canada: The Economics and Three Case Studies*, Montréal, Institut de recherches politiques, 1979, p. 11 et 13.

134. Voir, par exemple, les commentaires de Ray Denison et Margaret Seminario, membres du personnel de l'AFL-CIO, dans *OSHA Oversight Hearings on Proposed Rules on Hazard Identification*, Hearings before Subcommittee on Health and Safety, Committee on Education and Labour, Chambre des représentants, Washington (D.C.), U.S. Government Printing Office, 1981, p. 18-40; Fédération du Travail de l'Ontario, «Towards a More Comprehensive Approach to Regulating Workplace Health Hazards», Toronto, FTO, photocopié, février 1984, p. 19-21.

135. Conseil économique du Canada, *op. cit. supra*, note 87, p. 127.

établissements<sup>136</sup>. À l'heure actuelle, les employeurs ne sont pas assujettis à cette exigence en Ontario, mais le ministre du Travail a proposé en janvier 1986 d'apporter des modifications à la loi en vue de les obliger à s'y conformer et à communiquer l'inventaire à leurs employés<sup>137</sup>. En Saskatchewan, par exemple, les employeurs doivent en outre recueillir des renseignements sur l'identité des produits chimiques et les dangers potentiels qu'ils représentent s'ils n'ont pas cette information déjà en main<sup>138</sup>. Nash<sup>139</sup> fait remarquer que cette règle comporte plusieurs lacunes. Ainsi, il n'y a pas communication automatique de ces renseignements aux gouvernements<sup>140</sup>; l'application de cette réglementation repose donc sur la réception de plaintes formulées par les employés au sujet des inventaires qui seraient incomplets ou périmés. Pourtant, de tels inventaires, s'ils sont raisonnablement exacts, peuvent constituer une mine précieuse de renseignements pour les employés et un point de départ valable pour l'application de limites d'exposition, le cas échéant.

De façon plus générale, plusieurs administrations font obligation à l'employeur de faire connaître à ses employés tous les risques que comporte le travail<sup>141</sup>, ou donnent au comité mixte le pouvoir de demander que ces renseignements lui soient communiqués<sup>142</sup>. La loi québécoise exige que les employeurs dressent un «registre des caractéristiques concernant les postes de travail identifiant notamment les contaminants et matières dangereuses qui y sont présents» et qu'ils mettent «[ce registre] à la disposition des membres du comité de santé et de sécurité et du représentant à la prévention<sup>143</sup>». La participation à la préparation de ces registres fait d'ailleurs partie des attributions des comités de santé et de sécurité et des représentants à la prévention<sup>144</sup>. En Ontario, certains syndicats ont réussi à convaincre le ministre du Travail, malgré l'absence de droit garanti par la loi, que de telles dispositions conjuguées à l'obligation faite par la loi à l'employeur de collaborer avec les membres

---

136. Voir, par exemple, *Occupational Health and General Regulations*, R.R.S., chap. O-1, règlement n° 1, art. 67.

137. Projet de loi n° 101, «*An Act to Amend the Occupational Health and Safety Act*», 1<sup>re</sup> session, 33<sup>e</sup> législature, Ontario; première lecture le 31 janvier 1986.

138. *Occupational Health and General Regulations*, R.R.S., chap. O-1, règlement n° 1, art. 67.

139. M. Nash, «Trade Secrets in Occupational Health and Safety Law», dans *Hazardous Substances and the Right to Know: A One-Day Symposium*, Toronto, Fondation canadienne de recherche du droit de l'environnement, 1983.

140. Cette règle souffre une exception : au Québec, les employeurs sont tenus de fournir des inventaires de substances dangereuses à la CSST; voir la *Loi sur la santé et la sécurité du travail*, L.R.Q., chap. S-2.1, par. 51(13). Les modifications que l'on se propose d'apporter à la législation de l'Ontario imposeraient une obligation semblable dans cette province; voir le projet de loi n° 101, *supra*, note 137, art. 2.

141. Voir, par exemple, la *Loi sur la santé et la sécurité au travail*, L.R.O. 1980, chap. 321, al. 14(2)a) et c); *Loi sur la sécurité et l'hygiène du travail*, L.M. 1976, chap. 63, C.C.S.M., chap. W210, modifié, al. 4(2)c).

142. Voir, par exemple, la *Loi sur la santé et la sécurité au travail*, L.R.O. 1980, chap. 321, al. 8(6)d); *Code canadien du travail*, art. 92(6)j).

143. *Loi sur la santé et la sécurité du travail*, L.R.Q., chap. S-2.1, art. 52.

144. *Id.*, par. 78(6) et 90(9).

du comité mixte<sup>145</sup>, permettaient d'ordonner aux employeurs de révéler l'identité des produits chimiques utilisés dans les établissements<sup>146</sup>. Cependant, d'après Swinton<sup>147</sup>, [TRADUCTION] «les rapports de l'inspecteur que peuvent consulter les employés ne contiennent pas d'appréciation de la qualité de l'air faite par les hygiénistes industriels du ministère», bien que les employeurs aient accès à cette information. Si l'on ne garantit pas ce droit d'accès à l'information, on peut difficilement concevoir comment les employés membres des comités mixtes de santé et de sécurité pourront s'acquitter convenablement de leurs tâches.

Au terme de négociations récentes entre les autorités fédérales et les représentants des gouvernements provinciaux, ainsi que ceux de la main-d'œuvre et de l'industrie, il a été proposé de mettre en place au niveau national un système d'information sur les matières dangereuses utilisées au travail (SIMDT)<sup>148</sup>. En vertu de ce système, des exigences minimales seraient établies en matière d'étiquetage, de communication des renseignements et d'avis (cette dernière exigence étant satisfaite par la fiche signalétique) pour une grande variété de substances chimiques. S'il est jamais mis en place, ce qui nécessiterait la collaboration des gouvernements fédéral et provinciaux<sup>149</sup>, le SIMDT faciliterait grandement l'information des employés sur les risques professionnels. À ce propos, il convient aussi de mentionner la base de données des noms commerciaux, liste de renseignements sur les composantes des produits chimiques assujettis à un droit de propriété dressée par le Centre canadien d'hygiène et de sécurité au travail. Les renseignements sont fournis volontairement par les employeurs canadiens et destinés à être communiqués par l'entremise du service de renseignements du Centre<sup>150</sup>.

#### D. La protection contre les représailles

Certaines administrations adoptent des dispositions législatives pour protéger les employés qui refusent d'accomplir des travaux dangereux contre d'éventuelles représailles (sans cette mesure, le droit de refus resterait sans application dans une large mesure). D'autres vont plus loin encore et ajoutent à cette interdiction une

145. *Loi sur la santé et la sécurité au travail*, L.R.O. 1980, chap. 321, al. 14(2)d).

146. Lettre adressée par M. A. Robinson, sous-ministre adjoint, Santé et sécurité au travail, ministère du Travail de l'Ontario, à J. Gill, directeur du Service de l'action politique, T.U.A. Canada, en date du 29 septembre 1982; reproduite dans Fédération du Travail de l'Ontario (FTO), *Legislation Interpretations*, Toronto, FTO, Occupational Health and Safety Training Centre, polycopié, 1983.

147. K. Swinton, «Enforcement of Occupational Health and Safety Legislation: The Role of the Internal Responsibility System», dans K. Swan et K. Swinton (éds), *Studies in Labour Law*, Toronto, Butterworths, 1983, p. 169-170.

148. *Système d'information sur les matières dangereuses utilisées au travail : Rapport du comité directeur du projet*, Ottawa, Travail Canada, avril 1985.

149. *Id.*, p. 34-37.

150. Lettre adressée par G.R.C. Atherley, président et directeur général du Centre canadien d'hygiène et de sécurité au travail, à E.W. Keyserlingk, coordonnateur de la section de recherche sur la protection de la vie, Commission de réforme du droit du Canada, en date du 29 août 1985.

présomption en faveur de l'employé visé. En Saskatchewan, l'employeur ne peut user de représailles à l'égard d'un employé tant pour les activités liées aux comités mixtes que pour les refus de travail<sup>151</sup>. En Ontario, il est interdit de renvoyer ou de menacer de renvoyer un travailleur, de prendre contre lui des mesures disciplinaires, de le suspendre ou d'user à son égard de méthodes d'intimidation ou de contrainte «parce que le travailleur a agi conformément à la présente loi ou aux règlements ou à une ordonnance rendue sous leur autorité ou parce qu'il a cherché à les faire respecter<sup>152</sup>». Cependant, des sanctions ne peuvent être imposées en Saskatchewan qu'après la condamnation de l'employeur par un magistrat provincial. En Alberta, elles peuvent être prises par les inspecteurs qui sont habilités à ordonner aux employeurs de cesser toute mesure disciplinaire prise contre un employé par suite de son activité au sein du comité de santé et de sécurité ou par suite d'un refus d'accomplir un travail dangereux, de rétablir les employés ou de les indemniser pour toute perte de salaire entraînée par cette action disciplinaire<sup>153</sup>. En Ontario, les employés peuvent demander que les différends soient résolus par voie d'arbitrage (aux termes de la convention collective, s'il en est) ou déposer une plainte auprès de la Commission des relations de travail de l'Ontario.

Le *Code canadien du travail* interdit à l'employeur de mettre à pied un employé ou de faire de la discrimination à son endroit parce qu'il a fourni des renseignements à un inspecteur, témoigné dans une poursuite ou une enquête ou autrement agi conformément aux dispositions de la partie IV ou a cherché à les faire appliquer<sup>154</sup>. Toutefois, seules les représailles exercées par suite d'un refus d'accomplir un travail jugé dangereux peuvent être sanctionnées par le Conseil canadien des relations de travail<sup>155</sup>. L'interdiction d'user d'autres types de représailles ne semble pouvoir être sanctionnée que par la voie d'une poursuite ou d'une demande d'injonction intentée par Travail Canada<sup>156</sup>.

#### E. Les limites du régime de responsabilité interne

L'appréciation de l'aptitude du régime de responsabilité interne à réduire efficacement les dangers de la pollution professionnelle suscite les mêmes difficultés que toute tentative de juger les autres réponses politiques. Néanmoins, plusieurs limitations inhérentes à ce régime peuvent et doivent être soulignées. La création du comité mixte repose sur l'hypothèse qu'une collaboration continue (et fondée, présumée, sur une communauté d'intérêts) est possible entre les travailleurs et la direction. Dans de nombreux cas, les mesures prises pour protéger la santé ou la sécurité des

151. *The Occupational Health and Safety Act*, R.S.S. 1978, chap. O-1, modifié, art. 25 et 26.

152. *Loi sur la santé et la sécurité au travail*, L.R.O. 1980, chap. 321, par. 24(1).

153. *Occupational Health and Safety Act*, R.S.A. 1980, chap. O-2, modifié, par. 7(3) et 25(6), et art. 28.

154. *Code canadien du travail*, al. 104a).

155. *Code canadien du travail*, art. 90 et 91.

156. *Code canadien du travail*, art. 105.4.

employés et pour améliorer les conditions de travail favorisent les intérêts économiques de la direction. Cependant, cette communauté d'intérêts est nettement limitée sur le plan économique :

[TRADUCTION]

La *sécurité* industrielle est rentable seulement si les coûts directs et indirects liés aux accidents (tels les arrêts de production, la détérioration du matériel et des matériaux, l'augmentation des cotisations du régime d'indemnisation des accidents du travail) sont supérieurs aux frais qu'il faut engager pour éliminer ces accidents<sup>157</sup>. [C'est nous qui soulignons]

Des conclusions similaires se dégagent d'un manuel technique très couramment employé :

[TRADUCTION]

Même en matière de prévention des accidents, si souhaitable soit-elle, certaines des mesures possibles doivent être examinées au regard de leurs effets probables sur les profits.

Bien que la plupart des dirigeants désirent que leur entreprise soit un milieu de travail sûr, ils se sentent aussi liés par les impératifs de la rentabilité. Par conséquent, ils peuvent être peu enclins à engager des frais en matière de prévention des accidents s'ils n'entrevoient pas la possibilité d'épargner au moins le montant qu'ils dépensent<sup>158</sup>.

On peut soutenir que ces problèmes sont encore plus aigus en matière de pollution en milieu de travail parce que les effets sur la santé des travailleurs ne se font pas sentir immédiatement. Il est encore moins intéressant, sur le plan économique, d'investir pour prévenir des problèmes de santé auxquels l'entreprise ne fera jamais face, sinon dans des années, que d'investir pour améliorer la sécurité des travailleurs<sup>159</sup>.

En règle générale, les employés ou leurs représentants ne sont pas assurés de pouvoir résoudre selon des règles établies les désaccords portant sur les dangers qui menacent leur santé ou leur sécurité et qui n'auront pas pu être tranchés par le comité mixte. Bien que les employés membres de ces comités puissent demander (ce qu'ils font très souvent) aux inspecteurs du gouvernement de prendre des mesures pour améliorer les conditions de travail, rien ne s'oppose, dans les textes législatifs, à ce qu'un différend demeure sans solution presque indéfiniment<sup>160</sup>. La direction n'a même pas besoin de répondre aux recommandations du comité mixte auxquelles ses propres représentants ont souscrit. Comme l'a souligné Swinton à l'issue d'une analyse de la *Loi sur la santé et la sécurité au travail* de l'Ontario :

---

157. R. Sass, «The Underdevelopment of Occupational Health and Safety in Canada», dans *Ecology versus Politics in Canada*, W. Leiss (éd.), Toronto, University of Toronto Press, 1979, p. 73.

158. National Safety Council, *Accident Prevention Manual*, 7<sup>e</sup> éd., Washington (D.C.), National Safety Council, 1979.

159. Voir *infra*, p. 53-54.

160. Voir les remarques du député E. Martel, au cours du débat sur le budget des dépenses du ministère du Travail, *Legislature of Ontario Debates*, Comité permanent sur le développement social, 27 janvier 1983, p. R1332-R1333.

[TRADUCTION]

Le législateur ordonne la consultation des parties, sans plus. L'on est fermement convaincu que la santé et la sécurité des travailleurs relèvent exclusivement de la direction, à moins qu'un droit de regard n'ait été négocié. La loi ne visait pas à modifier l'équilibre des forces en présence de manière à donner plus de poids aux travailleurs, ni en accordant un véritable pouvoir de décision au comité mixte de santé et de sécurité, ni en transformant les inspecteurs en arbitres<sup>161</sup>.

Le régime de responsabilité interne est encore limité par le fait que les garanties prévues par la loi pour protéger les salariés qui exercent leurs droits ne remplacent pas en pratique l'action du syndicalisme. À ce propos, voici un passage tiré d'une étude récente de la politique de l'Ontario en matière de sécurité et de santé professionnelles :

[TRADUCTION]

Tous les inspecteurs et administrateurs régionaux interrogés sont d'accord pour dire que le régime de responsabilité interne donne d'excellents résultats dans les établissements syndiqués ... Tous étaient d'avis que dans les petites entreprises non organisées, le travail de l'inspecteur est rendu particulièrement difficile par la situation délicate de l'employé. C'est presque une banalité de dire que le régime ne peut être appliqué efficacement si le travailleur croit qu'il compromet son emploi chaque fois qu'il dépose une plainte. En dépit de l'interdiction d'user de représailles faite à l'employeur, celui-ci peut presque toujours trouver un motif pour congédier un employé «récalcitrant»<sup>162</sup>.

Dans la même veine, un fonctionnaire d'une autre province a fait les commentaires suivants après avoir consulté une version antérieure du présent document de travail : [TRADUCTION] «Les faits démontrent que le succès du comité mixte est intimement lié à l'existence d'un équilibre des forces qui, d'ordinaire, se retrouve seulement dans les établissements syndiqués».

Compte tenu du fait que les employés membres du comité mixte n'ont pas officiellement de moyens de faire respecter la loi, leur efficacité peut aussi être mesurée par l'empressement des inspecteurs du gouvernement à appuyer les préoccupations de ces employés en ordonnant que soient prises des mesures rectificatives. Tout dernièrement, un fonctionnaire provincial, pressé par les employés membres d'un comité mixte de prendre de telles mesures, les a menacés de les faire remplacer par d'autres employés plus coopératifs, ce qu'il n'avait pas le droit de faire<sup>163</sup>.

Ce cas extrême, nous l'admettons, est cité ici pour bien faire ressortir combien les comités mixtes dépendent, même dans les établissements syndiqués, des mécanismes

161. Swinton, *loc. cit. supra*, note 147, p. 153. Cet article offre, quant au fonctionnement du système de responsabilité interne relevant d'une autorité législative, une critique beaucoup plus détaillée que ce que nous serions en mesure de faire dans le présent document.

162. G.B. Doern *et al.*, *Living with Contradictions: Health and Safety Regulation and Implementation in Ontario*, étude préparée pour la Royal Commission on Matters of Health and Safety Arising from the Use of Asbestos in Ontario, Toronto, Gouvernement de l'Ontario, 1982, p. 3.76.

163. *Re Stanley Gray and L.J. Bergie*, Commission des relations de travail de l'Ontario, dossier n° 1713-82-U, décision rendue le 2 février 1984. Cette affaire a été soumise à la Commission parce que Gray, le plaignant, soutenait que la conduite de l'inspecteur allait à l'encontre des dispositions de la *Loi sur les relations de travail* de la province, qui interdit d'avoir recours à l'intimidation ou à la contrainte envers les membres d'un syndicat.

externes pour régler les différends et sanctionner les abus. De même, les organismes de réglementation peuvent être tentés de considérer que leur rôle est de «faciliter» le fonctionnement du comité mixte<sup>164</sup> et d'éviter les conflits directs avec l'industrie en laissant au comité le soin de régler le problème de la pollution en milieu de travail, alors qu'il est irréaliste de penser (en raison des pouvoirs et des ressources limités des employés) que les solutions proposées aux employés leur apporteront la protection à laquelle ils ont droit aux termes de la loi.

Le syndicalisme est peut-être encore plus important lorsqu'il s'agit de faire respecter le droit *effectif* de refuser d'accomplir des travaux dangereux. D'après les renseignements que nous avons en main, ce droit est très rarement invoqué dans les ateliers non syndiqués<sup>165</sup>, bien qu'au moins un salarié travaillant dans ces conditions ait réussi à faire admettre son refus devant la Commission des relations de travail de l'Ontario<sup>166</sup>. Les syndicats sont davantage susceptibles que les employés d'avoir les ressources nécessaires pour justifier ces refus et défendre les salariés contre de subséquentes représailles. Même les membres du syndicat n'exercent pas ce droit de refus tout à fait librement car il peut avoir pour résultat de priver d'autres travailleurs de travail (par exemple, sur une chaîne de montage). Seul le législateur québécois a prévu que les travailleurs ainsi forcés de s'arrêter, de même que l'employé qui refuse de travailler, sont payés pendant l'arrêt de travail, qu'ils soient affectés à une autre tâche ou non<sup>167</sup>. Ailleurs, un refus de travailler, même justifié, peut entraîner pour les autres employés une perte de salaire non indemnisée.

Le Conseil canadien des relations du travail a décidé qu'une femme enceinte n'était pas raisonnablement fondée à refuser de travailler sur un terminal à écran de visualisation parce que le ministère de la Santé nationale et du Bien-Être estime, «et il y a lieu de supposer que ce qu'il dit fait autorité,» que les émissions de radiations des terminaux à écran de visualisation ne représentent aucun danger<sup>168</sup>. Le Conseil a aussi débouté un employé qui avait invoqué ce droit de refus à l'égard d'une pâte de calfeutrage dont il se servait depuis des années mais dont les éventuels effets

---

164. Voici un passage de l'*Operations Manual* de la Direction de la santé et de la sécurité dans l'industrie, ministère du Travail de l'Ontario, cité par Doern *et al.*, *op. cit. supra*, note 162, p. 3.42 :

[TRADUCTION]

Au fur et à mesure que s'améliore le système de responsabilité interne, l'observation passe de l'observation forcée à l'observation volontaire, puis à l'observation par obligation morale. Afin d'encourager le développement de ce système de responsabilité interne, un rôle de catalyseur a été confié à l'inspecteur qui se chargera d'analyser, d'évaluer et de contrôler de façon suivie les façons d'agir de la main-d'œuvre et de la direction.

165. Ainsi, entre 1977 et 1980, [TRADUCTION] «chaque année, 93 pour cent ou plus des cas [de refus exigeant l'intervention d'un inspecteur] sont survenus dans des établissements où les travailleurs étaient syndiqués» en Ontario; Swinton, *loc. cit. supra*, note 147, p. 168.

166. *Robert Zizek and Wilco Canada Inc.*, (1983) 5 C.L.R.B.R. (N.S.) 248 (Ont.).

167. *Loi sur la santé et la sécurité au travail*, L.R.Q., chap. S-2.1, art. 28 et 30.

168. *Jean M. Sibley et Énergie atomique du Canada*, (1983) 52 di 137, p. 144 (Conseil canadien des relations du travail), dossier n° 950-19, décision rendue le 25 août 1983.



carcinogènes ne lui avaient été signalés que tout récemment. Selon le Conseil, l'utilisation de cette pâte constituait une pratique de travail normale et ne représentait pas, d'après les données scientifiques connues, un danger imminent<sup>169</sup>.

Dans ces affaires, les règles de droit, et donc le Conseil, s'appuient fortement sur la définition réactive du problème. Comme l'a souligné Brown, [TRADUCTION] «la longue période de latence du cancer et l'effet cumulatif possible d'une exposition répétée» sont passés sous silence<sup>170</sup> dans la décision *LaBarge*. Bien que le droit de refuser un travail dangereux soit un élément essentiel du régime de protection des travailleurs, son utilité actuelle en matière de pollution professionnelle est limitée par des facteurs d'ordre institutionnel et par le libellé restrictif de la plupart des textes législatifs. Cette utilité est également limitée par le peu d'enthousiasme que démontrent les arbitres et les commissions des relations du travail à considérer les craintes des salariés à l'égard des effets controversés ou à long terme sur leur santé comme des motifs raisonnables de refuser d'accomplir une tâche déterminée<sup>171</sup>.

## II. Le contrôle réglementaire des polluants professionnels

La discussion qui précède ne vise pas à minimiser l'utilité du principe de la responsabilité interne dans la perspective de la création d'un mécanisme d'inspection interne permanent sur les lieux du travail. Cependant, il ne faut pas s'attendre à ce que la responsabilité interne remplace un régime plus conventionnel fondé sur un contrôle réglementaire des polluants professionnels exercé par les autorités, ni à ce qu'elle donne des résultats sans l'appui d'un tel régime.

### A. Les valeurs limites d'exposition

La plupart des administrations canadiennes (y compris le gouvernement fédéral<sup>172</sup>) ont fixé des valeurs limites maximales d'exposition aux substances toxiques en se fondant sur les concentrations maximales admissibles (Threshold Limit Values ou TLV)

---

169. *Ernest L. LaBarge et Bell Canada*, (1981) 47 di 18 (Conseil canadien des relations du travail), dossier n° 950-9, décision rendue le 10 décembre 1981. Dans sa décision, le Conseil a laissé entendre qu'il ne tenait pas pour légitime l'exercice du droit de refus à titre de solution extrême pour soumettre un conflit existant à un supérieur.

170. Brown, *loc. cit. supra*, note 116, p. 23.

171. Voir la décision des arbitres dans *Steel Company of Canada and United Steelworkers, Local 1005*, (1975) 8 L.A.C. (2d) 375 (Ontario), p. 378. On a jugé que [TRADUCTION] «l'employé ne peut valablement refuser d'accomplir un travail que lorsqu'il s'expose à un risque de lésions graves que son travail ne comporte pas normalement».

172. *Règlement du Canada sur l'hygiène et la sécurité au travail*, DORS/86-304 (13 mars 1986), par. 10.21(1).

retenues chaque année par un organisme non gouvernemental appelé l'American Conference of Governmental Industrial Hygienists (ACGIH). Les employeurs sont tenus en application des règlements fédéraux de vérifier la concentration dans l'air des polluants au moyen d'échantillons et d'épreuves «lorsqu'il est possible» que ces concentrations soient dépassées<sup>173</sup>.

Dans le domaine de la pollution en milieu de travail, l'expression «concentration maximale admissible» [TRADUCTION] «se rapporte à des concentrations de substances dans l'air» qui créent «des conditions auxquelles on [l'ACGIH] estime que presque tous les travailleurs peuvent être exposés de manière répétée, jour après jour, sans effet défavorable<sup>174</sup>». La plupart des TLV sont des valeurs pondérées moyennes applicables aux rejets atmosphériques et établies pour huit heures d'exposition par jour. Cependant, pour certaines substances, l'ACGIH a aussi fixé des limites tolérables pour une exposition de courte durée. Il s'agit de valeurs d'exposition pour une durée maximale de quinze minutes qui sont censées protéger les travailleurs contre des effets nocifs à court terme. L'ACGIH a également établi des valeurs dites plafond qui ne doivent jamais être dépassées, même de manière instantanée<sup>175</sup>.

La fixation de normes de qualité de l'air ambiant nous conduit tout naturellement à nous demander si celles qui sont appliquées au Canada sont *satisfaisantes* et si elles sont *applicables*. Aucun organisme de réglementation canadien ne semble avoir étudié l'à-propos des valeurs limites d'exposition. Nous nous bornerons ici à faire quelques observations. Des TLV ne sont établies que pour environ 550 substances chimiques auxquelles risquent d'être exposés les travailleurs, situation qui reflète, en partie du moins, la pénurie de renseignements sur les dangers pour la santé des produits chimiques industriels. Mais ce qui est plus grave encore, c'est qu'on ne tient pas nécessairement compte de tous les renseignements disponibles pour déterminer les TLV. Deux toxicologues industriels suédois ont carrément conclu en 1976 que la documentation relative aux TLV [TRADUCTION] «ne pouvait être jugée satisfaisante<sup>176</sup>». En 1982, le Syndicat canadien de la fonction publique (SCFP) a fait valoir ce qui suit :

[TRADUCTION]

Dans un nombre considérable de cas, les valeurs limites d'exposition sont fondées sur des données qui leur enlèvent, en fait, toute utilité. Les concentrations maximales admissibles des émanations dégagées par les travaux de soudure ont été fixées d'après les données corrigées du National Institute for Occupational Safety and Health (NIOSH) et une publication de la Welding Society datée de 1974. Depuis, de nombreuses études ont été publiées sur ces émissions et d'après celles-là, les soudeurs sont très exposés au cancer ... Les derniers documents portant sur les émanations d'asphalte datent de 1970 bien que des données importantes et plus récentes soient disponibles. Quant au malathion, seulement cinq

173. *Id.*, par. 10.21(2).

174. American Conference of Governmental Industrial Hygienists, *TLVs: Threshold Limit Values for Chemical Substances and Physical Agents in the Work Environment, with Intended Changes for 1983-84*, Cincinnati (Ohio), ACGIH, 1983, p. 2.

175. *Id.*, p. 3-4.

176. B. Holmberg et M. Winell, «Occupational Health Standards: An International Comparison», (1977) 3 *Scandinavian Journal of Work, Environment and Health* 1, p. 9.

études des années 1950 peuvent être consultées. Les limites d'exposition pour le 2,4,5-T ont été appuyées sur deux expériences conduites sur des animaux en 1953 et 1954. Au cours des deux dernières décennies, des études exhaustives ont été publiées sur les effets du 2,4,5-T sur la santé. Plusieurs soulignaient l'action carcinogène potentielle de cette substance<sup>177</sup> ...

Du reste, le Centre international de recherche sur le cancer considère maintenant les herbicides de phénoxy (dont fait partie le 2,4,5-T) comme des agents cancérigènes probables<sup>178</sup>. Les remarques qui précèdent, ainsi que d'autres<sup>179</sup> portant sur la documentation qui appuie les TLV, laissent croire que la collecte et l'appréciation des informations nécessaires pour déterminer les TLV (et implicitement pour fixer les limites d'exposition dans de nombreux territoires et provinces du Canada) pourraient être très peu méthodiques.

Les bases scientifiques du concept de TLV sont contestables à deux égards au moins. En premier lieu, une revue récente suggère que la décision d'utiliser des valeurs moyennes pondérées comme moyen de prédire l'incidence ou l'absence d'affections reposerait sur bien peu de faits<sup>180</sup>. En second lieu, l'exposition aux polluants en milieu de travail est souvent une exposition multiple issue de l'interrelation de contaminants potentiels<sup>181</sup>. L'ACGIH exprime ces expositions à des facteurs conjugués par une formule algébrique dans laquelle les concentrations des substances présentes dans le milieu de travail, représentées par une fraction de la TLV, sont additionnées. Si le résultat dépasse l'unité, l'exposition est présumée excessive<sup>182</sup>. Une variante de cette formule est appliquée si la source de contamination est un liquide, mais le principe sous-jacent demeure le même : l'action coordonnée des différents contaminants est présumée être cumulative, et non multiplicatrice ou bien inhibitrice. Cette présomption semble indéfendable<sup>183</sup> compte tenu des preuves comme celles qui sont avancées dans une étude suédoise récente qui a révélé des lésions au système nerveux des pistoleurs exposés à l'action de plusieurs solvants dont la concentration dans l'air, calculée selon cette formule algébrique, était bien inférieure à la limite d'exposition admissible

---

177. Syndicat canadien de la fonction publique, «A Submission to the Ontario Ministry of Labour on the Document : «Exposure Criteria for Potentially Harmful Agents and Substances in the Workplace», Ottawa, SCFP, photocopie, 1982, p. 13.

178. CIRCC, *op. cit. supra*, note 21, p. 16.

179. Voir, par exemple, D. Henschler, «Exposure Limits: History, Philosophy, Future Developments», (1984) 28:1 *Annals of Occupational Hygiene* 79, p. 83-85; W. Louch, «The Regulation of Chemical Exposure», document n° D82-5E, Hamilton (Ontario), Centre canadien d'hygiène et de sécurité au travail, octobre 1982.

180. G.R.C. Atherley, «A Critical Review of Time-Weighted Average As an Index of Exposure and Dose, and of Its Key Elements», (septembre 1985) 46:9 *American Industrial Hygiene Association Journal* 481.

181. Voir la note 57, *supra*, de même que le texte s'y rapportant.

182. ACGIH, *op. cit. supra*, note 174, p. 50.

183. Elle est également invérifiable, puisqu'il est impossible d'analyser ne serait-ce qu'une petite fraction des combinaisons possibles ou même probables des produits chimiques auxquels les travailleurs peuvent être exposés, et puisque toute combinaison non conforme à cette hypothèse pourrait être écartée à titre d'exception à la règle générale.

suédoise. Cette dernière était à son tour très inférieure à la limite déterminée à l'aide des TLV retenues par l'ACGIH<sup>184</sup>.

Le traitement des agents cancérigènes par l'ACGIH est aussi une source de préoccupation. Pour certaines substances dont l'action carcinogène est connue chez l'homme ou a été démontrée par l'expérimentation chez l'homme ou chez l'animal, l'ACGIH a déterminé des TLV. En revanche, pour d'autres substances, elle ne fixe pas de TLV et propose [TRADUCTION] «qu'aucune exposition ni qu'aucun contact par aucune voie ... ne soient tolérés<sup>185</sup>». La question de savoir si l'on peut contrôler le risque ou s'il y a une limite d'exposition tolérable pour les agents cancérigènes suscite une vive controverse<sup>186</sup>. Contrairement à Herbert Stokinger, président du comité des TLV de l'ACGIH pendant de nombreuses années<sup>187</sup>, bon nombre de spécialistes contestent vivement l'existence d'une telle limite<sup>188</sup>. Les résultats négatifs obtenus par suite d'expérimentations chez l'animal et les études épidémiologiques qui semblent démontrer l'existence de concentrations d'agents cancérigènes potentiels en deçà desquelles il n'existe pas de risque excessif de cancer peuvent, en fait, être attribuables aux limitations de la méthode statistique employée dans l'expérimentation plutôt qu'être un indice d'absence réelle de risque<sup>189</sup>. De même, l'ACGIH rejette les résultats obtenus par l'expérimentation animale lorsque la dose administrée de l'agent cancérigène soupçonné est jugée excessivement élevée<sup>190</sup>. L'ACGIH semble accepter l'hypothèse selon laquelle les mécanismes de défense du métabolisme qui sont débordés par les doses élevées administrées pendant ces expériences protègent efficacement contre les risques de cancer à des doses moins élevées<sup>191</sup>.

Les controverses suscitées à la fois par la détermination d'une limite d'exposition et le choix d'un modèle pour extrapoler vers le bas les relations dose-effet tiennent à la

184. S.-A. Elofsson *et al.*, «A Cross-Sectional Epidemiologic Investigation on Occupationally Exposed Car and Industrial Spray Painters with Special Reference to the Nervous System», (1980) 6 *Scandinavian Journal of Work, Environment and Health* 239.

185. ACGIH, *op. cit. supra*, note 174, p. 41-47.

186. Voir les notes 65 à 67, *supra*, de même que le texte s'y rapportant.

187. H. Stokinger, «Genetic Screening of Employees: Resistance and Responsibility», (septembre-octobre 1981) 2:1 *Dangerous Properties of Industrial Materials Report*, 7.

188. Rall, *loc. cit. supra*, note 66; M. Schneiderman *et al.*, «Thresholds for Environmental Cancer: Biologic and Statistical Considerations», (1979) 329 *Annals of the New York Academy of Sciences* 92.

189. Voir les notes 53 à 55, *supra* (au sujet des études épidémiologiques); J. Farmer *et al.*, «Dose and Time Response Models for the Incidence of Bladder and Liver Neoplasms in Mice Fed 2-Acetylaminofluorene Continuously», (1979) 3 *Journal of Environmental Pathology and Toxicology* 55 et D. Gaylor, «The ED Study: Summary and Conclusions», (1979) 3 *Journal of Environmental Pathology and Toxicology* 179 (au sujet d'une étude en laboratoire de l'exposition à un carcinogène connu, dans laquelle le nombre d'animaux soumis à l'expérience est beaucoup plus grand, et les niveaux d'exposition beaucoup plus faibles que dans les études habituelles dans ce domaine).

190. Voir la note 64, *supra*.

191. Cet argument est souvent invoqué par l'industrie pour appuyer, du moins en partie, la thèse de l'existence des seuils; voir, par exemple, les commentaires de Dow Chemical Canada Inc., en réponse au «Discussion Paper on the Control of Workplace Carcinogens», dans Conseil consultatif sur la santé et la sécurité au travail, *Fifth Annual Report*, vol. 2, Toronto, Gouvernement de l'Ontario, 1983, p. 150.

diversité des modèles utilisés pour déterminer la cause du cancer<sup>192</sup>. Ces questions ne peuvent être résolues ici. En effet, ce sont ce que Weinberg appelle des questions [TRADUCTION] «transscientifiques<sup>193</sup>», dont la résolution décisive par l'expérimentation est possible en théorie mais totalement irréalisable en pratique. Notre propos est simplement de souligner que pour pallier le manque de certitude sur ce point, l'ACGIH a résolument adopté une approche réactive aux fins de recommander des niveaux d'exposition, donnant de façon implicite plus de poids aux conséquences pour l'employeur d'un contrôle trop sévère qu'à celles d'un contrôle trop peu rigoureux pour les salariés<sup>194</sup>. Les répercussions de la prudence de l'ACGIH à cet égard font ressortir de façon spectaculaire que science et valeurs sont indissociables en matière d'établissement de normes.

Quelques administrations ont délaissé les TLV, du moins dans une certaine mesure. En plus de devoir respecter des concentrations fixées d'après les TLV (avec certaines modifications), les employeurs de la Saskatchewan sont tenus d'obtenir une autorisation avant d'utiliser toute substance figurant sur une courte liste de carcinogènes<sup>195</sup>. Le législateur a dressé une liste un peu plus longue [TRADUCTION] «de substances chimiques dangereuses» à l'égard desquelles l'employeur doit prévoir [TRADUCTION] «les contrôles techniques voulus et fournir au personnel le matériel de protection nécessaire ... afin d'empêcher toute pénétration de la substance chimique dans l'organisme<sup>196</sup>». La réglementation provinciale précise également quelles mesures particulières doivent être prises pour contrôler l'exposition des travailleurs aux poussières de silice et aux fibres d'asbeste en milieu de travail lorsqu'elles représentent un danger<sup>197</sup>. Le Manitoba a diffusé en vue de recueillir des commentaires un projet de réglementation qui reprendrait les TLV mais comprendrait en plus une liste d'environ 300 substances dont l'action carcinogène est soupçonnée et à l'égard desquelles des mesures de protection particulièrement strictes seraient obligatoires<sup>198</sup>.

Les TLV que retient l'ACGIH servent de lignes directrices aux inspecteurs et aux hygiénistes du gouvernement de l'Ontario. Cependant, ces valeurs n'ont pas force de loi<sup>199</sup>. Les seules normes d'exposition légales dans cette province sont celles qui

---

192. Stokinger, *loc. cit. supra*, note 187; L. Tomatis *et al.*, «Experimental Studies in the Assessment of Human Risk», dans *Cancer Epidemiology and Prevention*, D. Schottenfeld et J. Fraumeni (éds), Philadelphie, Saunders, 1982, p. 66-71.

193. A. Weinberg, «Science and Trans-Science», (avril 1972) 10 *Minerva* 209. McGarity, *loc. cit. supra*, note 73, p. 733-736, explique l'importance du concept de la question «transscientifique» dans la détermination des limites acceptables de l'exposition aux carcinogènes.

194. Selon Stokinger, l'ACGIH a voulu [TRADUCTION] «apporter au problème des carcinogènes en milieu de travail une solution qui soit acceptable pour l'industrie». H. Stokinger, «Threshold Limit Values», (mai-juin 1981) 1:5 *Dangerous Properties of Industrial Materials Report*, 8.

195. *Occupational Health and General Regulations*, R.R.S., chap. O-1, règlement n° 1, art. 70 et annexe IV.

196. *Id.*, art. 71 et annexe V.

197. *Id.*, art. 91 à 119.

198. «The Workplace Health Regulation», projet n° 1, Winnipeg, Environnement et Sécurité et hygiène du travail du Manitoba, février 1984.

199. Doern *et al.*, *op. cit. supra*, note 162, p. 3.23.

figurent dans une réglementation visant neuf «substances chimiques désignées<sup>200</sup>». Ces dispositions contiennent des limites d'exposition exprimées par une moyenne établie pour une semaine de quarante heures, sorte de compromis entre la prévention de toute incidence sur la santé des travailleurs et la faisabilité sur les plans technique et économique<sup>201</sup>. En plus de fixer des normes d'exposition, la réglementation oblige les employeurs à procéder à l'appréciation du risque et à prévoir des programmes de contrôle pour les substances désignées employées dans leur établissement. Elle précise le genre de protection individuelle susceptible de remplacer les contrôles techniques, expose en détail les méthodes à suivre pour effectuer des prélèvements et procéder à leur analyse et enfin, elle prescrit des examens médicaux périodiques pour les travailleurs exposés. La réglementation sur les substances désignées n'est promulguée qu'à l'issue d'un lent processus de consultation informelle avec les patrons et les ouvriers, d'où le nombre restreint de substances désignées. Les lenteurs de ce processus ont été, on le comprend aisément, vertement critiquées par les ouvriers<sup>202</sup>.

Indépendamment de la source des chiffres retenus, l'application des limites d'exposition exprimées par une moyenne pondérée établie pour huit ou pour quarante heures suscite des difficultés évidentes. Pour vérifier si ces seuils ne sont pas dépassés, il faut effectuer des prélèvements de l'atmosphère pendant une période de huit heures. L'idéal serait d'avoir recours à un appareil individuel porté par le salarié pour mesurer le plus exactement possible l'exposition réelle de ce dernier. L'échantillon serait ensuite analysé en laboratoire pour déterminer le taux de concentration du contaminant<sup>203</sup>. Le personnel et les sommes qu'exigerait le monitoring permanent de l'atmosphère pour s'assurer du maintien de l'exposition au niveau des valeurs limites moyennes pondérées en fonction du temps, sont par conséquent considérables. Ce problème est encore accentué par la présence en milieu de travail d'un nombre important de contaminants nécessitant une variété de techniques de prélèvement et d'analyse.

C'est notamment pourquoi le simple fait que les TLV soient prévues dans la loi n'est pas un indice en soi du niveau réel de protection accordée au salarié. En effet, l'importance des limites d'exposition tient probablement moins au fait qu'elles sont reconnues par la loi qu'à la grande confiance qu'elles inspirent aux organismes de réglementation et aux professionnels de la santé en milieu de travail. Dans un cas, des inspecteurs provinciaux ont invoqué la moyenne pondérée recommandée par l'ACGIH pour un groupe de substances connues sous le nom générique de solvants Stoddard

---

200. Voir les Règlements de l'Ontario n° 733/84 (acrylonitrile), 732/84 (benzène), 570/82 (amiante), 517/82 (émissions de fours à coke), 455/83 (isocyanates), 536/81 (plomb), 141/82 (mercure), 769/83 (silice), 516/82 (chlorure de vinyle).

201. Voir, par exemple, «Advisory Memorandum 82-II to the Minister of Labour», dans Conseil consultatif sur la santé et la sécurité au travail, *Fifth Annual Report*, vol. 1, Toronto, Gouvernement de l'Ontario, 1983, p. 50.

202. Fédération du Travail de l'Ontario (FTO), *op. cit. supra*, note 134, p. 1-15.

203. Voir J.S. Lee, «Industrial Hygiene: Measurement and Control», dans Rom (éd.), *op. cit. supra*, note 11, p. 925.

pour ne pas ordonner à l'employeur de mettre en place des mesures de contrôle même si le fabricant du produit en question avait recommandé une concentration moyenne pondérée maximale inférieure de plus de la moitié au seuil retenu<sup>204</sup>.

## B. Les obligations générales de l'employeur

La plupart des administrations imposent à l'employeur l'obligation générale d'éviter de mettre en péril la santé et la sécurité des travailleurs. Par exemple, le *Code canadien du travail* dispose ce qui suit :

Tout employeur veille à l'hygiène et à la sécurité du travail des employés qu'il occupe<sup>205</sup>.

En outre, la réglementation peut ajouter aux limites d'exposition (s'il en est) des exigences générales relatives aux polluants en milieu de travail. Nous pouvons à nouveau citer les dispositions du *Règlement du Canada sur l'hygiène et la sécurité au travail* qui oblige les employeurs à ne pas utiliser une substance dangereuse (définie comme une substance qui «à cause de l'une de ses propriétés, présente un risque pour la santé ou la sécurité d'une personne qui y est exposée<sup>206</sup>») lorsqu'il est «raisonnablement possible» d'employer une autre substance moins dangereuse<sup>207</sup> ou de réduire au minimum les risques qu'elle représente<sup>208</sup> et de confiner ces risques «autant que possible à un secteur restreint<sup>209</sup>».

Ces exigences générales tranchent avec la réglementation très précise édictée en matière de prévention des accidents du travail, contraste peut-être inévitable compte tenu de la variété des contaminants potentiels et de la diversité des établissements. Toutefois, la généralité des dispositions comme celles du *Règlement du Canada sur l'hygiène et la sécurité au travail* pose un problème indéniable : comment (par exemple) interpréter l'expression «raisonnablement possible» qui figure abondamment dans la réglementation de nombreuses administrations<sup>210</sup>, en vue de décider si l'employeur se conforme bien aux exigences réglementaires? Dans la jurisprudence anglaise, un critère a été élaboré pour juger s'il est raisonnablement possible d'apporter des mesures pour

---

204. Cet incident est décrit dans l'affaire *Gray and Bergie*, *supra*, note 163, p. 13-14.

205. *Code canadien du travail*, art. 81.

206. *Règlement du Canada sur l'hygiène et la sécurité au travail*, DORS/86-304 (13 mars 1986), art. 1.2.

207. *Id.*, art. 10.5.

208. *Id.*, art. 10.8.

209. *Id.*, art. 10.9.

210. En Saskatchewan, par exemple, les employeurs sont tenus de remplacer les substances dangereuses par d'autres substances qui le sont moins «dans la mesure où cela est raisonnablement possible», de tenir les lieux de travail à l'abri de la contamination par les substances chimiques «dans la mesure où cela est raisonnablement possible», et de prendre toutes les mesures «raisonnablement possibles» pour réduire les dangers que présentent les substances chimiques pour les travailleurs : *Occupational Health and General Regulations*, R.R.S., chap. O-1, règlement n° 1, art. 66 et 72.

protéger les salariés. Il repose a) sur une comparaison entre l'étendue du risque et celle des sacrifices<sup>211</sup> et b) sur la prévisibilité des risques en question<sup>212</sup>. La Saskatchewan, seule province canadienne à définir l'expression, s'est inspirée directement de la jurisprudence anglaise :

[TRADUCTION]

... «raisonnablement possible», possible sauf si la personne qui doit s'acquitter de l'obligation peut prouver que le coût, en temps, en énergie et en argent des mesures devant être mises en place pour se conformer à l'obligation est disproportionné par rapport aux avantages que l'on peut en retirer<sup>213</sup>.

Ce genre de raisonnement semble, dans de nombreux cas, être tenu par les inspecteurs sur les lieux au moment de décider s'il faut ou non donner des instructions pour améliorer les conditions et, à un niveau supérieur, par les fonctionnaires des organismes qui prennent des décisions plus générales sur la façon d'aborder les situations dangereuses en milieu professionnel.

### III. Les principes applicables à l'établissement des normes<sup>214</sup>

Que le niveau de protection contre la pollution en milieu de travail auquel ont droit les travailleurs soit déterminé par la réglementation ou dans le cadre de la politique générale de mise en œuvre et de la mise à exécution de décisions ponctuelles, les questions de fond sont au moins de trois ordres.

#### A. Le risque acceptable

L'établissement des normes peut et doit probablement être considéré comme la détermination de l'acceptabilité du risque. Très souvent, l'acceptation est implicite. Par

---

211. *Edwards v. National Coal Board*, (1949) 65 *The Times L.R.* 430, p. 432 (voir les motifs du lord juge Asquith).

212. *Marshall v. Gotham Co. Ltd.*, (1952) 2 *The Times L.R.* 941, (1954) 2 *W.L.R.* 812. Pour une étude de l'applicabilité, dans le contexte contemporain, de la jurisprudence britannique portant sur le concept de la «possibilité raisonnable», voir C.D. Drake et F.B. Wright, *Law of Health and Safety at Work: The New Approach*, Londres, Sweet & Maxwell, 1983, p. 62-69.

213. *Occupational Health and General Regulations*, R.R.S., chap. O-1, règlement n° 1, par. 2(2). Voir les motifs du lord juge Asquith dans l'affaire *Edwards v. National Coal Board*, *supra*, note 211, p. 432 :

[TRADUCTION]

Il me semble que l'expression «raisonnablement possible» ... exige, de la part du propriétaire, une comparaison entre l'étendue du risque et les sacrifices (que ce soit en argent, en temps ou en énergie) que comportent les mesures nécessaires pour éviter le risque. Et s'il est montré qu'il existe une importante disproportion entre eux — le risque est insignifiant par rapport aux sacrifices — les défendeurs se seront acquittés de la charge de la preuve qui pèse sur eux.

214. Pour plus de détails, voir T. Schrecker, *The Pitfalls of Standards*, P86-4E, Hamilton (Ont.), Centre canadien d'hygiène et de sécurité au travail, 1986, p. 6-18 et 22-24.



exemple, la décision de ne pas traiter une substance comme un cancérigène aux fins de la réglementation en raison des données limitées ou non concluantes disponibles, signifie l'acceptation implicite, au nom des sujets exposés, du risque d'une exposition continue à une substance dont l'action carcinogène sera peut-être reconnue par la suite grâce à des données plus concluantes ou plus complètes.

Plus rarement, le risque acceptable sert de critère explicite à la formulation des politiques. Ainsi, le ministère du Travail de l'Ontario a fixé la norme provinciale applicable au chlorure de vinyle sur la base du nombre de cancers prévisibles chez les travailleurs des industries visées, selon les données de l'expérimentation animale, si ceux-ci étaient exposés aux concentrations admissibles maximales. Ce chiffre était inspiré d'une norme de risque acceptable promulguée par la Commission internationale de protection contre les radiations (CIPR) et fondée sur le taux de mortalité des travailleurs des industries relativement sûres<sup>215</sup>. La Royal Commission on Asbestos de l'Ontario a adopté une approche semblable pour apprécier les normes d'exposition professionnelle proposées pour l'amiante. Elle a inféré l'acceptabilité du nombre de décès par cancer lié au niveau maximum d'exposition proposé, après l'avoir comparé aux taux d'accidents mortels dans l'industrie manufacturière, la construction et les mines<sup>216</sup>.

Cette façon sommaire de conclure à l'acceptabilité du risque en se fondant sur les taux de risque actuels a été, à juste titre, sévèrement critiquée par de nombreux commentateurs<sup>217</sup>, tout comme les approches plus sophistiquées qui sont des variantes de l'analyse coûts-avantages<sup>218</sup>. Parmi les points faibles de ces deux types d'approches, mentionnons qu'elles passent sous silence ou écartent le fait que la protection contre les atteintes peu souhaitables visées ici puisse constituer un *droit* dont l'existence ne découle pas de sa comparabilité statistique avec des risques actuels d'une tout autre origine.

L'analyse des questions philosophiques à la base des controverses soulevées par la détermination du risque acceptable en matière de santé au travail déborde le cadre du présent document. Cependant, nous pouvons mettre en lumière le caractère fondamental de ces conflits à l'aide de deux citations tirées d'ouvrages récents sur la question. Commentant une série de calculs laissant entendre que les Anglais âgés de quinze ans couraient cinq fois plus de risques de mourir avant l'âge de soixante-cinq ans s'ils travaillaient avec de l'amosite ou de la bêtanaphthylamine que s'ils devenaient professeurs, Schneiderman écrit ce qui suit :

---

215. Voir *Fifth Annual Report*, vol. 1, *op. cit. supra*, note 201, p. 23-26.

216. *Report of the Royal Commission on Matters of Health and Safety Arising from the Use of Asbestos in Ontario*, vol. 2, Toronto, Gouvernement de l'Ontario, 1984, p. 426-441.

217. L. McGinty et G. Atherley, «Acceptability versus Democracy», *New Scientist*, 12 mai 1977, p. 323.

218. Voir, par exemple, K. Bogen, «Public Policy and Technological Risk», (1980) 21:1 *IDEA: the Journal of Law and Technology* 37; A. Lovins, «Cost-Risk-Benefit Assessments in Energy Policy», (août 1977) 45:5 *George Washington Law Review* 911; Schrecker, *op. cit. supra*, note 86, p. 51-62.

[TRADUCTION]

Je propose que nous tentions de fixer comme norme pour tous les travailleurs mâles le taux de survie observé chez les enseignants ... Cela serait peut-être un peu difficile. Alors, si la norme des professeurs est peut-être trop élevée, nous devrions essayer de faire en sorte que les travailleurs des industries connaissent un taux de survie aussi bon que les administrateurs, les fonctionnaires, et ainsi de suite<sup>219</sup>.

L'économiste Viscusi, en revanche, prétend ce qui suit :

[TRADUCTION]

Il nous est impossible d'assurer à tous des emplois également sûrs, comme nous ne pouvons pas faire en sorte que les individus soient productifs dans un poste donné sans tenir compte de leur force, de leur diligence, ni de leur intelligence. En effet, toute tentative de favoriser ce genre d'égalité bat en brèche la répartition efficace des ressources<sup>220</sup>.

*En pratique*, il convient de le souligner, les risques jugés acceptables sont déterminés par les employeurs, les organismes de réglementation et (dans une certaine mesure) les employés eux-mêmes dans un contexte marqué par les choix divergents devant lesquels sont placés les employeurs et les employés<sup>221</sup>. Il faut aussi s'attendre à ce que les décisions en matière de politiques reflètent, plus ou moins, la situation privilégiée du milieu des affaires au sein du système politique dans son ensemble<sup>222</sup> et la lutte qu'il mène contre les dépenses qui auraient des incidences défavorables sur les coûts d'emploi, la productivité et sa capacité de faire face à la concurrence<sup>223</sup>.

## B. Faisabilité et praticabilité

Une des façons d'aborder la question de l'acceptabilité du risque consisterait à distinguer entre les dangers intrinsèques (inhérents à l'emploi) et les dangers extrinsèques (qui sont externes au travail et pourraient être éliminés)<sup>224</sup>. Par exemple, le fait de travailler à proximité d'édifices en flammes et d'y pénétrer parfois est un danger inhérent au métier de pompier (compte tenu de l'état de nos connaissances), bien que ces dangers puissent et doivent être réduits au minimum. En revanche, l'exposition du soudeur à des fumées, faute de ventilation adéquate du local, n'est *pas* un danger intrinsèque de son emploi. De même, *si* l'on ne peut trouver un produit

---

219. M. Schneiderman, «Cost-Benefit, Social Values and the Setting of Occupational Health Standards», dans *Legal and Ethical Dilemmas in Occupational Health*, J. Lee et W. Rom (éds), Ann Arbor (Mich.), Ann Arbor Science, 1982, p. 195-196.

220. Viscusi, *loc. cit. supra*, note 86, p. 976.

221. Voir *supra*, p. 24-26.

222. C. Lindblom, *Politics and Markets*, New York, Basic Books, 1977, p. 170-221; C. Offe, *Contradictions of the Welfare State*, Cambridge (Mass.), MIT Press, 1984, p. 119-129 et 147-161.

223. Voir les commentaires de l'Association des manufacturiers canadiens dans les *Procès-verbaux et témoignages*, *loc. cit. supra*, note 128, p. 8:22.

224. Communication de l'auteur avec D. Bennett, représentant national de la santé et de la sécurité au travail pour le Congrès du travail du Canada.

moins dangereux pour remplacer l'amiante dans un composé à calfeutrer donné, il n'est pas inhérent au travail des ouvriers de l'usine qui fabrique le composé d'être exposés à des concentrations d'asbeste supérieures au niveau d'exposition que permettent les contrôles techniques actuels<sup>225</sup>. Enfin, nous ne saurions trop insister sur le fait que même lorsque des dangers sont inhérents à un poste déterminé, nous disposons de nombreux moyens à l'aide desquels ils peuvent et doivent être réduits au minimum, même s'ils ne sont pas complètement éliminés.

À première vue, il semblerait que cette distinction soit incorporée dans les règles de droit prescrivant le contrôle des concentrations ou l'élimination des risques chaque fois qu'il est raisonnablement possible de le faire. Malheureusement, faute d'avoir défini ce concept dans la loi, on peut décider de ce qui est raisonnablement possible en se fondant tout simplement sur les pratiques actuelles. Par exemple, au milieu des années soixante-dix, des fonctionnaires ontariens ont tenté de vérifier si le respect des normes d'exposition à l'amiante, fixées à 2 fibres/cm<sup>3</sup> d'air, était possible sur le plan technique en examinant simplement les résultats des prélèvements pour voir si les employeurs se conformaient déjà à cette norme<sup>226</sup>! Le fait que la norme ait été respectée dans de nombreuses usines démontre certes qu'il était possible de s'y conformer mais il était évident que la mise en œuvre de contrôles beaucoup plus sévères aurait été tout aussi réalisable et aurait pu réduire les risques auxquels étaient exposés les travailleurs.

Aux fins de l'établissement des normes, on a parfois proposé de résoudre ces problèmes en rendant obligatoire l'utilisation des meilleurs moyens de contrôle technologiques sur le marché. Cette approche ne semble pas avoir été retenue expressément au Canada en ce qui concerne les polluants en milieu professionnel. En Suède, les limites d'exposition ont été dans certains cas fixées à des niveaux inférieurs aux valeurs retenues par l'ACGIH parce que les moyens techniques d'assurer un niveau d'exposition inférieur existaient et que les TLV reposaient sur des données incomplètes<sup>227</sup>. Cette façon d'aborder le problème présente à la fois des avantages et des inconvénients en matière d'établissement des normes. D'une part, elle tient compte de l'incertitude inhérente à la fixation d'un niveau d'exposition «acceptable» puisqu'elle exige que les expositions soient limitées, lorsque cela est possible, même à des niveaux inférieurs à des normes comme les TLV. D'autre part, lorsque la technologie de pointe ne permet pas de respecter une norme donnée, exprimée en valeur limite d'exposition, cette approche ne favorise pas spécialement l'innovation<sup>228</sup>.

---

225. Voir M. First et D. Love, «Engineering Control of Asbestos», (septembre 1982) 43 *American Industrial Hygiene Association Journal* 634.

226. G. Rajhans *et al.*, «A Review of Asbestos Exposures in Ontario», (septembre 1978) 39 *American Industrial Hygiene Association Journal* 767.

227. S. Kelman, *Regulating America, Regulating Sweden*, Cambridge (Mass.), MIT Press, 1981, p. 63.

228. Au sujet des problèmes que pose l'évaluation des possibilités de contrôle des moyens techniques actuels, voir H. Latin, «The Feasibility of Occupational Health Standards: An Essay on Legal Decisionmaking under Uncertainty», (1983) 78 *Northwestern University Law Review* 583, p. 613-630.

### C. L'incitation à l'innovation technologique

Dans l'hypothèse où les motivations économiques seraient le principal facteur de développement et de mise en œuvre des techniques nouvelles, l'internalisation partielle et imparfaite des coûts liés aux maladies professionnelles implique que la réduction de l'exposition des travailleurs ne constituera probablement pas en soi une incitation au développement de techniques nouvelles. Cette constatation a conduit les organismes de réglementation à adopter une stratégie dont le but est d'inciter à l'innovation technologique en fixant des normes que ne permettent pas de respecter les techniques actuelles. Ces normes agissent à la manière de [TRADUCTION] «signaux adressés à la collectivité industrielle<sup>229</sup>», lui rappelant la nécessité de considérer d'autres facteurs que le rendement dans l'établissement de ses priorités en matière de développement technologique.

L'application réussie de cette stratégie la plus souvent citée en exemple est celle des normes d'exposition américaines pour le chlorure de vinyle. L'industrie a d'abord protesté en affirmant que les normes imposées entraîneraient sa destruction, puis elle s'y est conformée à un coût relativement peu élevé<sup>230</sup>. Les porte-parole de l'industrie font remarquer, d'abondantes preuves à l'appui, qu'il peut être beaucoup plus difficile sur le plan technologique, de limiter la concentration d'autres substances que le chlorure de vinyle<sup>231</sup>. (Certaines peuvent, bien sûr, s'avérer beaucoup plus faciles à réduire.) Du reste, il est bien difficile d'oublier que sans cet élément de contrainte, tout établissement de normes implique l'acceptation du niveau de protection accordé aux salariés par la technologie actuelle.

Dans les paragraphes précédents, nous avons décrit dans leurs grandes lignes diverses façons de faire face aux mêmes types de choix, à savoir décider (implicitement ou explicitement) quel niveau de risque la société est disposée à accepter au nom des sujets exposés. Toutes ces décisions relatives aux risques acceptables devraient être prises à la suite de larges débats publics qui feraient ressortir deux facteurs particulièrement importants : les controverses entourant l'appréciation de l'incertitude scientifique (le problème des définitions mentionné au chapitre premier) et la dimension économique inéluctablement liée à l'établissement de normes. Même quand il s'agit de distinguer les dangers intrinsèques et les dangers extrinsèques, il faut prendre en considération l'aspect économique : l'isolement ou l'automatisation complets de nombre

---

229. Voir les commentaires de N. Ashford dans *The Use of Cost-Benefit Analysis by Regulatory Agencies*, Joint Hearings before the Subcommittee on Oversight and Investigations and the Subcommittee on Consumer Protection and Finance of the Committee on Interstate and Foreign Commerce, Chambre des représentants des États-Unis, série 96-137, Washington (D.C.), U.S. Government Printing Office, 1980, p. 70.

230. Voir Doniger, *op. cit. supra*, note 46. Pour un exposé révélateur du point de vue de l'industrie, à l'époque (1974) où le problème de l'exposition au chlorure de vinyle soulève une importante controverse publique, voir P. Weaver, «On the Horns of the Vinyl Chloride Dilemma», (octobre 1974) *Fortune* 150.

231. K. Nelson [d'ASARCO, Inc.], «The Future Approach of the Occupational Safety and Health Administration to Standard-Setting», dans *Legal and Ethical Dilemmas*, *loc. cit. supra*, note 219, p. 179.

de procédés industriels — qui seraient technologiquement possibles — entraîneraient souvent des frais prohibitifs. Les nombreuses contestations judiciaires qui ont suivi la promulgation de normes nationales d'hygiène professionnelle aux États-Unis attestent la nécessité d'intégrer à la notion de faisabilité sur le plan technologique au moins certains éléments de praticabilité du point de vue économique<sup>232</sup>.

Dans le présent document, nous affirmons sans équivoque la primauté de la santé et de la sécurité au travail sur les préoccupations économiques. Toutefois, autant dans le cadre de l'établissement des normes que dans celui de leur mise en œuvre et de leur application, il importe de mettre en balance le bouleversement économique (et ses effets négatifs sur la santé) associé à l'éventualité de la perte d'emplois et les conséquences néfastes du risque professionnel, et cela toujours dans l'optique des employés plutôt que dans celle des propriétaires ou des dirigeants de l'entreprise. Néanmoins, dans les cas les plus patents de conflit de cette nature, il est peu probable que l'observation des normes qui supposerait la fermeture de secteurs industriels complets soit dans l'intérêt supérieur de ceux que ces normes visent à protéger. La cour de circuit du district de Columbia a résumé sommairement la question dans un jugement portant sur une norme édictée en vertu d'une loi américaine : selon la cour, [TRADUCTION] «le Congrès ne semble pas avoir eu l'intention de protéger des employés en acculant leurs employeurs à la faillite ... en rendant généralement impossible toute perspective de rentabilité». La cour ajoute cependant : [TRADUCTION] «Les normes peuvent être praticables économiquement mais constituer, du point de vue des employeurs, une charge financière et une ponction sur la marge bénéficiaire<sup>233</sup>».

La meilleure façon d'expliquer pourquoi nous traitons ici de l'établissement des normes quelque peu hâtivement est de poser une question rhétorique : dans quelle mesure pourrait-on augmenter la protection accordée aux victimes éventuelles de la pollution en milieu de travail en fixant dans la réglementation des valeurs limites d'exposition pour, par exemple, neuf cents substances au lieu de cinq cent cinquante environ? Dans quelle mesure cette protection pourrait-elle être améliorée si les valeurs généralement admissibles au Canada étaient non plus celles de l'ACGIH mais celles de la Suède qui fixe parfois des taux de concentration tolérable maximum beaucoup plus bas<sup>234</sup>? Pour les raisons exposées aux troisième et quatrième chapitres, la réforme des mécanismes de mise en œuvre et d'application risque d'avoir beaucoup plus d'incidence sur le niveau *effectif* de protection contre les polluants en milieu de travail.

---

232. Latin, *loc. cit. supra*, note 228, p. 588-623; J.L. Berger et S.D. Riskin, «Economic and Technological Feasibility in Regulating Toxic Substances under Occupational Safety and Health Act», (1978) 7 *Ecology Law Quarterly* 285.

233. *Industrial Union Department, AFL-CIO v. Hodgson*, (1974) 499 F. 2d 467 (D.C. Circuit), p. 478.

234. Elofsson *et al.*, *loc. cit. supra*, note 184.

#### IV. Responsabilité civile et régime d'indemnisation des accidents du travail

L'indemnisation des accidents du travail est un régime d'assurance financé par les cotisations payées par les employeurs, qui rembourse aux travailleurs des industries visées par le régime les frais médicaux, les pertes salariales et les frais de formation et de réhabilitation résultant des maladies professionnelles et des accidents du travail<sup>235</sup>. Ces régimes, qui ont été adoptés par les gouvernements de diverses provinces canadiennes dès le début du vingtième siècle, visaient deux objectifs fondamentaux sur l'importance relative desquels les commentateurs ne s'entendent pas. D'une part, [TRADUCTION] «la trinité (pas si sainte celle-là) des moyens de défense prévus par le common law, à savoir la négligence contributive, l'acceptation du risque professionnel et la règle qui écarte la responsabilité de l'employeur en cas d'accident provoqué par un camarade de travail, empêche en pratique le travailleur d'obtenir de son employeur un dédommagement sous le régime délictuel, même si cet employeur a fait preuve de négligence<sup>236</sup>». D'autre part, le régime d'indemnisation des accidents du travail présentait (et présente toujours) des avantages pour l'employeur en le protégeant des conséquences financières des maladies professionnelles et des accidents du travail en échange du versement de cotisations dont le montant est relativement prévisible<sup>237</sup>.

Nous ne pouvons dans le cadre du présent document examiner en détail les régimes d'indemnisation des accidents du travail, pas plus que les questions d'ordre éthique et politique qu'ils soulèvent, bien que la nécessité d'un tel examen se fasse cruellement sentir. Tout au plus, pouvons-nous nous demander s'il est raisonnable, ou souhaitable, d'espérer que ces régimes soient axés sur la prévention plutôt que sur la réparation grâce à l'internalisation des coûts sociaux (atteintes à la santé des travailleurs) entraînés par les polluants en milieu professionnel. Dans ce contexte, l'indemnisation comporte plusieurs lacunes.

Le régime d'indemnisation rembourse d'ordinaire au travailleur seulement un pourcentage du salaire perdu, et ce jusqu'à concurrence d'une somme déterminée qui varie beaucoup selon les provinces, en plus de lui rembourser les frais médicaux et connexes<sup>238</sup>. Tout ceci implique clairement que les travailleurs ont accepté au moins une petite partie du risque de se voir privés de leur salaire éventuel en occupant leur poste. Aucune somme n'est remboursée au titre de la douleur ni des souffrances infligées, et il n'y a pas de dommages-intérêts punitifs, bien que cela soit possible en matière délictuelle. L'une des caractéristiques fondamentales du régime d'indemnisation des accidents du travail, au Canada du moins, est qu'il constitue un recours exclusif.

---

235. Pour une introduction générale au système d'indemnisation des travailleurs canadiens, voir T. Ison, *Workers' Compensation in Canada*, Toronto, Butterworths, 1983.

236. A. Linden, «Public Law and Private Law: The Frontier from the Perspective of a Tort Lawyer», (1976) 17 *Cahiers de droit* 831, p. 837.

237. *Reasons et al.*, *op. cit. supra*, note 3, p. 160-177.

238. Ison, *op. cit. supra*, note 235, p. 49-94.

Sauf exceptions mineures, le travailleur des industries visées n'a pas le droit de poursuivre son employeur en raison d'une maladie professionnelle ni d'un accident du travail<sup>239</sup>.

Les effets de quantité de polluants présents sur les lieux du travail ne se font sentir que longtemps après l'exposition initiale. Même sachant que les coûts directs des maladies professionnelles auront une incidence éventuelle sur les cotisations versées au régime d'indemnisation, l'employeur comparera la valeur actualisée des dommages-intérêts futurs et le montant qu'il lui faudra verser pour assurer la sécurité et la santé des travailleurs. (Ce cadre d'analyse sera aussi appliqué aux poursuites en dommages-intérêts.) Dans ce contexte,

[TRADUCTION]

prenons l'exemple du chef d'entreprise qui doit décider s'il dépensera 200 000 dollars pour la conception et l'installation de moyens de contrôle techniques destinés à prévenir l'exposition des travailleurs à des substances carcinogènes dans un établissement déterminé. Compte tenu du taux d'actualisation présent (1981) de l'entreprise fixé à au moins douze pour cent, si le chef d'entreprise place uniquement 11 800 dollars à douze pour cent d'intérêt, il récoltera 200 000 dollars dans vingt-cinq ans. Plutôt que de déboursier 200 000 dollars tout de suite, il préférera sans doute déposer 11 800 dollars à la banque pour couvrir l'indemnisation des accidents du travail et les dépenses qui viendront après coup<sup>240</sup>.

Il n'est pas tenu compte dans cet exemple hypothétique de la possibilité que les employeurs soient subséquemment tenus de verser en dommages-intérêts une somme dépassant considérablement le coût des mesures de prévention. Tout employeur «rationnel», sur le plan économique, envisagerait cette possibilité avant de prendre une décision. En revanche, la pratique courante est de fixer les cotisations au régime d'indemnisation des accidents du travail d'après le montant moyen des réclamations présentées à l'égard d'un type d'établissement ou d'un secteur de l'industrie déterminé, plutôt que sur les demandes formulées antérieurement par les travailleurs d'une entreprise donnée. Ce fait, conjugué à la difficulté de prouver le bien-fondé des demandes d'indemnisation au titre d'une maladie professionnelle, diminue encore l'utilité du régime sur le plan de la prévention.

Du reste, il convient de souligner un fait important : la détermination des barèmes des cotisations et des indemnités accordées est en définitive une décision politique. Des facteurs qui n'ont rien à voir avec la santé et la sécurité des travailleurs peuvent revêtir une importance capitale. Le président de la Commission des accidents du travail de l'Ontario a fait observer en 1984 que la détermination du barème des indemnités [TRADUCTION] «est une décision politique que le gouvernement devra prendre en fonction de son mandat. Comme vous le savez, nous payons ce que le gouvernement

---

239. *Id.*, p. 101-103. Aux États-Unis, l'exclusivité du recours en indemnisation des travailleurs semble être remise en question; voir F. Lancianese, «Is Exclusive Remedy in Jeopardy?», (décembre 1983) 45:12 *Occupational Hazards* 45.

240. R. Rutenberg et E. Bingham, «A Comprehensive Occupational Carcinogen Policy As a Framework for Regulatory Activity», (1981) 363 *Annals of the New York Academy of Sciences* 13, p. 18.

nous dit de payer<sup>241</sup>». Il a expliqué l'incidence des [TRADUCTION] «pressions exercées sur l'administration en ce qui concerne les profits et la concurrence» sur la détermination des taux des cotisations (et donc, bien sûr, sur les montants pouvant être affectés à l'indemnisation des accidents du travail)<sup>242</sup>. Autrement dit, il peut être plus économique pour l'employeur de limiter les coûts liés au régime d'indemnisation en exerçant des pressions sur les gouvernements que de lutter contre les risques qui menacent la santé et la sécurité de ses ouvriers.

C'est peut-être en raison de ces fortes pressions exercées en vue de conserver les taux des cotisations à leur niveau le plus bas que les commissions des accidents du travail sont peu disposées à admettre l'origine professionnelle de certaines lésions et (surtout) de certaines maladies<sup>243</sup>. Cependant, on peut créer d'importants problèmes en tentant d'élargir le rôle préventif ou dissuasif des coûts liés au régime d'indemnisation des accidents du travail. En dépit de ces lacunes, ce régime offre un recours beaucoup plus sûr, plus rapide et moins coûteux que les poursuites judiciaires. Si l'on tentait d'élargir le rôle préventif de ce régime, soit en augmentant les cotisations, soit en cotant les établissements aux fins de la détermination des cotisations (selon les demandes présentées antérieurement par les travailleurs d'un établissement donné), on réduirait les possibilités pour les travailleurs d'obtenir une compensation pour le salaire perdu et les frais médicaux tout en incitant encore davantage les employeurs à contester les demandes et à empêcher toute augmentation générale du niveau des indemnités<sup>244</sup>.

## V. La négociation collective

La négociation collective serait peut-être un moyen de réduire énormément les dangers pour la santé dans l'entreprise pour les travailleurs syndiqués. Le fait que les deux parties intéressées puissent élaborer les normes conjointement au lieu d'être assujetties à celles d'un organisme extérieur est particulièrement intéressant. En plus, l'insertion dans la convention collective de dispositions relatives à l'hygiène et à la sécurité permet de recourir à un mode de résolution des conflits (arbitrage) dont on ne pourrait se prévaloir autrement.

Aux États-Unis, les efforts ont porté surtout sur la création de comités d'hygiène et de sécurité mixtes<sup>245</sup>, lesquels sont obligatoires à l'heure actuelle sur la plus grande

---

241. L. Alexander, dans *Legislature of Ontario Debates*, Comité permanent sur le développement social (rapport annuel, Commission des accidents du travail, 1982), 6 mars 1984, p. R-37.

242. *Id.*, p. R-39.

243. Voir *Reasons et al.*, *op. cit. supra*, note 3, p. 195-198.

244. Cette analyse provient d'un dirigeant ouvrier consulté au cours des recherches effectuées en vue de la préparation du présent document de travail.

245. J. Bertinsson, «Workplace Health and Safety Committees: Minimum Criteria for Maximum Benefits», (printemps 1981) 6:1 *Labor Studies Journal* 62.



partie du territoire canadien. Ceux-ci ont été créés dans certains établissements canadiens en vertu de conventions collectives avant que leur institution ne soit prescrite par la loi. Ces conventions n'ont cessé d'étendre la compétence des comités et des représentants à l'hygiène et à la sécurité. A cet égard, l'un des exemples les plus saisissants est la convention collective conclue entre Denison Mines Ltd. et Rio Algom Ltd., et les Métallurgistes unis d'Amérique. Cette convention prévoit la nomination, par le syndicat, d'inspecteurs de l'hygiène et de la sécurité qui sont rémunérés et occupent un poste à temps plein. Ils peuvent ordonner la fermeture d'une partie de l'établissement en cas de danger pour la santé et la sécurité des travailleurs jusqu'à ce que le problème soit signalé à l'employeur<sup>246</sup>.

Par contrat, on pourrait accorder des pouvoirs similaires aux comités d'hygiène et de sécurité et permettre à chaque travailleur «d'étiqueter» le matériel défectueux pour qu'il soit réparé<sup>247</sup>. De même, on pourrait créer à l'intention des salariés un droit à l'information, ou étendre celui-ci, en ce qui concerne les substances dangereuses employées dans l'entreprise<sup>248</sup>. On pourrait aussi prévoir ou élargir le droit des représentants des salariés d'inspecter les lieux du travail ou de prélever des échantillons pour vérifier les concentrations des contaminants propagés par voie aérienne ou autrement<sup>249</sup>. On pourrait également préciser la marche à suivre pour limiter certains risques spéciaux (par exemple limiter le nombre d'heures passées devant un écran cathodique)<sup>250</sup>. On pourrait prévoir du temps rémunéré pour la formation en hygiène et en sécurité des employés ou de leurs représentants<sup>251</sup>. On pourrait exiger des employeurs qu'ils prennent à leur charge le coût du matériel de protection nécessaire<sup>252</sup>. Ce moyen permettrait également de renforcer ou d'enclôser dans un texte officiel des droits qui sont peut-être prévus par d'autres administrations mais pas par celle dont relève l'entreprise qui a conclu le contrat. De manière plus générale, comme nous l'avons fait remarquer ci-dessus<sup>253</sup>, la syndicalisation est un moyen précieux pour les travailleurs d'assurer la défense de leurs droits concernant l'information, la participation, et le refus d'un travail dangereux même si les dispositions précises du contrat n'entrent pas en jeu.

---

246. A. Moses, «Union-Picked Inspectors Will Have the Authority to Close Uranium Mines», *The Globe and Mail*, 7 septembre 1981, p. 4.

247. Une clause à cet effet figure dans une convention conclue entre la Fraternité internationale des ouvriers en électricité, local 424, et la société Esso. Cette clause est citée dans Fédération du travail de l'Alberta, *Bargaining for Health and Safety: A Manual for Union Negotiators*, Edmonton, FTA, 1984, p. 11-12.

248. *Id.*, p. 15-16.

249. *Id.*, p. 16-17.

250. «West Germany: Workplace Agreements on New Technology», (juillet 1981) 90 *European Industrial Relations Review* 7.

251. Fédération du travail de l'Alberta, *op. cit. supra*, note 247, p. 18-19.

252. *Id.*, p. 23. Il est stupéfiant que seule la loi québécoise exige que l'employeur assume les coûts du matériel de protection, même lorsque ce matériel est nécessaire au respect d'une norme de protection prévue par la loi; voir la *Loi sur la santé et la sécurité du travail*, L.R.Q., chap. S-2.1, par. 51(11).

253. Voir *supra*, p. 36.

Toutefois, comme outil de lutte contre la pollution en milieu professionnel, la négociation collective comporte deux limitations inhérentes. En premier lieu, il est évident qu'elle ne peut s'appliquer qu'aux trente-cinq pour cent environ de la main-d'œuvre non agricole qui est syndiquée<sup>254</sup>, bien que les mesures de protection garanties par les conventions collectives puissent avoir une incidence indirecte sur les conditions de travail des salariés non syndiqués et, dans les faits, sur l'élaboration d'une réglementation de protection de la santé et de la sécurité dans les entreprises. En second lieu, la négociation collective est affaire de compromis. Comme la plupart des entreprises doivent faire face à une concurrence plus ou moins forte, leur viabilité peut être menacée si les coûts «non productifs» liés à la protection de la santé et de la sécurité des travailleurs sont suffisamment élevés. En outre, bien que la négociation collective aboutisse à une série de compromis acceptés par les deux parties, la force de négociation des parties peut être très inégale. Enfin, en dépit des impératifs de la concurrence, une question fondamentale demeure sans réponse : pouvons-nous accepter que la protection de la santé et de la sécurité des travailleurs, protection à laquelle ils ont droit, *doive* servir de monnaie d'échange? Sans conclure sur cette question, nous constatons néanmoins que la négociation collective ne peut *remplacer*, bien qu'elle puisse les compléter, les autres solutions prévues dans la loi concernant l'exposition aux polluants en milieu de travail.

---

254. *Loi sur les déclarations des corporations et des syndicats ouvriers. Rapport de 1983, Partie II — Syndicats ouvriers*, Statistique Canada, 71-202, Ottawa, Approvisionnement et Services Canada, 1986.

## CHAPITRE TROIS

### Observation de la loi et contrôles

#### I. L'importance de l'observation de la loi : un aperçu

Les inspecteurs chargés de veiller à l'application de la loi disposent d'ordinaire d'un vaste ensemble de pouvoirs d'investigation. Les fonctionnaires fédéraux, dont les pouvoirs sont plus ou moins représentatifs, peuvent se faire présenter les livres et les registres et en faire des copies, recueillir les déclarations orales ou écrites des employeurs ou des employés, exiger la production de documents et procéder au prélèvement de toute matière employée dans l'établissement<sup>255</sup>. Ils disposent à cet égard du pouvoir de pénétrer dans tout lieu de travail et de se faire aider par les cadres et les employés pour exercer leurs fonctions<sup>256</sup>.

Pourtant, ce ne sont pas ces pouvoirs directement liés aux enquêtes et à l'exécution de la loi et des règlements qui retiennent le plus l'attention. Il s'agit plutôt de la faculté de donner des instructions (que l'on appelle indifféremment directives, mesures correctives, etc., selon les administrations) aux employeurs pour les obliger à apporter les rectifications voulues lorsqu'une infraction est constatée au cours de l'inspection<sup>257</sup>. Le nombre des instructions données par les inspecteurs peut être considérable : les inspecteurs du ministère du Travail de l'Ontario, par exemple, ont adressé plus de 78 000 instructions durant l'année financière 1983-1984<sup>258</sup>. (Certaines sont mises à exécution immédiatement pendant l'inspection<sup>259</sup>.) Certaines administrations, comme la Saskatchewan, prévoient que les instructions comporteront automatiquement un délai d'exécution<sup>260</sup>. En Ontario, où aucun délai n'était précisé, les autorités ont annoncé récemment l'adoption d'une ligne de conduite voulant que de plus en plus les instructions spécifient un délai d'exécution<sup>261</sup>.

255. *Code canadien du travail*, par. 98(1).

256. *Id.*, par. 98(1) et art. 99.

257. *Id.*, par. 102(1) et 102(2); *Loi sur la santé et la sécurité au travail*, L.R.O. 1980, chap. 321, art. 29; *Occupational Health and Safety Act*, R.S.S. 1978, chap. O-1, modifié, par. 18(1), 19(1) et 19(2).

258. Ministère du Travail de l'Ontario, *op. cit. supra*, note 130, p. 32.

259. Doern *et al.*, *op. cit. supra*, note 162, p. 3.73.

260. *The Occupational Health and Safety Act*, R.S.S. 1978, chap. O-1, modifié, par. 18(1); la formule d'avis de contravention, utilisée par le ministère du Travail de la province, comporte une section où doivent être indiqués les délais accordés au contrevenant pour remédier à chacune des infractions révélées par une inspection.

261. Ministère du Travail de l'Ontario, «Policy re: Orders Issued under the Occupational Health and Safety Act», Toronto, Ministère du Travail de l'Ontario, 21 novembre 1985.

En règle générale, il n'y a pas de ventilation du nombre d'instructions intéressant la pollution en milieu de travail, ni du temps qu'y ont consacré les inspecteurs par opposition aux instructions relatives à des questions de sécurité plus pressantes. L'Ontario fait exception. On constate que pendant une année récente (1980-1981), plus de 40 000 instructions ont été envoyées par les inspecteurs de la Direction de la santé et de la sécurité dans l'industrie. De ce nombre, 1 333 instructions (moins de quatre pour cent) concernaient des infractions à l'article 145 du Règlement de l'Ontario sur les établissements industriels qui traite de l'exposition aux substances toxiques<sup>262</sup>. Ce n'est pas la seule disposition portant sur le sujet mais puisque les porte-parole du ministère donnent ce chiffre comme indice des efforts accomplis pour assurer l'exécution de la loi et des règlements dans le domaine de la santé, nous n'hésitons pas à le citer.

Plusieurs raisons peuvent expliquer cette insistance sur l'observation ou l'exécution des consignes de sécurité. L'observation des règlements portant sur des questions comme celle du bon étaicement des excavations sur un chantier de construction ou sur le type de dispositif de protection dont doit être munie une machine-outil peut être immédiatement constatée. Les résultats de l'exécution du règlement sont aussi relativement faciles à constater en examinant les taux d'accidents et le nombre d'accidents invalidants. Il serait probablement beaucoup plus long d'établir un dossier sur les cas d'inobservation des règlements ou des lignes directrices à l'aide des concentrations moyennes pondérées en heures. De par sa nature, ce genre de contrôle demande du temps. En outre, l'inspecteur devra avoir reçu un minimum de formation spéciale. Les échantillons prélevés doivent être analysés en laboratoire, ce qui nécessite la collaboration d'un organisme dont le personnel et le matériel seront très spécialisés (et coûteux)<sup>263</sup>. L'application des normes d'exposition aux polluants est beaucoup plus difficile à associer à des résultats rapidement observables, même si l'atmosphère est soumise à un monitoring, en raison de la latence clinique et de la difficulté de distinguer les maladies professionnelles de celles qui n'en sont pas. Subsidièrement, pour pouvoir appuyer des instructions sur les dispositions générales de la loi ou de la réglementation (par exemple exiger une bonne ventilation ou le remplacement d'une substance dangereuse par une matière qui soit moins nocive lorsque cela est raisonnablement possible), les inspecteurs doivent se charger d'interpréter les normes générales édictées dans la loi ou le règlement afin de les appliquer à un établissement donné. Il se peut que ce rôle soit beaucoup moins exigeant lorsqu'il s'agit des consignes de sécurité.

---

262. Voir les commentaires de T. Armstrong, sous-ministre du Travail, dans *Legislature of Ontario Debates*, Comité permanent sur le développement social, budget des dépenses, Ministère du Travail, 27 janvier 1983, p. R1344.

263. Suivant l'affaire *Gray and Bergie*, *supra*, note 163, un membre du personnel régional du Service de l'hygiène du travail du ministère du Travail de l'Ontario aurait déclaré que [TRADUCTION] «le personnel de la Direction de la santé et de la sécurité dans l'industrie [c'est-à-dire les inspecteurs] n'a pas les connaissances nécessaires pour interpréter les résultats figurant dans les rapports du Service de l'hygiène du travail, de sorte que son rôle se résume à fixer les rendez-vous ...» (p. 12; les termes sont ceux de la Commission des relations de travail de l'Ontario, et non ceux de l'employé lui-même).

Cependant, la mission des inspecteurs est encore plus complexe que ne le laisse supposer la discussion qui précède. La littérature et les travaux de recherche mettent de plus en plus l'accent sur les solutions retenues par les gouvernements pour assurer l'exécution de la réglementation, en particulier sur celles dont l'objectif est de protéger la santé des travailleurs, leur sécurité ou la qualité de l'environnement. L'une des questions centrales mises en lumière par ces travaux est l'importance des négociations qui ont lieu entre les inspecteurs ou leurs supérieurs hiérarchiques et les autorités des établissements réglementés. L'examen de la mise en application des règles du droit de l'environnement canadien laisse penser que :

[TRADUCTION]

... la *négociation* est de rigueur dans la réglementation de l'environnement au Canada ... [L]es règles en la matière ne sont jamais clairement énoncées ni certaines, sauf dans un sens purement symbolique. Les normes de conduite font plutôt l'objet de négociations et de renégociations entre les organismes de réglementation et le réglementé jusqu'au moment où ce dernier se décide à respecter la réglementation ou à ne pas s'y conformer<sup>264</sup>.

Selon Bardach et Kagan<sup>265</sup>, et aussi d'après Hawkins<sup>266</sup>, le personnel chargé d'assurer l'application de la loi [TRADUCTION] «fait preuve de tolérance afin ... d'obtenir le respect des dispositions». Par conséquent, les normes qui déterminent le niveau *effectif* de protection accordée par la réglementation sont en grande partie fixées à l'étape de l'exécution. Bardach et Kagan définissent cette tolérance en ces termes :

[TRADUCTION]

Il s'agit (1) de ne pas relever les manquements qui ne créent pas de problèmes graves dans les circonstances; (2) de ne pas mettre en œuvre les dispositions réglementaires qui seraient particulièrement coûteuses ou risqueraient d'interrompre la production trop longtemps par rapport à l'augmentation de la protection qu'entraînerait leur observation; (3) d'accorder des délais d'exécution raisonnables et d'accepter les mesures qui assureront l'observation d'une bonne partie des consignes, sinon de toutes; et (4) de prendre en considération les efforts faits de bonne foi par les dirigeants de l'entreprise réglementée<sup>267</sup>.

Dans de pareils cas, le rôle des organismes de réglementation finit par ressembler à celui d'un donneur de licence. En refusant de prendre des sanctions, ils délivrent en fait des permis à l'égard d'activités qui peuvent mettre en péril la santé des salariés ou la qualité de l'environnement. Il y a de bonnes raisons de croire que cette façon d'agir est la norme, plutôt que l'exception, en ce qui concerne l'application des règles de droit qui protègent les travailleurs contre les risques professionnels au Canada<sup>268</sup>. Du

---

264. A. Thompson, *Environmental Regulation in Canada*, Vancouver, Westwater Research Centre, University of British Columbia, 1981, p. 33. Voir également R. Gibson, *Control Orders and Industrial Pollution Abatement in Ontario*, Toronto, Fondation canadienne de recherche du droit de l'environnement, 1983.

265. E. Bardach et R.A. Kagan, *Going by the Book: The Problem of Regulatory Inefficiency*, Philadelphie, Temple University Press, 1982, p. 140. Voir de façon générale le chapitre 5, intitulé «The Good Inspector», p. 123-151.

266. K. Hawkins, «Bargain and Bluff: Compliance Strategy and Deterrence in the Enforcement of Regulation», (1983) 5 *Law and Policy Quarterly* 35.

267. Bardach et Kagan, *op. cit. supra*, note 265, p. 134.

268. Voir, par exemple, *infra*, p. 68-69.

reste, ce n'est pas la seule façon de déterminer des normes à l'étape de l'exécution. Les inspecteurs de la plupart des administrations canadiennes participent aussi à la résolution des litiges nés à l'occasion de l'exercice du droit de refuser d'accomplir des travaux dangereux ou (dans certains cas) des désaccords intéressant le fonctionnement des comités mixtes d'hygiène et de sécurité<sup>269</sup>.

En raison de la place occupée par l'inspection et la mise en application dans la détermination du niveau réel de protection contre les risques professionnels, il importe d'effectuer d'autres recherches sur le fonctionnement de ces processus dans les entreprises canadiennes. Néanmoins, il demeure utile d'examiner deux ensembles de facteurs qui ont presque certainement une incidence sur les normes. En premier lieu, il y a remarquablement fort peu d'inspecteurs. En Ontario, 360 inspecteurs et 20 hygiénistes veillaient sur la santé et la sécurité de quelque trois millions de travailleurs. De ce nombre, 193 inspecteurs devaient voir à la sécurité sur les chantiers de construction et dans les mines. Par conséquent, ils n'ont que très peu, sinon pas du tout, participé à la lutte contre la pollution en milieu de travail<sup>270</sup>. Au sein de l'administration fédérale, environ 175 fonctionnaires s'occupent de l'exécution non seulement de la partie IV du *Code canadien du travail* (consacrée à la santé et à la sécurité) mais aussi des autres parties du *Code*. En ce qui concerne la pollution en milieu de travail, les inspecteurs peuvent, et doivent parfois, travailler de concert avec des organismes plus spécialisés dont la collaboration dépend jusqu'à un certain point de la taille de l'entreprise visée. Des effectifs trop peu nombreux constituent donc un premier facteur important de la capacité des organismes de réglementation de protéger les salariés conformément aux normes précisées dans la loi.

En second lieu, le succès de la négociation entre l'inspecteur et le réglementé est subordonné, dans une large mesure, à la crédibilité et à la sévérité des sanctions pouvant être imposées en cas de manquements. En d'autres termes, tout dépend de ce que l'inspecteur et ses supérieurs administratifs ont à offrir. Or, d'après la discussion qui suit, l'éventail des sanctions pouvant être prises en cas de contraventions aux règles du droit de la santé et de la sécurité au travail est limité et les organismes de réglementation ont d'immenses difficultés à les faire appliquer systématiquement ou de manière fiable. Dans ces conditions, la tolérance ne serait pas une monnaie d'échange pour le personnel chargé de veiller à l'exécution de la loi et des règlements, comme le prétend Hawkins<sup>271</sup>, mais plutôt une reconnaissance des limitations imposées par le cadre légal et les contraintes budgétaires du ministère.

---

269. Voir *supra*, p. 31-32, 36 et 38-39.

270. Ministère du travail de l'Ontario, *op. cit. supra*, note 130, p. 29, 32 et 34.

271. Hawkins, *loc. cit. supra*, note 266, p. 49.

## II. Les mécanismes administratifs de contrôle

### A. L'arrêt des travaux

Sauf dans quelques cas d'exception, l'inobservation d'un ordre de l'inspecteur n'appelle pas de sanctions spéciales, distinctes ni automatiques. Le défaut d'aviser l'organisme de réglementation du respect de ces instructions entraîne, tout au plus, une deuxième inspection<sup>272</sup>. L'une des rares pénalités pouvant être imposées par les fonctionnaires de la plupart des administrations en vue d'inciter les entreprises à respecter la réglementation sans intenter de poursuites judiciaires est l'ordre de cesser les travaux. Les dispositions du *Code canadien du travail* sont assez représentatives à cet égard. Lorsque «... l'utilisation d'une machine ou d'un objet ou qu'une situation se présentant dans un lieu constitue un danger pour un employé se trouvant au travail» et qu'il «est impossible dans l'immédiat de parer à ce danger ou d'en protéger quelqu'un», l'inspecteur peut «donner à l'employeur des instructions écrites lui interdisant l'utilisation ou l'exploitation du lieu, de la machine ou de l'objet visé par les instructions jusqu'à ce que ses instructions aient été observées<sup>273</sup>». Le Manitoba fait partie des administrations qui ont élargi l'utilisation de ces ordres de cesser les travaux pour obtenir le respect de la réglementation. Ils peuvent être donnés dans les cas où il y a [TRADUCTION] «risque imminent de lésions ou d'atteintes graves à la santé» aussi bien que lorsque le réglementé ne se conforme pas à l'ordre qui lui a été adressé par l'inspecteur. Dans ce dernier cas, [TRADUCTION] «la santé et la sécurité du travailleur doivent être gravement menacées» et l'employeur doit être avisé au moment où la mesure corrective est ordonnée que l'arrêt des travaux sera exigé s'il ne se conforme pas dans les délais prescrits<sup>274</sup>.

L'ordre de cesser les travaux ou l'avertissement constitue de toute évidence une sanction puissante qui n'entraîne pas de dépenses importantes de la part de l'organisme de réglementation. Le Manitoba y a recours avec une parcimonie relative : 79 ordres et 197 avertissements ont été donnés en 1983<sup>275</sup>. Les inspecteurs de l'Ontario ont envoyé 840 ordres de cesser les travaux dans le secteur industriel et 563 dans le secteur du bâtiment pour l'année 1983-1984<sup>276</sup>. Les inspecteurs du Québec ont donné 427 ordres de cesser les travaux en 1983<sup>277</sup>. Malheureusement, il est impossible d'obtenir une ventilation des ordres donnés pour établir une distinction entre la pollution en milieu de

---

272. Pour une description du processus de suivi relatif aux directives des inspecteurs en Ontario, voir Doern et al., *op. cit. supra*, note 162, p. 3.73.

273. *Code canadien du travail*, par. 102(2).

274. *Loi sur la sécurité et l'hygiène du travail*, L.M. 1976, chap. 63, C.C.S.M., chap. W210, modifié, par. 26(2) et art. 36 et 37.

275. Renseignements fournis personnellement par C.A. Younger, Environnement et Sécurité et hygiène du travail du Manitoba.

276. Ministère du travail de l'Ontario, *op. cit. supra*, note 130, p. 30 et 34.

277. CSST, *Rapport annuel 1983*, Québec, CSST, 1984, p. 39.

travail et la sécurité au travail. Malgré tout, on peut s'attendre à ce que deux facteurs limitent le recours à ces ordres pour lutter contre la pollution en milieu de travail.

En premier lieu, la rectification d'un problème de pollution en milieu professionnel peut être relativement simple comme la réparation de l'outillage ou la substitution d'un matériau (par exemple remplacer des brasures contenant du cadmium par d'autres n'en contenant pas<sup>278</sup>). Cependant, dans d'autres cas, la conception et l'installation d'un système de ventilation ou la mise au point d'un nouveau procédé peuvent demander des semaines ou des mois de travail. Il est vrai que faire arrêter ou menacer de faire arrêter les travaux en attendant que ces modifications importantes soient apportées constitue, à l'évidence, un moyen de persuasion très efficace et pourrait ne pas entraîner de charges trop lourdes pour les entreprises importantes. Cependant, les entreprises plus modestes pourront fort bien être acculées à la faillite. Malgré la possible gravité des risques visés, cette éventualité doit être évitée parce que les salariés que l'on cherche à protéger seront les plus touchés.

Même lorsque la survie à long terme de l'entreprise n'est pas menacée, l'arrêt des travaux peut aussi être synonyme de chômage. Seuls les législateurs du Québec et de la Colombie-Britannique<sup>279</sup> prévoient que les travailleurs seront payés et recevront les avantages auxquels ils ont droit lorsque les travaux sont ainsi interrompus. Cette situation incite fortement les fonctionnaires des autres administrations à ne pas ordonner l'arrêt des travaux pour quelque délai que ce soit. Cette interruption aurait pour tout effet de forcer les salariés à troquer une forme de représailles (la mise en danger de leur santé) contre une autre (la perte du salaire et la mise à pied)<sup>280</sup>.

## B. Les programmes de prévention

Au Québec, la Commission de la santé et de la sécurité du travail (CSST) est légalement compétente pour exiger des chefs des établissements désignés dans les règlements qu'ils lui soumettent des «programmes de prévention» et procèdent à leur révision périodique. Les programmes doivent comporter des propositions d'adaptation aux règlements «concernant l'aménagement des lieux de travail, l'organisation du

278. «UE Members at Aerofin Elated after Winning Cadmium Battle», *UE News*, 29 août 1983, p. 1.

279. *Workers Compensation Act*, R.S.B.C. 1979, chap. 437, modifié, par. 74(2); *Loi sur la santé et la sécurité du travail*, L.R.Q., chap. S-2.1, art. 187.

280. Par exemple, en mai 1979, des fonctionnaires du Manitoba ont émis une ordonnance d'arrêt de travail à l'endroit d'une fonderie de Winnipeg, en raison d'une concentration excessive de plomb dans l'air. En conséquence, soixante-six travailleurs ont été mis à pied pendant près d'un mois, jusqu'à ce que l'on ait permis à l'usine de rouvrir ses portes après que ses dirigeants eurent préparé un plan pour réduire les émissions de plomb. Les employés n'ont pas été en mesure de recouvrer le salaire perdu. Voir B. Cheshire, «Foundry Closed for Excessive Lead-in-Air Levels», *Winnipeg Free Press*, 17 mai 1979, p. 1; «Polluted Foundry to Reopen», *Winnipeg Free Press*, 2 juin 1979, p. 13; «Foundry Workers' Claim Rejected», *Winnipeg Free Press*, 15 juin 1979, p. 5. Un représentant de l'employeur aurait déclaré que les employés pouvaient [TRADUCTION] «profiter de la fermeture de l'usine pour prendre leurs vacances!» «Lead Levels Close Foundry», *Winnipeg Tribune*, 17 mai 1979, p. 1.



travail, l'équipement, le matériel, les contaminants, les matières dangereuses, les procédés et les moyens et équipements de protection collectifs». Ils doivent contenir des «mesures de surveillance de la qualité du milieu de travail» et des propositions relatives à l'équipement de protection individuelle et à des programmes de formation et d'information en matière de santé et de sécurité au travail<sup>281</sup>. En outre, ils doivent préciser «les modalités et les échéanciers de mise en œuvre des mesures de prévention» auxquelles l'employeur est tenu en vertu de la réglementation applicable, y compris celle qui traite des polluants en milieu de travail<sup>282</sup>.

La CSST exige la préparation de programmes de prévention sur une base sectorielle. Bien que tous les employeurs d'un secteur donné doivent mettre en œuvre des programmes, seuls ceux qui s'appliquent aux établissements occupant plus de vingt employés doivent être communiqués à la Commission<sup>283</sup>. Si beaucoup plus d'entreprises se conforment à cette exigence, on ne peut dire qu'elle soit respectée dans la totalité des établissements. Environ dix-huit mois après la date limite de présentation des programmes de prévention par les entreprises désignées des cinq premiers «secteurs prioritaires», dix pour cent des programmes attendus n'avaient toujours pas été soumis à la Commission<sup>284</sup>.

L'utilisation des programmes de prévention au Québec comporte un certain nombre de caractéristiques intéressantes. Elle allie notamment la souplesse (les choix technologiques sont laissés à l'employeur) à l'uniformité (application des moyens de contrôle par industrie et non plus par établissement). En outre, l'élaboration de programmes de prévention peut avoir pour effet indirect d'élargir la portée du droit de participation des employés aux décisions concernant la santé et la sécurité dans l'établissement. Aux termes de la loi, le comité mixte doit «prendre connaissance» du programme de prévention<sup>285</sup>, ce qui ne veut pas nécessairement dire grand chose, mais il a aussi pour fonction d'établir des programmes de formation et d'information<sup>286</sup>, de choisir le médecin responsable des services de santé dans l'établissement et d'approuver le programme de santé élaboré par ce dernier<sup>287</sup>. Cette dernière disposition pourrait

281. *Loi sur la santé et la sécurité du travail*, L.R.Q., chap. S-2.1, art. 59.

282. *Règlement sur le programme de prévention*, R.R.Q. 1981, décret 1282-82, modifié, art. 5.

283. *Id.*, art. 6 et 7. Au moment de la rédaction du présent document (novembre 1985), le délai était expiré pour la présentation initiale de programmes dans les secteurs suivants : bâtiments et travaux publics; industrie chimique; forêts et scieries; mines, carrières et puits de pétrole; fabrication de produits en métal; industrie du bois; industrie du caoutchouc et des produits en matière plastique; fabrication d'équipement de transport; première transformation des métaux; fabrication des produits minéraux non métalliques. CSST, *op. cit. supra*, note 129, p. 38-39.

284. CSST, *op. cit. supra*, note 129, p. 37-38.

285. *Loi sur la santé et la sécurité du travail*, L.R.Q., chap. S-2.1, art. 60 et par. 78(5).

286. *Id.*, par. 59(6) et 78(3).

287. *Id.*, par. 78(1) et art. 112. Les programmes de santé doivent comprendre des mesures en vue de déceler les risques pour la santé, de surveiller la qualité du milieu de travail, d'informer les employés de la nature des risques, de fournir les examens de santé préalables à l'embauche et en cours d'emploi, et de maintenir une liste des employés exposés à des contaminants déterminés; *id.*, art. 113. Les articles 109 à 111 et 115 à 119 décrivent les arrangements en vertu desquels le département de santé communautaire des centres hospitaliers régionaux peut fournir les services de santé nécessaires à la mise en œuvre des programmes de santé.

fournir aux travailleurs membres du comité mixte un moyen d'intervention efficace puisque le programme de santé doit faire partie de tous les programmes de prévention<sup>288</sup>.

L'élaboration et la mise en œuvre des programmes de prévention sont, pour le moins, une mission d'une importance exceptionnelle : à la fin de 1984, environ 1 900 programmes avaient été soumis à la CSST. Il est trop tôt, à l'évidence, pour conclure au succès relatif ou à l'échec. Cependant, le statut juridique des programmes eux-mêmes pourrait bien soulever d'importants problèmes. On peut présumer que le fait de ne pas soumettre de programme donnera lieu à des poursuites judiciaires, tout comme le fait de ne pas se conformer aux règlements selon les modalités prévues dans le programme. En outre, la CSST peut ordonner que le contenu du programme soit modifié lorsqu'il lui est transmis (par exemple, on peut le supposer, pour changer les délais de mise en œuvre)<sup>289</sup>. Toutefois, il semble qu'aucune sanction spéciale ne s'applique en cas de manquement au programme approuvé par la CSST. Le programme, si sévère soit-il, pourrait perdre toute utilité sur le plan pratique.

### C. Les amendes continues

De nombreuses commissions d'indemnisation des accidents du travail ont qualité pour imposer des cotisations complémentaires, à titre de pénalité, en plus des cotisations ordinaires<sup>290</sup>. En général, l'exercice de ce pouvoir a été limité à la réduction des risques d'accidents. Le patronat ontarien a remarqué que ces cotisations supplémentaires étaient un moyen efficace de le forcer à améliorer la sécurité dans les établissements<sup>291</sup>. Cependant, le recours à ces cotisations complémentaires est particulièrement important en Colombie-Britannique où (contrairement à d'autres administrations) la commission des accidents du travail est aussi l'organisme principalement chargé de veiller à l'application des règlements relatifs à la santé et à la sécurité au travail. Il faut toutefois préciser que la commission a imposé ces cotisations pour des infractions à des mesures de sécurité ou à des consignes de prévention des accidents plutôt que pour des contraventions aux dispositions relatives à la santé des travailleurs. Par exemple, en 1984, la commission a imposé cinquante-cinq cotisations complémentaires au titre d'infractions aux prescriptions relatives à la sécurité. La somme de ces cotisations s'élevait à environ 148 000 \$. Pour sa part, la Division de l'hygiène industrielle de la commission n'a imposé que six<sup>292</sup> cotisations totalisant 16 000 \$. Depuis 1981, l'imposition de ces cotisations suit un mouvement général à la baisse : le total des contraventions imposées au titre des manquements aux consignes de sécurité en 1984, même exprimé en dollars constants, est beaucoup moins élevé

---

288. *Règlement sur le programme de prévention*, R.R.Q. 1981, décret 1282-82, modifié, art. 5.

289. *Id.*, art. 60.

290. Ison, *op. cit. supra*, note 235, p. 144.

291. «Double Assessments by WCB Brought Fast Results», (16 mai 1983) 56:1561 *CLV Health and Safety Forum* 4.

292. *Statistics '84*, Victoria, B.C. Workers' Compensation Board, 1985, p. 9 et 10.

qu'en 1979. Les cotisations au titre des atteintes à la santé sont passées de 326 000 \$ en 1980 à 63 000 \$ en 1981 et (comme nous l'avons déjà mentionné) à 16 000 \$ en 1984<sup>293</sup>.

La baisse abrupte constatée entre 1980 et 1981 est due à l'annulation d'une cotisation mensuelle d'environ 30 000 \$ imposée en 1974 à Cominco Ltd., fonderie de plomb et de zinc située à Trail (Colombie-Britannique), pour des manquements continus aux limites d'exposition fixées pour le plomb dans l'atmosphère et pour d'autres contaminants<sup>294</sup>. La cotisation complémentaire a été réduite de façon radicale au début de 1977<sup>295</sup> pour être imposée à nouveau à la fin de cette année afin de hâter la bonne exécution d'un programme de modernisation s'échelonnant sur huit ans, lequel devait améliorer énormément les conditions de travail dans l'établissement. Les autorités devaient examiner périodiquement la possibilité de réduire les cotisations complémentaires imposées à l'entreprise si les efforts de modernisation se poursuivaient<sup>296</sup>. En 1981, les cotisations ont été annulées et quatre-vingts pour cent des pénalités versées entre 1978 et 1980 ont été remises à Cominco, en dépit du fait que les concentrations limites admissibles pour le plomb et d'autres contaminants étaient toujours souvent supérieures au seuil de nocivité<sup>297</sup>. L'entreprise a par la suite suspendu la plus grande partie des travaux de modernisation qui ne sont toujours pas achevés<sup>298</sup>.

Il est difficile de dire si la suspension des travaux est attribuable à l'annulation des pénalités ou à la faiblesse des marchés du plomb. Quoi qu'il en soit, les représentants syndicaux de l'usine affirment qu'une augmentation importante de la concentration de plomb dans l'atmosphère a été constatée depuis la suspension des cotisations complémentaires<sup>299</sup>. Ironiquement, une étude épidémiologique publiée en 1983 montre qu'en 1975, la teneur de plomb dans le sang des travailleurs des fonderies est trois fois plus élevée que celle d'un groupe de contrôle et que bon nombre d'entre eux présentent des symptômes de saturnisme, notamment des insomnies, des faiblesses, des indigestions, des tremblements et des douleurs dans les os et les jointures<sup>300</sup>.

293. Les données concernant les années 1979 à 1981 proviennent des rapports annuels de la B.C. Workers' Compensation Board relatifs à ces années. Les chiffres plus récents sont tirés de *Statistics '83*, Victoria, B.C. Workers' Compensation Board, 1984, et de *Statistics '84*, *op. cit. supra*, note 292.

Récemment, la Fédération du travail de la Colombie-Britannique s'est prononcée en faveur d'un usage plus étendu et plus systématique des pénalités administratives, signalant qu'à l'heure actuelle, [TRADUCTION] «leur usage n'est pas suffisant ni assez constant, et leur montant n'est pas assez élevé pour qu'elles soient efficaces, [en partie parce que] leur imposition est laissée entièrement à l'initiative des inspecteurs». B.C. Federation of Labour's Public Inquiry into the B.C. Workers' Compensation System, *Report*, Burnaby (B.C.), 1985, p. 24.

294. *Re Industrial Hygiene*, (1974) 1 W.C.R. 139, décision n° 36 (25 avril).

295. *Re Industrial Hygiene and Cominco Ltd.*, (1977) 3 W.C.R. 94, décision n° 234 (18 mars).

296. *Re Industrial Hygiene and Cominco Ltd.*, (1977) 3 W.C.R. 194, décision n° 268 (15 décembre).

297. *Re Industrial Hygiene and Cominco Ltd.*, (1981) 6 W.C.R. 114, décision n° 341 (28 septembre).

298. «Trail Steelworkers Take on WCB», (décembre 1982) 47:5 *SteelLabour* 16; entrevue avec John Weir, des Métallurgistes unis d'Amérique, local 480, Trail (B.C.), janvier 1985.

299. Weir, *supra*, note 298.

300. L. Neri *et al.*, «Health Effects of Low Level Occupational Exposure to Lead: The Trail, British Columbia Study», (mai-juin 1983) 38:3 *Archives of Environmental Health* 180.

### III. La voie judiciaire : dernier et seul recours?

La liste des mécanismes administratifs prévus pour l'imposition de pénalités est remarquablement courte. La plupart des lois canadiennes en matière de sécurité et de santé au travail comportent des prescriptions assorties de sanctions. L'imposition de sanctions par les organismes de réglementation est subordonnée à l'exercice de poursuites contre les contrevenants. Or, la décision de poursuivre semble être considérée comme une mesure de dernier recours en ce qui concerne la mise en application de la législation et des règlements en la matière. Par exemple, en 1983-1984, les inspecteurs de la direction de la santé et de la sécurité dans l'industrie du ministère du Travail de l'Ontario ont donné 48 881 ordres, dont 4 876 ordres réitérés, pour obliger des exploitants à rectifier dans leurs établissements des conditions de travail malsaines ou mettant la sécurité des travailleurs en péril. Toutefois, seulement quatre-vingt-huit poursuites ont été intentées. L'année précédente, 56 435 ordres, y compris 8 057 ordres réitérés, ont été émis alors que soixante-treize poursuites seulement ont été engagées<sup>301</sup>.

Au Québec, la situation est similaire : en 1984, les inspecteurs ont relevé en tout 37 720 dérogations à la loi et aux règlements mais moins de 900 «avis préalables» ont été émis et seulement 459 poursuites ont été intentées<sup>302</sup>. L'avis préalable décrit l'infraction et précise le montant de l'amende minimum. Le paiement de celle-ci avant l'expiration d'un délai de trente jours permet au contrevenant d'éviter toute poursuite. Les avis doivent être envoyés par courrier avant que toute mesure légale puisse être prise dans le cas d'une première infraction à la loi ou aux règlements québécois<sup>303</sup>. Il est remarquable que les autorités de cette province ne se servent pas plus de l'avis préalable compte tenu du montant des amendes minimum (500 à 1 000 \$ pour une première infraction par une société commerciale)<sup>304</sup>. D'autres administrations intentent des poursuites encore moins souvent : Travail Canada n'a exercé que six poursuites en 1981 et uniquement deux en 1983.

Ce recours aux poursuites judiciaires en dernier ressort est, pour certaines administrations du moins, une question de principe. Travail Canada a adopté une politique favorisant «le respect non coercitif du Code, l'autoréglementation et la résolution rapide et concertée des problèmes<sup>305</sup>». Les dispositions relatives à l'exécution de la loi ne sont invoquées que si d'autres mesures restent sans effet. Ainsi, jusqu'à tout récemment, la consigne en Ontario était de n'*envisager* l'exercice de poursuites

301. Ministère du Travail de l'Ontario, *op. cit. supra*, note 130, p. 34. Ces chiffres n'incluent pas les directives émises ni les poursuites engagées par la Direction de la santé et de la sécurité dans la construction, ou la Direction de la santé et de la sécurité dans les mines, ces services n'ayant que peu de responsabilités directes en matière de pollution en milieu de travail.

302. CSST, *op. cit. supra*, note 129, p. 42-43.

303. *Loi sur la santé et la sécurité du travail*, L.R.Q., chap. S-2.1, art. 236 et 243.

304. *Id.*, art. 236.

305. *Modifications de la Partie IV (Sécurité et hygiène au travail)*, feuillet d'information accompagnant le bill C-34, *Loi modifiant le Code canadien du travail et la Loi sur l'administration financière*. Ottawa, Direction des services de communication, Travail Canada, 15 mai 1984.

que dans certains cas : accidents mortels, blessures graves ou forte probabilité de ces événements, et contravention persistante ou criante des règlements ou des ordres donnés par les inspecteurs<sup>306</sup>. Le ministère du Travail de l'Ontario a annoncé à la fin de 1985 qu'il poursuivrait ceux qui ne respectent pas les ordres donnés par les inspecteurs [TRADUCTION] «*sauf* dans les cas limités où l'inspecteur est convaincu, en se fondant sur des motifs raisonnables, que le contrevenant a tout fait pour se conformer à l'ordre donné<sup>307</sup>». Cette politique, agressive à certains égards, met néanmoins en lumière l'importance du rôle de délivreur de permis joué dans les faits par les inspecteurs. Bien qu'il soit impossible de savoir quelles poursuites ont été intentées pour des infractions aux dispositions relatives à la sécurité des employés et quelles poursuites se rapportent à la pollution en milieu de travail, on pense que fort peu de poursuites sont intentées pour des infractions dont on peut prévoir qu'elles provoqueront à long terme des atteintes à la santé des travailleurs dans les cas où des effets graves ne sont pas aussi observables à court terme.

À titre d'exemple du manque d'agressivité de la politique de contrôle fédérale, citons les efforts récents déployés en vue de lutter contre l'empoussièrisme des établissements de manutention de céréales qui relèvent de l'administration fédérale et dans lesquels les travailleurs sont exposés à l'action des poussières de céréales. Celles-ci présentent des risques graves pour la santé des salariés. Une concentration assez élevée de ces poussières risque de provoquer une explosion. Une concentration moindre peut causer des atteintes pulmonaires, une bronchite chronique, une fibrose pulmonaire et des réactions allergiques parmi les travailleurs qui inhalent ces poussières<sup>308</sup>.

Une étude des établissements de manutention des céréales au Canada publiée en 1978 montre que les concentrations de poussières étaient suffisamment élevées dans certaines entreprises pour provoquer une explosion et que les taux d'exposition des travailleurs dans certaines parties des élévateurs à grain étaient *en moyenne* plusieurs fois supérieurs à la valeur limite de concentration admissible dans l'air qui est fixée à dix milligrammes par mètre cube d'air<sup>309</sup>. En 1978, Travail Canada a donné des

---

306. «Occupational Health and Safety Division Policy on Prosecution», Toronto, Ministère du Travail de l'Ontario, photocopie, octobre 1983, p. 102. Un ancien ministre du Travail de l'Ontario a déclaré que

[TRADUCTION]

l'engagement de poursuites est un aveu d'échec dans la résolution d'un problème. En effet, cela revient à admettre la faillite du partage des responsabilités institué dans une situation de collaboration ... Je persiste à croire que dans la majorité des cas, l'effet éducatif d'une directive ferme doit être préféré, lorsque cela est possible, aux avenues quasi pénales de la cour provinciale. J'estime pour ma part ... que dans la plupart des situations liées au milieu de travail et aux relations de travail, nous devons nous efforcer d'éviter tout geste de nature à diviser les gens et à mettre les relations en péril.

Commentaires de R. Elgie, *Legislature of Ontario Debates*, Comité permanent sur le développement social, budget des dépenses, Ministère du Travail, 14 décembre 1981, p. S1001.

307. Ministère du Travail de l'Ontario, *op. cit. supra*, note 261.

308. C.P.W. Warren, «Health and Safety in the Grain Industry», dans Rom (éd.), *op. cit. supra*, note 11, p. 221.

309. J.-P. Farant et C. Moore, «Dust Exposures in the Canadian Grain Industry», (mars 1978) 39 *American Industrial Hygiene Association Journal* 177.

directives à tous les employeurs de cette industrie pour qu'à compter du 1<sup>er</sup> octobre 1981 tous les élévateurs à grain soient dotés de systèmes de ventilation capables de contenir les poussières en deçà des valeurs limites de concentration admissibles<sup>310</sup>. En novembre 1982, un an *après* l'expiration du délai de trois ans, environ trente pour cent des établissements visés n'avaient toujours pas de systèmes de ventilation<sup>311</sup>. Pendant ce temps, l'examen de quelque 400 manutentionnaires a révélé la présence d'importantes lésions pulmonaires chez les sujets exposés<sup>312</sup>. Le ministre du Travail d'alors a déclaré en février 1983 qu'il [TRADUCTION] «n'était plus disposé à accepter des excuses<sup>313</sup>».

On peut se demander s'il est nécessaire, ou même tolérable, que l'administration accepte ces excuses. Les défaillances des contrôles illustrées par cette affaire sont, en partie du moins, attribuables au choix limité de sanctions applicables. Les organismes de réglementation, même dans les cas de dérogations persistantes, sont souvent enfermés (pour ne pas dire plus) dans un dilemme : poursuivre ou fermer les yeux. Or, pour de nombreuses raisons, il n'est pas souhaitable que des poursuites soient intentées, même dans des cas de dérogations persistantes.

L'exercice de poursuites judiciaires est en soi une entreprise coûteuse et lente. [TRADUCTION] «Les règles de procédure sont complexes et les formalités documentaires sont fastidieuses<sup>314</sup>». Même en cas d'accident mortel, le personnel devra consacrer un temps considérable au rassemblement et à la présentation des pièces à conviction et il devra faire appel à des experts. C'est encore plus vrai s'il s'agit d'une dérogation aux concentrations moyennes pondérées car il ne faut pas seulement prouver l'infraction dans ces cas-là, il faut aussi établir que les bonnes méthodes de prélèvement et d'analyse ont été employées eu égard au contaminant visé et que les marges d'erreurs cumulatives sont inférieures à l'écart constaté entre les concentrations effectives et les valeurs limites de concentration admissibles des substances toxiques. À ces difficultés peuvent s'ajouter les hésitations des organismes de réglementation qui [TRADUCTION] «répugnent à qualifier de criminelle toute opération effectuée dans le cours des affaires ou dans le cadre de la production<sup>315</sup>». Il faut aussi souligner le manque d'expérience

---

310. Travail Canada, «Rapport de situation sur le programme de surveillance du milieu de travail et de la santé des travailleurs de l'industrie céréalière», Ottawa, Direction de la sécurité et de l'hygiène au travail, Travail Canada, photocopié, 17 décembre 1982, p. 1.

311. *Id.*, p. 3.

312. *Id.*, annexe E.

313. «I Am Not Satisfied»: Caccia», (21 février 1983) 6:7 *Canadian Occupational Health and Safety News* 1.

314. T.G. Ison, «Re the Uses and Limitations of Sanctions in Industrial Health and Safety», n° 158, (1975) 1 W.C.R. (C.-B.) 203, p. 209. Ison était président de la British Columbia Workers' Compensation Board lorsqu'il a écrit cet article. Il constitue un plaidoyer en faveur d'un recours plus étendu aux pénalités administratives, par opposition aux procédures quasi pénales, en vue de la mise en œuvre des mécanismes de protection de la santé et de la sécurité des employés. Pour une étude de l'évolution récente du recours aux pénalités administratives en Colombie-Britannique, voir *supra*, p. 66-67.

315. Ison, *loc. cit. supra*, note 314, p. 207. Voir aussi les commentaires d'Elgie, *loc. cit. supra*, note 306; Reschenthaler, *op. cit. supra*, note 133, p. 82-83; l'auteur cite un fonctionnaire chargé de la mise en application en Alberta.

des procureurs de la Couronne (et des juges) dans ce domaine relativement spécialisé. Dans son étude portant sur la Saskatchewan, où très peu de poursuites sont intentées, Manga fait remarquer que [TRADUCTION] «le procureur moyen plaidera ce genre de cause une fois tous les cinq ans» et «que les juges ... sont habitués aux causes pénales où il y a d'ordinaire une victime<sup>316</sup>».

Dans certains cas, les règles de droit rendent encore plus complexe la tâche du ministère public. Ainsi, il semble qu'il soit obligatoire de prouver un préjudice personnel, ce qui est particulièrement difficile en matière de risques pour la santé. Dans une affaire récente, le conseil de l'éducation de Windsor a été poursuivi en vertu des dispositions générales de la *Loi sur la santé et la sécurité au travail* ontarienne portant sur les obligations des différentes parties intéressées<sup>317</sup>. On a allégué qu'un travailleur chargé d'inspecter les bâtiments scolaires en vue de déceler la présence d'amiante n'avait pas été averti du danger et qu'on ne lui avait pas fourni le matériel de protection nécessaire. Il fallait prouver le préjudice parce qu'il n'y avait pas à cette époque de réglementation en vigueur concernant l'amiante en Ontario et qu'il était par conséquent impossible d'établir une infraction aux textes réglementaires. Bien que cette substance soit peut-être le polluant industriel dont les effets dévastateurs sont démontrés de la façon la plus complète et la plus concluante<sup>318</sup>, le juge Nosanchuk, de la Cour provinciale, a décidé ce qui suit :

[TRADUCTION]

On n'a pas fait la preuve médicale du préjudice réellement subi par M. Milburn, bien qu'en général on admette que les affections liées à l'inhalation des poussières d'amiante aient un temps de latence de dix à quinze ans.

...

On n'a pas réussi à prouver hors de tout doute raisonnable que, compte tenu des preuves médicales contraires et de la controverse suscitée par la question dans les milieux médicaux et scientifiques, les conditions de travail de M. Milburn comportaient un danger réel ou éventuel pour sa santé ... La Cour n'est pas disposée à conclure qu'un risque pour la santé a été prouvé *hors de tout doute raisonnable*, eu égard à la durée et à l'intensité de l'exposition<sup>319</sup>. [C'est nous qui soulignons]

Nous avons cité ce passage, non pour critiquer le tribunal ni sa décision, mais pour montrer que la preuve du préjudice ou de l'exposition à un risque est extrêmement difficile lorsque les durées de latence sont longues ou que la preuve du lien de causalité entre l'exposition et la maladie est fondée sur de simples probabilités même dans le cas

---

316. P. Manga *et al.*, *Occupational Health and Safety: Issues and Alternatives*, Technical Report No. 6, Ottawa, Conseil économique du Canada, 1981, p. 215. Voir Ison, *loc. cit. supra*, note 314, p. 210; il signale que les tribunaux peuvent imposer des sanctions en fonction [TRADUCTION] «de la gravité des conséquences en l'espèce, plutôt qu'en fonction du danger posé par les agissements constituant la violation».

317. *R. v. Windsor Board of Education and Eric Laub*, décision non publiée, Cour provinciale (Division criminelle), comté d'Essex, Ontario, 11 juin 1982, n° 5429, 8919/82 et 8920/82.

318. *Examen de quatre rapports importants sur les effets nocifs de l'amiante sur la santé*, Hamilton (Ont.), Centre canadien d'hygiène et de sécurité au travail, juillet 1981.

319. *R. v. Windsor Board of Education*, *supra*, note 317.

d'un risque pour la santé reconnu comme l'amiante. Cette discussion suggère aussi que le choix de la poursuite judiciaire comme mode d'exécution de la loi et des règlements soulève un problème d'ordre plus général qu'Ison a exprimé en ces termes :

[TRADUCTION]

Pour être vraiment efficace, la réglementation devrait contenir des explications et non seulement organiser le domaine visé. S'il convient d'expliquer au simple citoyen ce qui doit être fait, il faut aussi définir exactement les conduites incriminées pour l'avocat qui siège à titre de juge. Or, dans une certaine mesure, ces objectifs sont contradictoires. L'un des aspects du problème est lié au degré de précision requis. Si les prescriptions sont rédigées en termes larges et généraux, leur application est dans chaque cas particulier laissée à une personne qui normalement n'aura aucune formation en matière de santé et de sécurité industrielles ... Pourtant, il serait impossible de prévoir toutes les situations éventuellement dangereuses au moyen d'une réglementation détaillée<sup>320</sup>.

D'autres problèmes sont attribuables à l'application du moyen de défense de la diligence raisonnable consacré par la Cour suprême du Canada dans l'affaire *R. c. Sault Ste-Marie*. La Cour y définit les infractions de responsabilité stricte comme suit : «l'accomplissement de l'acte comporte une présomption d'infraction, laissant à l'accusé la possibilité d'écarter sa responsabilité en prouvant qu'il a pris toutes les précautions nécessaires. Ceci comporte l'examen de ce qu'une personne raisonnable aurait fait dans les circonstances<sup>321</sup>». On peut soutenir qu'en réalité le principal effet de la décision *Sault Ste-Marie* est [TRADUCTION] «d'harmoniser simplement les règles de droit avec la pratique» puisque «les autorités chargées de l'application des textes légaux et réglementaires sont extrêmement peu disposées à poursuivre si l'on ne peut reprocher une faute au contrevenant<sup>322</sup>». De même, dans au moins deux affaires soumises par la suite aux tribunaux ontariens, les défendeurs, accusés d'avoir enfreint la législation sur la santé et la sécurité au travail, ont été acquittés en invoquant le moyen de défense de la diligence raisonnable<sup>323</sup>. Assez curieusement, dans l'une de ces affaires, on a réussi à faire valoir, pour appuyer ce moyen de défense, le fait que les inspecteurs n'avaient pas ordonné à l'exploitant de prendre des mesures pour rectifier les conditions qui devaient par la suite provoquer un accident mortel<sup>324</sup>. L'essentiel est de retenir que les infractions dites de responsabilité stricte, que ce soit aux termes de la loi ou par interprétation du tribunal, font [TRADUCTION] «reposer entièrement le fardeau de la preuve sur la Couronne qui doit établir que l'employeur n'a pas pris toutes les précautions raisonnables pour protéger le travailleur<sup>325</sup>». Il ne suffit pas de démontrer, à l'aide de documents même concluants, l'existence d'une infraction à la loi ou aux règlements pertinents.

320. Ison, *loc. cit. supra*, note 314, p. 210.

321. *R. c. Sault Ste-Marie*, [1978] 2 R.C.S. 1299, p. 1326, 40 C.C.C. (2d) 353, p. 374.

322. A.C. Hutchinson, «*Sault Ste. Marie, Mens Rea and the Halfway House: Public Welfare Offences Get a Home of Their Own*», (1979) 17:2 *Osgoode Hall Law Journal* 415, p. 416, note 8.

323. *R. v. Z-H Paper Products Ltd.*, (1979) 27 O.R. (2d) 570; *R. v. United Ceramics Ltd.*, (1979) 52 C.C.C. (2d) 19.

324. *R. v. United Ceramics Ltd.*, *supra*, note 323, p. 31.

325. *R. v. Z-H Paper Products Ltd.*, *supra*, note 323, p. 576 (le juge Trainor, au nom de la majorité).



#### IV. Si la poursuite s'avère efficace, faut-il imposer des sanctions?

En matière d'observation de la loi, l'une des principales mesures de l'utilité des poursuites est la nature des sanctions qui en découlent. Sont-elles suffisamment sévères pour dissuader tant le contrevenant condamné (effet dissuasif spécifique) que ceux qui s'approprient à suivre son exemple (effet dissuasif général)? En l'absence de données beaucoup plus nombreuses et méthodiques, il est impossible de résoudre cette question de manière empirique. Toutefois, certaines observations préliminaires peuvent être dégagées.

En premier lieu, l'amende ou l'emprisonnement (cette dernière peine n'étant presque jamais prononcée contre ceux qui mettent en danger les travailleurs) sont des sanctions ponctuelles. Au terme de poursuites longues et coûteuses, une fois la condamnation inscrite et la peine imposée, l'organisme de réglementation n'a plus d'emprise sur le contrevenant, à moins de recommencer tout le processus. Cela expliquerait pourquoi les autorités hésitent à poursuivre. La *menace* d'une sanction, beaucoup plus que la sanction elle-même, permet à l'organisme de réglementation d'exercer de l'ascendant sur un contrevenant déterminé.

Cela n'implique pas que l'éventualité d'une sanction sévère ne puisse pas dissuader d'autres employeurs placés dans une situation semblable. Cela dépend beaucoup de l'importance des peines. Les amendes maximales ne sont pas uniformes au Canada. Aux termes du *Code canadien du travail*, les montants maximums sont fixés à 5 000, 15 000 ou 25 000 \$, selon la disposition à laquelle il a été contrevenu<sup>326</sup>. En cas de dérogation «causant directement la mort d'un employé ou des blessures graves à un employé», l'amende maximale<sup>327</sup> passe à 100 000 \$. De même, quiconque enfreint sciemment une disposition du *Code* sachant «que l'infraction est susceptible de causer la mort d'un employé ou des blessures graves à un employé» est passible sur déclaration de culpabilité, par procédure sommaire, d'une amende maximale de 25 000 \$ ou d'un emprisonnement maximal de deux ans par mise en accusation<sup>328</sup>. Plusieurs administrations fixent des peines maximales supérieures en cas de récidives<sup>329</sup>.

Du reste, en matière de dissuasion, les montants maximaux n'ont qu'une importance limitée. Le contrevenant se soucie surtout du montant probable de l'amende. En Ontario, l'amende maximale prévue par la *Loi sur la santé et la sécurité au travail* est de 25 000 \$. Or, l'amende<sup>330</sup> moyenne imposée en 1983-1984 pour une

326. *Code canadien du travail*, par. 105(1) à 105(3).

327. *Id.*, par. 105(4).

328. *Id.*, par. 105(5).

329. Voir, par exemple, la *Loi sur la sécurité et l'hygiène du travail*, L.M. 1976, chap. 63, C.C.S.M., chap. W210, modifié, art. 54; *Occupational Health and Safety Act*, R.S.S. 1978, chap. O-1, modifié, art. 33; *Loi sur la santé et la sécurité du travail*, L.R.Q., chap. S-2.1, art. 236 et 237.

330. Lettre adressée par A. Gladstone, Santé et sécurité au travail, ministère du Travail de l'Ontario, à E.W. Keyserlingk, coordonnateur de la section de recherche sur la protection de la vie, Commission de réforme du droit du Canada, en date du 31 décembre 1984.

dérogation à la Loi et au Règlement sur les établissements industriels est de 3 125 \$. Toutefois les tribunaux, dans cette province du moins, se sont montrés de plus en plus disposés à imposer une amende maximale ou presque maximale<sup>331</sup>. En revanche, un employeur ontarien a récemment été condamné à payer seulement 2 000 \$ pour avoir enlevé le dispositif de protection d'une mélangeuse dont les lames rotatives ont par la suite causé le décès d'un travailleur<sup>332</sup>. Il nous faut donc constater que l'imposition de fortes amendes n'est pas la règle, même si l'employeur est reconnu coupable d'une dérogation ayant entraîné le décès d'un salarié ou lui ayant infligé des blessures graves.

La réduction des concentrations de polluants industriels dangereux auxquels sont exposés les travailleurs peut entraîner des dépenses de millions de dollars s'il faut revoir la conception des procédés, installer des systèmes de ventilation ou prévoir d'autres formes de contrôles techniques dans un établissement de taille importante<sup>333</sup>. Même les amendes maximales actuellement prévues par les administrations canadiennes sont dérisoires par rapport aux économies pouvant être réalisées par les employeurs qui ne respectent pas les prescriptions légales ou réglementaires. En outre, en matière de détermination des peines, une perte de vitesse de conduction du système nerveux périphérique ou même une probabilité plus grande de mourir d'un cancer risquent d'avoir moins d'incidence que l'amputation d'un membre ou la présence d'une veuve éplorée. Les tribunaux sont donc moins disposés à prononcer une peine maximale précisément dans les cas où la nécessité de leur imposition à des fins dissuasives se fait le plus sentir.

Coffee fait remarquer que même si le contrevenant peut s'attendre à payer l'amende maximale en cas de condamnation, [TRADUCTION] «il faut atténuer l'effet de la peine prévue en tenant compte de la probabilité que la dérogation soit constatée et que le contrevenant soit condamné pour mesurer pleinement l'impact du châtement escompté<sup>334</sup>». Il soutient que si le risque d'être pris et condamné est relativement mince, il se peut qu'aucune amende ne soit assez élevée, compte tenu de la capacité de payer de l'entreprise, pour avoir un effet dissuasif<sup>335</sup>. Certes, l'amende n'est pas le seul châtement imposé en matière de pollution en milieu professionnel. Les dépenses engagées pour assurer la défense du contrevenant peuvent elles-mêmes être considérables, et l'ignominie d'être «traité comme un criminel» peut, dans certains cas, exercer un effet dissuasif déterminant sur les cadres contrevenants. En revanche, les

331. Voir, par exemple, *R. v. Cotton Felts Ltd.*, (1982) 2 C.C.C. (3d) 287 (l'amende de 12 000 \$ a été confirmée en appel); voir, de façon générale, «Token Fines Passé for Safety Offenders», (18 avril 1983) 56:1553 *CLV Health and Safety Forum* 3.

332. *R. v. Ontario Gypsum Co., George Popik, Nancy Jukes*, Cour provinciale (Division criminelle), région de Durham (Ont.), 28 juillet 1982.

333. K. Nelson, «Government Regulations — Environmental and Occupational Health», (septembre 1981) 42 *American Industrial Hygiene Association Journal*, 633, p. 635; «Winds of Change a Trifle Blustery», (21 mars 1983) 56:1546 *CLV Health and Safety Forum* 2 (au sujet des coûts des systèmes de dépoussiérage pour les élévateurs à grain).

334. J. Coffee, ««No Soul to Damn, No Body to Kick»: An Unscandalized Inquiry into the Problem of Corporate Punishment», (janvier 1981) 79 *Michigan Law Review* 386, p. 389.

335. *Id.*, p. 390-391.

sanctions imposées à une importante société commerciale peuvent ne pas donner les résultats escomptés parce que leur coût sera transmis aux consommateurs ou parce que les décideurs concernés au sein de l'entreprise (par exemple le directeur de l'usine ou le directeur de la division) ne pensent pas qu'ils seront personnellement condamnés à payer une amende ni frappés par d'autres sanctions imposées à l'entreprise en tant que personne morale<sup>336</sup>.

L'efficacité des poursuites à titre de mécanisme de mise en application de la loi est donc, dans une large mesure, limitée aux cas où les dérogations peuvent être détectées d'une manière sûre, où l'organisme chargé des contrôles a les moyens d'intenter des poursuites sur la foi de ces données avec une certaine régularité et où les sanctions prononcées par suite de la déclaration de culpabilité peuvent avoir un effet dissuasif certain. Même l'organisme de contrôle le plus agressif du monde peut donc être limité dans son action par l'ampleur de ses ressources. La difficulté d'imposer des sanctions à une société commerciale soulève encore d'autres problèmes. Certes, la plupart des administrations (gouvernement fédéral inclus) ne sont pas limitées exclusivement à l'exercice de poursuites pour sanctionner les dérogations. D'autres peines et moyens dissuasifs pécuniaires peuvent être appliqués même à l'employeur qui contrevient de façon persistante aux normes édictées en matière de santé et de sécurité et aux directives données par les inspecteurs.

#### V. La négligence criminelle : peut-elle être prouvée? Est-ce souhaitable?

Il n'y a pas que les difficultés suscitées par l'utilisation de la poursuite comme moyen de sanctionner les contraventions des employeurs à la législation sur la santé et la sécurité des travailleurs. Dans ce contexte, le recours au droit pénal lui-même soulève d'autres problèmes. Cependant, l'on pressent que l'idée que la responsabilité pénale d'une société puisse être engagée pour une conduite portant atteinte à la vie ou à la santé de ses employés, comme si l'acte incriminé était le fait d'un simple particulier, est extrêmement séduisante. Glasbeek et Rowland affirment dans une large étude des applications possibles du *Code criminel* dans ce contexte, que la négligence criminelle [TRADUCTION] «est la plus utile de toutes les accusations graves<sup>337</sup>» qui puissent être portées contre ceux qui exposent la santé des travailleurs à des risques d'atteinte. Il convient donc d'examiner quelques affaires récentes dans lesquelles des accusations de négligence criminelle ont été portées à la suite d'accidents mortels subis par des travailleurs, pour savoir si cette accusation s'avère utile ou défendable en pratique.

---

336. *Id.*, p. 397-402.

337. H. Glasbeek et S. Rowland, «Are Injuring and Killing at Work Crimes?», (1979) 17 *Osgoode Hall Law Journal* 506, p. 524-550.

Dans l'affaire *R.B.C. Construction Inc. v. R.*, la Cour d'appel du Québec a accueilli l'appel interjeté par l'employeur contre une décision de la Cour provinciale. L'appelante avait été déclarée coupable de négligence criminelle à la suite du décès de trois travailleurs de la construction, ensevelis sous les déblais d'une excavation. Le juge d'appel Kaufman a décidé ce qui suit :

[TRADUCTION]

Les critères retenus par le *Code* [criminel] ne sont pas l'ignorance, l'incompétence ni l'insouciance mais plutôt «l'insouciance déréglée et téméraire à l'égard de la vie ou de la sécurité d'autrui». L'inobservation de la réglementation n'emporte *pas* nécessairement l'insouciance déréglée ou téméraire (bien qu'à l'occasion, le non-respect de la loi puisse suffire) ... Et certainement, il ne s'agit pas d'incompétence ni d'ignorance<sup>338</sup>.

Plus loin, il souligne

[TRADUCTION]

... la distinction qui doit être établie entre la négligence civile et la négligence criminelle. Cette distinction est justifiée : causer la mort par négligence criminelle n'est pas une infraction de responsabilité stricte. Il ne suffit pas que l'entreprise, on pourrait dire que l'entreprise dangereuse de par sa nature, ait provoqué une tragédie. Ce qui importe, c'est l'insouciance déréglée et téméraire<sup>339</sup> ...

Ce raisonnement est quelque peu plus restrictif que celui suivi par la Cour d'appel du Québec dans une décision antérieure qui accueillait l'appel interjeté par la Compagnie internationale de papier du Canada qui avait été reconnue coupable d'une accusation similaire. En l'espèce, un travailleur avait perdu la vie à la suite de l'écroulement d'une passerelle située près d'un convoyeur qui transportait des billes de bois au-dessus d'une rivière. Le juge d'appel Dubé a conclu ce qui suit :

... pour qu'il y ait négligence criminelle il faut que s'ajoute à la négligence civile un facteur de criminalité; en d'autres mots, il faut que l'acte ou l'omission que l'on reproche à l'accusé indique une insouciance téméraire ou déréglée quant à la sécurité des autres : avec respect pour toute opinion contraire, je ne retrouve pas, dans les actes ou plutôt les omissions que l'on reproche à l'appelante, ce facteur de criminalité qui différencie une négligence civile d'une négligence criminelle.

*Si l'accident était survenu par suite de la négligence à entretenir la passerelle du côté est, l'appelante se serait sans aucun doute rendue coupable de négligence criminelle, parce que la passerelle en question était destinée à l'usage des employés de l'usine et était accessible à cette fin; il en serait de même aussi si l'appelante avait été informée que la passerelle ouest était utilisée et représentait un danger.*

Mais, dans le présent cas, la passerelle qui s'est écroulée, c'est-à-dire la passerelle ouest, n'était aucunement destinée à l'usage des employés et, de plus, était inaccessible ... et personne, du directeur de l'usine au dernier des ouvriers, n'était sous l'impression que cette passerelle était pour l'usage des ouvriers; de plus, [la] passerelle en question était pratiquement inaccessible à un bout et très difficile d'accès à l'autre bout<sup>340</sup>. [C'est nous qui soulignons]

338. *R.B.C. Construction Inc. v. R.*, Cour d'appel du Québec, Montréal, n° 500-10-00316-776, 22 août 1979, le juge Kaufman.

339. *Ibid.*

340. *Compagnie internationale de papier du Canada c. R.*, [1979] C.A. 411, p. 414, 50 C.C.C. (2d) 231, p. 232-233.

L'affaire *R. v. Canadian Copper Refiners Ltd.*<sup>341</sup> est plus intéressante, en partie parce que le litige porte sur les effets d'un polluant sur les lieux de travail. Les travailleurs de l'usine de la défenderesse nettoyaient une série de cuves servant à l'affinage électrolytique du cuivre, opération de routine normalement. Toutefois, dans certaines conditions, ce procédé peut provoquer des émanations d'hydrogène arsénié, gaz hautement toxique. Environ deux ans avant l'incident, le technicien chargé de l'application du programme de protection de l'environnement à l'usine et son supérieur immédiat s'étaient aperçus de ce risque et avaient procédé à diverses expériences destinées à détecter les émissions dangereuses d'arsine et à améliorer les systèmes de ventilation. Dix-huit mois avant l'incident, les travaux en vue de la conception de hottes d'aération locale pour les cuves avaient commencé mais les hottes n'avaient pas encore été installées. Ce jour-là, les fumées qui se dégageaient des cuves ont d'abord provoqué des irritations des yeux et de la gorge chez les travailleurs occupés à proximité. Puis, vinrent les céphalées, les crampes d'estomac, les nausées et les vomissements. Certains employés ont dû rentrer chez eux. D'autres sont restés à l'usine. L'un des ouvriers affectés par la suite devint si malade qu'il dut s'absenter du travail pendant deux mois et demi. Deux des victimes ont été moins chanceuses : elles sont décédées une semaine après l'incident que la Couronne a présenté comme un empoisonnement à l'arsine.

Après avoir examiné la jurisprudence antérieure, le juge Tarasofsky, de la Cour des sessions de la paix, s'est rallié à l'opinion exprimée par la Cour dans l'arrêt *R.B.C. Construction*<sup>342</sup>. Il a ajouté que [TRADUCTION] «la négligence criminelle résulte toujours de l'état d'esprit de l'accusé avant la commission de l'accident<sup>343</sup>» et que

[TRADUCTION]

la négligence criminelle est, pour l'essentiel, un crime d'attitude. Ce crime est reproché à celui qui apprécie mal un risque, l'apprécie de façon si désinvolte ou si légère, ou procède manifestement à une si mauvaise appréciation du risque, compte tenu de ce qu'il sait, savait ou aurait dû savoir, que l'on peut dire sans grand risque d'erreur que l'attitude négligente à l'égard de l'appréciation du risque, que l'indifférence manifestée au sujet de l'appréciation du risque, que l'attitude désinvolte qui caractérise l'appréciation du risque étaient telles que la négligence était téméraire et insouciance, et donc, criminelle. Mais il y a plus. Il faut non seulement que l'appréciation du risque soit effectuée de la manière que je viens de décrire mais aussi que la conduite adoptée devant ce risque soit semblable. La façon d'aborder le risque, l'attitude manifestée à son égard, l'élément moral doivent être tels que l'on puisse raisonnablement dire que cette attitude était si cavalière, si dépourvue de tout sérieux, si dénuée de prudence et de précaution salutaires, si inopportune, si déraisonnable, si piteuse, si dure, si capricieuse qu'elle constitue une négligence qui déborde du cadre du droit civil et ressortit au domaine du droit pénal<sup>344</sup>.

341. *R. v. Canadian Copper Refiners Ltd.*, Cour des Sessions de la Paix, Montréal, n° 01-007907-758, 16 février 1982, le juge Tarasofsky. Voir aussi «Coroner's Report ... concerning the Death of Two Persons [Paul-Émile Dorval et Joao Da Costa] in Montreal on January 7th and January 9th, 1975», Montréal, 27 juin 1975, qui contient les conclusions du coroner à l'issue de son enquête sur les faits ayant donné lieu au dépôt des accusations.

342. *R. v. Canadian Copper Refiners Ltd.*, *supra*, note 341, p. 49.

343. *Id.*, p. 59.

344. *Id.*, p. 60.

Commentant les solutions retenues par la direction pour limiter les risques éventuels d'une émission d'arsine, il dit ce qui suit :

[TRADUCTION]

Il est évident qu'ils n'ont pas su prendre les mesures nécessaires. Ils n'ont pas été à la hauteur. Ils n'ont pas tenu compte, n'auraient pas pu tenir compte ou n'ont pas su tenir compte de l'incident qui s'était produit le 3 janvier. Dans cette mesure, on peut poser un jugement de valeur sur leur conduite. Leur action était mal venue, insuffisante, incomplète et elle a échoué. Toutefois, on ne saurait aller plus loin. On ne peut les blâmer pour avoir pris ces décisions à ce moment-là. On peut bien juger que les mesures prises étaient incomplètes et insuffisantes, etc. quand on a l'avantage du recul car si on se met à leur place ... aucun des faits présentés en preuve ne suggère qu'ils auraient dû savoir ou auraient pu savoir, qu'ils auraient dû prévoir ou auraient pu prévoir ce qui est arrivé<sup>345</sup>.

Le juge conclut que [TRADUCTION] «bien que la poursuite ait prouvé la négligence de l'entreprise ... elle n'a pas réussi à démontrer hors de tout doute raisonnable la négligence *criminelle* telle qu'elle est définie à l'article 202 du *Code criminel* et dans la jurisprudence ...<sup>346</sup>» et il a acquitté la défenderesse.

La discussion qui précède porte sur des causes rendues dans une seule province et le juge de l'affaire *Canadian Copper Refiners* était lié par une décision antérieure de la Cour d'appel du Québec, nous en convenons. Cette affaire demeure néanmoins importante sur le plan théorique et laisse entrevoir les problèmes que pose actuellement l'application du droit pénal à la pollution en milieu professionnel. Dans ces affaires, la conduite des défendeurs était-elle simplement et dangereusement peu judicieuse, plutôt que véritablement blâmable? Le problème réside-t-il dans l'absence de moyens de dissuasion autres que ceux du droit pénal? Le problème n'est-il pas plutôt lié aux concepts juridiques actuels de la culpabilité? Pour l'observateur, il semblerait que le fait de permettre la poursuite des travaux alors que la santé des travailleurs est atteinte au point de devoir rentrer chez eux, constitue «un mépris téméraire et insouciant» pour la santé d'autrui de la part de l'entreprise, même si elle ne connaît pas les effets nocifs potentiels des émissions de gaz provoquées par les travaux. La cour n'était pas de cet avis. Toutefois, il n'est pas sûr non plus que cette interprétation résisterait à des dispositions légales et à une jurisprudence qui feraient ressortir les éléments de témérité et d'insouciance par opposition à la «simple» négligence, imprudence ou indifférence démontrées par les défendeurs face à leurs obligations.

Limiter la responsabilité pénale à la conduite véritablement blâmable qui ne peut être frappée d'une sanction suffisante en vertu des règles de la responsabilité civile, c'est mettre en application le principe de la modération que la Commission a énoncé dans son rapport n° 3, intitulé *Notre droit pénal*. Il ressort cependant de la discussion précédente que les règles actuelles du droit pénal ne conviennent peut-être pas lorsque des travailleurs sont exposés dans leur milieu de travail à des risques manifestement inacceptables pour leur santé et leur sécurité. Les solutions au problème de la pollution

---

345. *Id.*, p. 67-68.

346. *Id.*, p. 68.

de l'environnement professionnel doivent prendre diverses formes. Puisque nous préconisons des normes de plus en plus sévères au regard de la santé et de la sécurité, nous devons améliorer les mécanismes réglementaires et accroître notre capacité de faire respecter des dispositions réglementaires plus rigoureuses. À l'égard des cas exceptionnels où des travailleurs sont soumis de façon impitoyable à des risques inacceptables au mépris des règlements, il faudra peut-être recourir aux sanctions pénales.

## CHAPITRE QUATRE

### Conclusions générales et recommandations

#### I. Vers un crime de pollution en milieu de travail?

Les critères appliqués aux actions ou omissions qui mettent en péril les travailleurs pour en déterminer le caractère pénal dans les affaires comme *R.B.C.* et *Canadian Copper Refiners* sont extrêmement restrictifs. Certaines raisons nous portent à affirmer ici que la conception de la criminalité ou de la culpabilité qu'ils reflètent est, en effet, injustifiablement stricte.

Dans les cas où des travailleurs sont blessés ou tués, comment faire la distinction entre la négligence civile et la négligence criminelle? Le raisonnement qui veut que la négligence criminelle soit définie dans le cadre d'une poursuite dont l'enjeu dépasse la question de la réparation entre les parties<sup>347</sup> est profondément ancré dans la jurisprudence<sup>348</sup> et s'assimile aux arguments avancés dans l'arrêt *Canadian Copper Refiners*. Cependant, sur le plan théorique, une définition moins restrictive serait également justifiable. Très souvent, les actions ou les omissions des employeurs ayant pour conséquence d'infliger des préjudices aux travailleurs ne satisfont pas aux critères établis pour déterminer s'il y a eu négligence criminelle et dont nous avons parlé dans le chapitre précédent. Pourtant, il est à peu près certain que ces actions ou omissions seraient jugées trop graves pour relever du droit civil. Stone définit ces actions et omissions comme suit : [TRADUCTION] «une conduite ... jugée si répréhensible que nous ne voulons pas en permettre la commission moyennant compensation des dommages par l'auteur<sup>349</sup>». On voit d'après ces commentaires qu'il est utile d'examiner à nouveau la définition de la criminalité et les critères employés pour déterminer la culpabilité qui sont des éléments essentiels de cette définition. Il est peut-être encore plus important de se demander par quel moyen on pourrait assurer aux travailleurs de meilleurs moyens de prévention, sans qu'il soit nécessaire d'établir le caractère blâmable de la conduite afin d'éliminer les conditions qui menacent la vie ou la santé des salariés dans les lieux de travail.

---

347. Commission de réforme du droit du Canada, *L'omission, la négligence et la mise en danger* [Document de travail n° 46], Ottawa, CRDC, 1985, p. 44.

348. Voir, par exemple, *R. v. Bateman*, (1925) 19 Cr. App. R. 8 (C.C.A.).

349. C. Stone, «The Place of Enterprise Liability in the Control of Corporate Conduct», (novembre 1980) 90:1 *Yale Law Journal* 1, p. 14.



Lorsqu'il est question des critères établis pour déterminer s'il y a eu négligence criminelle, on laisse entendre ou on présume souvent qu'il est possible d'obtenir une réparation au civil. Or, pour bon nombre de travailleurs, cela est impossible; dans le cas de maladies professionnelles, les employeurs n'auront peut-être à verser qu'une indemnité dérisoire, si tant est qu'ils doivent en verser une<sup>350</sup>, qui ne tient pas compte de la douleur, de la souffrance, du délai entre l'exposition et l'apparition des symptômes objectifs de la maladie, ni du fait que «les employés sont des victimes involontaires d'atteintes injustifiées quoique involontaires à leur intégrité physique<sup>351</sup>».

Se dissociant de façon marquée de la thèse selon laquelle la négligence criminelle serait [TRADUCTION] «pour l'essentiel, un crime d'attitude<sup>352</sup>», Baker a examiné les circonstances dans lesquelles on pourrait contester le lien de correspondance établi entre la culpabilité et l'intention :

[TRADUCTION]

Il est erroné de penser que n'importe quelle transgression de la loi par négligence (ou par ignorance coupable) doit constituer une faute moins grave que n'importe quelle transgression de la loi intentionnelle ou volontaire. Manipuler imprudemment des armes à feu chargées dans une foule ou rouler à vive allure dans une zone scolaire à midi au mépris de la sécurité d'autrui parce que l'on est absorbé par une conversation intéressante est une conduite plus coupable *ceteris paribus* que de voler délibérément un article de cinquante cents dans un magasin ou que de commettre volontairement de nombreuses autres infractions contre les biens<sup>353</sup>.

Alors, pourquoi donc considérer qu'une telle action est coupable? L'un des éléments de la réponse concerne les conséquences dommageables possibles pour autrui qui pourraient résulter et qui portent atteinte à un droit, car «la protection contre la négligence d'autrui est certainement un *droit*<sup>354</sup>» [C'est nous qui soulignons]. Mais même en l'absence de conséquences dommageables, nous pensons que cette conduite est coupable. Ici, le mot clef est «possibles». Il sert de base à une argumentation convaincante en faveur de la création d'une infraction criminelle de mise en danger par insouciance. A ce propos, voici un passage pertinent du document de travail n° 46 de la Commission :

[L]a mise en danger par insouciance est actuellement punissable lorsqu'elle cause la mort ou des dommages. Elle demeure impunie dans le cas contraire. Au nom de quel principe logique peut-on justifier l'application de cette solution dans le cas où le résultat est tout à fait étranger à la volonté de l'auteur du délit<sup>355</sup>?

La Commission affirme dans le document de travail n° 46 que cet argument soutient les infractions relatives à des «activités dangereuses» telles la conduite pendant

350. Au sujet de l'indemnisation des travailleurs, voir *supra*, p. 53-55.

351. B. Fisse, «The Retributive Punishment of Corporations», 1981, manuscrit en archives à la section de recherche sur la protection de la vie, Commission de réforme du droit du Canada, p. 32.

352. Voir *supra*, p. 77.

353. B. Baker, «*Mens Rea*, Negligence and Criminal Law Reform», Calgary, University of Calgary, polycopié, avril 1984, manuscrit en archives à la Commission de réforme du droit du Canada, p. 28.

354. Commission de réforme du droit du Canada, *op. cit. supra*, note 347, p. 27.

355. *Id.*, p. 40-41.

que la capacité de conduire est affaiblie<sup>356</sup>, et les infractions semblables concernant l'utilisation imprudente ou la possession d'explosifs ou d'armes dangereuses<sup>357</sup>. À notre avis, il y a un autre élément : le *contrôle*. Certains genres d'activités supposent le contrôle d'un objet conçu par des moyens technologiques (automobiles, explosifs, armes à feu) qui peut causer, en raison de son caractère propre, une atteinte grave à l'intégrité physique. À juste titre, des dispositions spéciales visent les particuliers qui exercent leur maîtrise sur ce type d'objet. Le fait d'agir en ne se souciant pas des dangers potentiels inhérents que représentent ces objets, après s'en être assuré le contrôle (personne n'est *obligé* de conduire, d'utiliser des explosifs ni de conserver un fusil) est, à bon droit, considéré criminel.

Dans le document de travail n° 46, la Commission recommande que soit intégrée au *Code criminel* une infraction générale de mise en danger applicable aux actions qui entraînent un danger de mort ou de lésions corporelles graves. Le degré de culpabilité requis serait la négligence criminelle et non pas le critère plus restrictif de l'insouciance<sup>358</sup>. L'insertion de cette infraction dans le *Code criminel* permettrait d'aplanir certaines des difficultés liées à l'application du droit pénal au milieu de travail dont nous avons fait état dans les paragraphes précédents. L'application imaginative de cette infraction au domaine de la santé et de la sécurité professionnelles devrait tenir compte de l'étendue des prérogatives du patronat et donc, de l'ampleur du pouvoir exercé par l'employeur sur les conditions du lieu de travail. Cette emprise, conjuguée aux dommages pouvant être causés par les risques professionnels et à l'absence de voies de recours civiles de bon nombre des victimes, est un argument de plus en faveur de l'intégration au droit pénal d'une infraction semblable à celles qui vont de pair avec le contrôle des objets technologiques dangereux dans d'autres contextes.

Le fait que la plupart des employeurs soient des sociétés commerciales complique encore le problème. Surtout lorsqu'il s'agit d'une entreprise de taille importante, il peut s'avérer difficile de démontrer la négligence criminelle des dirigeants eux-mêmes<sup>359</sup>. Il n'est pas sûr non plus que cette approche permettrait de résoudre le problème plus général de l'incidence des décisions prises par l'entreprise sur la vie et la santé des employés. Il y a des cas où un lien a été clairement établi entre les décisions d'une entreprise et les décès subséquents dus à des risques professionnels<sup>360</sup>, mais ces cas sont très rares.

356. *Id.*, p. 37-38.

357. *Id.*, p. 38.

358. *Id.*, p. 40-45.

359. Voir Stone, *loc. cit. supra*, note 349, p. 26 et 31-32.

360. Dans un cas, par exemple, la décision d'une société de ne pas investir les 33 000 \$ que devait coûter un système de dépoussiérage, a été suivie d'une explosion dans laquelle six employés sont morts et quarante-huit autres ont été blessés; S.P. Sethi, *Up Against the Corporate Wall*, 4<sup>e</sup> éd., Englewood Cliffs (N.J.), Prentice-Hall, 1982, p. 99-117. Finalement, la Cour d'appel de New York a rejeté les accusations d'homicide par négligence criminelle et d'homicide involontaire coupable au second degré portées contre la société et quatre cadres supérieurs, ce qui a suscité de nombreuses critiques à l'égard de l'impuissance du droit pénal face au problème des pertes de vie imputables aux décisions des personnes morales. Voir S. Weinfeld, «Criminal Liability of Corporate Managers for Deaths of Their Employees: *People v. Warner-Lambert Co.*», (1982) 46 *Albany Law Review* 655; S. Radin, «Corporate Criminal Liability for Employee-Endangering Activities», (1983) 18 *Columbia Journal of Law and Social Problems* 39.

On pourrait soutenir que ces exceptions sont les seuls cas où l'on devrait recourir au droit pénal en matière de risques professionnels. On pourrait aussi souligner que les sanctions qui frappent les sociétés commerciales peuvent être extrêmement efficaces et qu'elles peuvent être appliquées sans recourir (ou du moins sans recourir nécessairement) au droit pénal. En outre, la difficulté d'imputer une responsabilité aux cadres, même très puissants, d'une société n'est pas exclusive au domaine de la santé et de la sécurité au travail. Cependant, par souci d'équité et non par soif de justice rétributive, nous ne sommes pas favorables à l'idée que des particuliers soient dégagés de toute responsabilité pour des dommages résultant de leurs actions (ou de leurs omissions) parce qu'elles sont l'expression d'un pouvoir de décision exercé au sein d'une structure organisationnelle complexe plutôt que le fait d'un décideur unique.

La nature des préjudices qui peuvent résulter de la pollution en milieu professionnel crée d'autres complications. Comme nous l'avons fait remarquer, la plupart des preuves relatives au lien de causalité démontré entre un polluant professionnel et une maladie ou un décès en milieu de travail sont des données statistiques. On peut affirmer en se fondant sur elles que le risque de mortalité par cancer a *considérablement augmenté* sans pouvoir lier par une relation de cause à effet le décès d'une victime particulière au polluant en cause. Est-ce une raison pour penser que l'action de l'employeur ou la décision prise par la société qui ont permis l'exposition continue des travailleurs au polluant sont, de ce fait, moins répréhensibles?

Qu'en est-il des deux infractions les plus graves prévues à l'article 105 du *Code canadien du travail*? En voici le libellé :

(4) Quiconque enfreint une disposition de la présente Partie, causant *directement* la mort d'un employé ou des *blessures graves* à un employé, commet une infraction et est passible sur déclaration de culpabilité par procédure sommaire d'une amende maximale de cent mille dollars.

(5) Quiconque enfreint *sciemment* une disposition de la présente Partie, *sachant* que l'infraction est *susceptible* de causer la mort d'un employé ou des blessures graves à un employé, commet une infraction et est passible sur déclaration de culpabilité :

a) par procédure sommaire, d'une amende maximale de vingt-cinq mille dollars;

b) par mise en accusation, d'un emprisonnement maximal de deux ans<sup>361</sup>. [C'est nous qui soulignons]

La définition de ces infractions suscite au moins deux problèmes de taille. En premier lieu, l'élément moral dont la présence doit être prouvée pour obtenir la condamnation de l'accusé en vertu du paragraphe 105(5) (action volontaire plutôt qu'insouciance ou négligente; nécessité de prouver la connaissance de la probabilité d'un décès ou de blessures graves) semble plus restrictif que l'élément moral requis par l'infraction de mise en danger proposée dans le document de travail n° 46 et, en tout cas, plus restrictif que l'élément moral des infractions concernant les activités et les objets

361. *Code canadien du travail*, art. 105.

dangereux. On peut donc soutenir, à la lecture du *Code canadien du travail*, que la vie, la santé et l'intégrité physique ont moins de valeur dans le milieu de travail qu'ailleurs. Pourtant, cela devrait plutôt être le contraire, compte tenu de la distribution inégale des pouvoirs inhérente à ce milieu entre les patrons et les employés.

En second lieu, il est déplorable que la loi ne précise pas quels risques doivent être éliminés parce qu'ils causent ou sont susceptibles de causer des maladies graves (par exemple la silicose) ou des lésions irréparables (par exemple des altérations neurologiques permanentes). Les tribunaux considéreront-ils que de tels effets de la pollution en milieu de travail sont des «blessures graves»? Seront-ils disposés à accepter pour établir le lien de causalité précisé au paragraphe 105(4) la preuve d'une augmentation substantielle du risque convenablement étayée par des données statistiques? Sinon, de quelle utilité seront ces dispositions pour résoudre le problème des atteintes portées par la pollution en milieu de travail à l'intégrité physique des travailleurs?

Comme nous l'avons dit dans le troisième chapitre, nous proposons que quelques-unes seulement des actions ou omissions qui causent des risques professionnels soient considérées criminelles, un peu comme les infractions au code de la route qui ne sont pas toutes jugées criminelles, même s'il peut en résulter de graves accidents. En effet, nous en avons parlé dans le présent chapitre, les difficultés liées aux poursuites judiciaires même en invoquant des dispositions réglementaires suggèrent la nécessité d'autres mécanismes de sanctions. En nous fondant sur les discussions qui précèdent, nous formulons, dans les pages qui suivent, un certain nombre de recommandations.

## RECOMMANDATIONS

1. En règle générale, la législation ne devrait pas être conçue de façon que le fait de porter atteinte à l'intégrité physique d'une personne en milieu de travail ou de créer un risque accru à cet égard puisse être perçu comme moins répréhensible ou moins digne des sanctions du droit pénal que le fait analogue de porter atteinte à l'intégrité physique d'une personne ou de créer un risque accru à cet égard dans d'autres contextes.

2. L'action ou omission de l'employeur qui met l'employé en danger en lui faisant courir un danger de mort ou de blessure grave devrait être visée par l'infraction de mise en danger prévue au nouveau code pénal proposé par la Commission, dont l'élément moral consiste dans la négligence criminelle, laquelle évoque une conduite qui constitue un écart tellement marqué par rapport aux normes ordinaires de diligence raisonnable qu'elle appelle les sanctions du droit pénal<sup>361a</sup>.

3. Pour l'application tant de l'infraction visée à la recommandation 2 que des textes d'incrimination du *Code canadien du travail* qui traitent des actions ou

361a. Voir Commission de réforme du droit du Canada, *Pour une nouvelle codification du droit pénal*, vol. 1 [Rapport 30], Ottawa, CRDC, 1986, p. 74.

**omissions causant ou susceptibles de causer la mort ou des blessures graves aux employés, l'altération des fonctions physiologiques ou la maladie graves ou irréversibles doivent être assimilées aux blessures ou lésions corporelles graves, lorsqu'il s'agit de déterminer si une infraction a été commise.**

**4. Il est essentiel de reconnaître la nature statistique du danger accru de mort ou de blessures résultant de l'exposition à de nombreux polluants présents dans le milieu de travail. La question de savoir si une infraction de mise en danger a été commise ne devrait pas dépendre de la preuve concluante d'un rapport de cause à effet entre un polluant spécifique et la maladie, la blessure ou la mort d'une victime individuelle.**

Cette dernière recommandation exige quelques explications. Les données statistiques se prêtent mal à la preuve concluante d'un rapport de cause à effet entre l'exposition à un polluant industriel et la mort d'un employé individuel<sup>362</sup>, en raison de facteurs comme la multiplicité des causes étiologiques et la diversité des prédispositions de chaque individu. Cela dit, lorsqu'il s'agit de déterminer si une infraction de mise en danger, suivant la définition proposée dans le document de travail n° 46, a été commise, l'élément matériel ne réside plus dans la mort de la victime ou les blessures graves qu'elle subit, mais bien dans la création d'un *danger* accru. Dans le contexte des milieux professionnels, il ne devrait pas être nécessaire que la preuve de la mise en danger concerne un employé individuel. Il suffirait d'établir que l'ensemble des employés sont exposés à un contaminant déterminé ou à une combinaison de contaminants. Dans ces conditions, la preuve statistique du danger accru est parfaitement indiquée. De fait, si l'on devait rejeter cette définition de la preuve jugée suffisante pour démontrer l'existence d'une mise en danger, la commission de l'infraction ne pourrait être établie que par la preuve concluante d'une atteinte effectivement subie par une personne déterminée. Or, cette situation est précisément celle que l'on a voulu éviter en incriminant la mise en danger<sup>363</sup>.

## II. Droits, normes et sanctions

Contrairement au droit pénal, la législation visant spécifiquement à protéger la santé et la sécurité des employés relève généralement de la compétence des provinces. Le pouvoir du gouvernement fédéral de réglementer directement l'hygiène et la sécurité au travail se limite à la proportion relativement faible de la main-d'œuvre canadienne qui relève de sa compétence. En outre, à en juger par l'ensemble des modifications apportées récemment au *Code canadien du travail*, il est peu probable que celui-ci fasse l'objet de changements majeurs au cours des prochaines années. Dans ces conditions, c'est à dessein que les remarques et recommandations que contient le reste du présent chapitre ont été formulées, non pas en vue de modifications législatives

362. Voir les références citées aux notes 70 et 71, *supra*.

363. Voir *supra*, p. 82.

spécifiques, mais plutôt à titre de principes généraux destinés à orienter l'élaboration, au cours des années à venir, d'un régime légal de protection de la santé et de la sécurité des employés.

Dans ce domaine, le rôle du fédéral n'a jamais été caractérisé par l'avant-gardisme. Certes, les modifications apportées à la partie IV du *Code canadien du travail* en 1984 constituent une codification des responsabilités du fédéral à l'égard de la santé et de la sécurité des employés relevant de sa compétence, et à ce titre, leur importance est capitale. Pourtant, elles n'apportent rien qui ne se trouvait déjà dans la législation d'un certain nombre de provinces, pour ce qui est d'étendre le droit de refuser un travail dangereux, d'augmenter les pouvoirs des comités mixtes dont l'existence sera obligatoire dès l'entrée en vigueur des modifications, ou de reconnaître aux employés le droit d'être informés à propos des dangers professionnels.

#### A. Le perfectionnement du régime de responsabilité interne

Au moment de perfectionner les divers éléments du système de responsabilité interne, il y aurait lieu de prendre en considération les lacunes mises en lumière au deuxième chapitre. Comme nous l'avons signalé, le Québec a déjà accompli des progrès importants en vue de donner aux comités mixtes des pouvoirs décisionnels réels et concrets. Afin de poursuivre dans cette voie, on pourrait s'inspirer de la loi norvégienne sur la protection du travailleur et l'environnement professionnel. Aux termes de celle-ci, un comité mixte doit être institué dans tous les établissements qui comptent plus de cinquante employés. Un comité peut également être créé lorsqu'il y a moins d'employés, à la demande de ceux-ci ou de la direction de l'établissement, ou encore sur l'ordre de l'organe officiel compétent, la direction de l'inspection du travail. Les comités [TRADUCTION] «sont chargés d'examiner [notamment] les projets pouvant avoir une incidence sur l'environnement professionnel, tels les projets concernant les travaux de construction, l'achat de matériel, la rationalisation, les procédés, les systèmes d'horaire de travail et les mesures de sécurité préventive<sup>364</sup>». Le comité est en outre investi des pouvoirs suivants :

[TRADUCTION]

Si le comité de l'environnement professionnel le juge nécessaire afin de protéger la vie ou la santé des employés, il peut décider que l'employeur devra prendre des mesures concrètes pour améliorer l'environnement professionnel, dans le cadre des dispositions prévues par la présente loi ou sous son autorité. Afin de déterminer si un danger pour la santé existe, le comité peut décider que l'employeur devra prendre des mesures pour que l'environnement professionnel fasse l'objet de vérifications ou d'épreuves. À cette fin, le comité peut imposer un délai pour la mise à exécution de sa décision. Si l'employeur constate qu'il est incapable de se conformer à la décision, l'affaire est soumise sans retard à la direction de l'inspection du travail<sup>365</sup>.

364. Article 24.2 de la loi norvégienne du 4 février 1977 sur la protection des travailleurs et de l'environnement professionnel.

365. *Ibid.*

Le rôle que le législateur norvégien a voulu confier au comité mixte est beaucoup plus effectif, sur le plan décisionnel, que celui que l'on trouve partout au Canada. Il est évidemment difficile d'étayer une recommandation sur l'expérience réalisée en Norvège à cause, d'une part, des différences fondamentales qui caractérisent les relations de travail en Norvège et au Canada, et d'autre part, à cause de l'absence d'étude publiée sur l'efficacité de la législation norvégienne. Cela dit, il est plus facile de tirer des conclusions sur trois autres points : le droit de refus, le droit à l'information et la protection contre les représailles. En ce qui a trait au premier point, nous recommandons ce qui suit :

## RECOMMANDATION

**5. Les dispositions législatives régissant le droit de refuser un travail dangereux devraient préciser, à l'instar de la législation québécoise, qu'aucun employé qui est sans travail après avoir refusé, conformément aux dispositions de la loi, d'accomplir une tâche dangereuse qui met en péril immédiat sa vie ou sa santé, ne doit subir de perte de salaire ou d'autre préjudice.**

À première vue, cette recommandation pourrait sembler imposer des coûts excessivement élevés à l'employeur dans le cas où, par exemple, la suppression du danger qui est la cause du refus exigerait que l'employeur ferme son établissement pendant une durée considérable afin de modifier les procédés ou installer du nouveau matériel. Pourtant, cette crainte est à toutes fins utiles sans fondement. Suivant la façon dont il a été interprété par les commissions des relations de travail et les arbitres, le droit de refuser un travail dangereux, tel qu'il est sanctionné par la loi, est en fait une réaction à des menaces immédiates contre la vie et la santé, bien plus qu'un rejet a priori de conditions de travail jugées dangereuses par les employés, ou encore un moyen extrême en cas de conflit au sujet de ces conditions<sup>366</sup>. Notre recommandation ne vise pas l'élargissement des critères légaux régissant l'exercice du droit de refus. Elle a plutôt pour but d'éliminer les contraintes susceptibles de dresser les employés les uns contre les autres, même dans les cas de danger manifeste et immédiat pour la vie ou la santé.

Pour ce qui est du droit à l'information, on ne peut qu'applaudir à l'initiative des ministères provinciaux et fédéraux qui ont participé à l'élaboration du système d'information sur les matières dangereuses utilisées au travail. Toutefois, il reste important que le législateur vienne consacrer le droit de l'employé d'avoir accès aux renseignements sur les substances dangereuses.

---

366. Voir *supra*, p. 39-40, de même que la note 169.

## RECOMMANDATION

**6. Les lois ou règlements applicables à la pollution en milieu de travail devraient énoncer ce qui suit :**

- a) l'employeur doit informer les employés de la nature de toutes les substances ou agents physiques présents dans le milieu de travail et des dangers qu'ils peuvent présenter pour la sécurité ou la santé;**
- b) l'employeur doit dresser et mettre à jour périodiquement un inventaire de tous ces agents physiques et substances, ainsi que de tous les renseignements dont il dispose sur les dangers qu'ils présentent, et mettre ces inventaires à la disposition de l'organisme de réglementation et des employés ou de leurs représentants;**
- c) l'employé est en droit d'avoir accès à tous les renseignements tirés des épreuves portant sur l'état de l'environnement professionnel ou des rapports à ce sujet, que ces épreuves ou rapports aient été réalisés par les fonctionnaires de l'organisme administratif compétent ou par des représentants de l'employeur.**

La mise en œuvre des objectifs de la recommandation 6b), notamment, sera grandement facilitée par l'implantation du SIMDТ. Le droit d'accès à l'information est essentiel au fonctionnement du système des comités mixtes et à l'exercice rationnel du droit de refus. L'extension du droit d'accès à l'information, de façon à viser les renseignements contenus dans les rapports des inspecteurs ou des hygiénistes, reflète une approche plus générale de la politique de mise en œuvre et du rôle des fonctionnaires chargés de l'application, sur lesquels nous reviendrons plus en détail.

## RECOMMANDATION

**7. En règle générale, l'employé devrait pouvoir en appeler à une commission des relations de travail de tout acte à caractère discriminatoire de l'employeur concernant une demande d'accès à des renseignements auxquels l'employé a droit, concernant le refus d'un travail jugé dangereux ou concernant les activités d'un employé liées à la protection de la santé et de la sécurité au travail, comme la participation aux activités d'un comité mixte de la santé et de la sécurité.**

Comme cette recommandation s'inscrit dans le contexte plus général de l'accès aux redressements, nous reviendrons sur son principe sous cette rubrique. Pour le moment, qu'il nous suffise de dire qu'au niveau fédéral, si l'employé est admis à en appeler au Conseil canadien des relations du travail lorsque l'exercice de son droit de refus en vertu des dispositions du *Code canadien du travail* donne lieu à des mesures discriminatoires de la part de l'employeur, en revanche, la demande d'injonction et les poursuites en vertu des dispositions pénales du *Code*, avec toutes les difficultés que comportent ces recours, semblent être les seuls moyens de faire respecter les prohibitions contre les représailles et autres types de discrimination, ou de sanctionner



le défaut de fournir à un comité mixte ou à un représentant à l'hygiène et à la sécurité les renseignements auxquels il a droit<sup>367</sup>. La protection de l'employé est ainsi assujettie à une contrainte inutile et gênante qui, du reste, n'existe pas dans plusieurs provinces.

## B. Le respect des normes

Il est étonnant de constater qu'au Canada, les autorités publiques ont prêté bien peu d'attention aux questions normatives fondamentales et aux principes qui sous-tendent le processus d'élaboration des normes dans le domaine de l'hygiène au travail. Pour la plupart, les provinces et territoires canadiens, de même que le fédéral, se sont contentés de reprendre les normes d'exposition acceptable établies par l'ACGIH, sans vraiment s'interroger sur leur bien-fondé. Cette indifférence générale ne souffre qu'une exception partielle, soit la révision a posteriori des règlements concernant les substances désignées de l'Ontario, effectuée par le Conseil consultatif de l'hygiène et de la sécurité professionnelle<sup>368</sup>, et les consultations tenues par le Conseil à la suite d'un projet de proposition en vue d'une politique relative aux carcinogènes en milieu de travail<sup>369</sup>. À la fin des années soixante-dix, aux États-Unis, l'Occupational Safety and Health Administration (OSHA) a pris une initiative beaucoup plus ambitieuse afin d'établir une politique en matière de carcinogènes<sup>370</sup>. Cependant, le changement d'administration aux États-Unis, peu de temps après qu'on eut mis la dernière main à la politique, s'est traduit par une atténuation de l'approche vigoureuse que comportait, sur le plan de la réglementation, cette politique qui, à toutes fins utiles, a été mise en veilleuse<sup>371</sup>.

367. Voici ce qu'a déclaré T. Armstrong, sous-ministre du Travail de l'Ontario, *Legislature of Ontario Debates*, *loc. cit. supra*, note 262, p. R1338, au sujet du principe qui sous-tend les dispositions de la *Loi sur la santé et la sécurité au travail*, lesquelles permettent de soumettre à l'arbitrage ou à la Commission des relations de travail de l'Ontario toute plainte de représaille :

[TRADUCTION]

Il n'est pas suffisant d'interdire tout simplement les représailles et de laisser au ministère public le soin de poursuivre ceux qui se permettent de défier cette interdiction, et ce, pour deux raisons bien simples. Premièrement, en cas de poursuite, la charge de la preuve est de nature criminelle. Les faits doivent donc être prouvés hors de tout doute raisonnable. Deuxièmement, chose plus importante encore, tout ce que peut faire un juge de la cour provinciale, c'est d'imposer une amende. Il ne peut pas réintégrer le travailleur dans ses fonctions, il ne peut pas émettre une ordonnance de cesser et de s'abstenir, il ne dispose pas de toutes les mesures de redressement qui sont à la portée des tribunaux administratifs.

368. Voir, par exemple, le cinquième rapport annuel du Conseil, vol. 1, *op. cit. supra*, note 201 (révision des processus et des principes utilisés pour l'élaboration de normes concernant le chlorure de vinyle, les émissions des fours à coke, l'amiante et le bruit).

369. Le projet de proposition et les réponses aux consultations sont reproduits dans le cinquième rapport annuel du Conseil, vol. 2, *op. cit. supra*, note 191.

370. Occupational Safety and Health Administration (OSHA), «Identification, Classification and Regulation of Toxic Substances Posing a Potential Occupational Carcinogenic Risk», (4 octobre 1977) 42 *Federal Register* Part VI 54148; OSHA, «Identification, Classification and Regulation of Potential Occupational Carcinogens», (22 janvier 1980) 45 *Federal Register* Part VII 5001. Pour une étude de la politique générale en matière de carcinogènes, voir McGarity, *loc. cit. supra*, note 73; Ruttenberg et Bingham, *loc. cit. supra*, note 240.

371. S. Crapnell, «OSHA Cancer Policy: Nearing the End or a New Beginning?», (avril 1983) 45:4 *Occupational Hazards* 88.

Pourtant, l'énoncé final de cette politique relative au cancer<sup>372</sup>, qui s'étaye sur de vastes consultations publiques qui ont donné lieu à la constitution d'un dossier de quelque 250 000 pages, reste sans doute l'analyse la plus approfondie et détaillée que l'on puisse trouver sur la mesure dans laquelle la réglementation des polluants industriels suppose en fait la résolution de conflits de valeurs concernant l'appréciation de l'incertitude scientifique. Loin d'être exclusifs aux carcinogènes, ces questions et ces conflits se posent relativement à l'effet sur la santé de l'ensemble des polluants présents dans les milieux de travail.

## RECOMMANDATIONS

**8. Il est nécessaire de procéder à une révision publique générale des principes normatifs qui devraient être enchâssés dans les normes légales de protection contre les polluants dans les milieux de travail, en attachant une attention particulière aux critères de décision applicables en cas d'incertitude, de controverse scientifique ou de renseignements incomplets au sujet des effets à long terme des polluants industriels sur la santé.**

**9. Il y a lieu de déterminer de façon systématique la pertinence des valeurs limites d'exposition actuellement prévues par la réglementation en vue de protéger tous les travailleurs exposés à des polluants et ce, à la lumière des résultats des recherches les plus récentes et les plus complètes.**

Le Conseil consultatif de l'hygiène et de la sécurité professionnelle, organisme bipartite institué par les modifications apportées en 1984 au *Code canadien du travail*<sup>373</sup>, est sans doute le mieux placé pour mettre en marche une telle révision au niveau fédéral.

Les chapitres qui précèdent indiquent que le nombre restreint de sanctions qui s'offrent à la société laissent à celle-ci bien peu de moyens pour protéger les employés des effets de la pollution en milieu de travail. Étant donné la vocation économique des parties en cause (les employeurs, à partir des petites entreprises qui ne comptent que quelques employés jusqu'aux sociétés multinationales), on est fondé à croire que les considérations qui les animent, en ce qui a trait à la protection des employés, sont d'abord et avant tout économiques : les mesures visant à réduire ou à éliminer l'exposition des employés à la pollution ne seront pas prises si elles ont pour effet de réduire les bénéfices de l'employeur<sup>374</sup>, à moins que les coûts estimés de cette abstention (sous forme d'amendes, de cotisations, de primes d'assurance et autres pénalités) ne dépassent ces profits. Il ne faudrait pas croire que *tous* les facteurs en jeu soient nécessairement d'ordre économique. En effet, les employeurs ne sont pas tous insensibles et calculateurs au point de n'avoir en vue que les profits qu'ils réaliseraient en défiant la loi, de même que la probabilité et l'importance des sanctions que leur

---

372. OSHA, «Identification...», 1980, *loc. cit. supra*, note 370.

373. *Code canadien du travail*, art. 96.

374. Voir *supra*, p. 37 et 54.

vaudrait leur obstination à ne pas s'y conformer<sup>375</sup>. Par ailleurs, le non-respect de la loi peut être imputable à d'autres facteurs, comme la difficulté d'avoir accès aux connaissances nécessaires à la création d'un environnement conforme aux prescriptions de la loi<sup>376</sup>. Cela dit, il n'est pas déraisonnable de tenir pour acquis que les sanctions applicables en cas de contravention ne seront véritablement efficaces que dans la mesure où a) elles sont fonction des économies que permet le non-respect, et b) leur application est hautement prévisible et uniforme. Autrement, leur effet dissuasif restera toujours hautement problématique.

À ce propos, il est intéressant d'examiner deux approches pénales à caractère innovateur qui ont été élaborées dans le domaine de la protection de l'environnement. Suivant la première, l'entreprise dont l'établissement n'est pas conforme à la réglementation écologique est tenue de verser à l'organisme compétent un cautionnement dont le montant correspond au moins à une partie importante des coûts estimés des transformations nécessaires au respect de la loi. La somme ainsi déposée serait remboursée progressivement, avec intérêts à un taux raisonnable, au fur et à mesure que se réalise le programme de transformation. Le mécanisme consiste dans ce qui suit :

[TRADUCTION]

... un stimulant financier direct visant à inciter le pollueur à respecter un programme ou des règles d'accomplissement convenus. L'efficacité du stimulant est proportionnelle à l'importance du cautionnement. Celui-ci garantit également que les sommes allouées au programme ou aux opérations restent disponibles malgré toute difficulté économique ultérieure<sup>377</sup>.

En décembre 1985, le ministre de l'Environnement de l'Ontario a annoncé qu'il [TRADUCTION] «comptait proposer sous peu que l'Ontario fasse de cette méthode sa nouvelle politique<sup>378</sup>».

Le second de ces mécanismes de mise en application de la loi proposés dans le contexte de la pollution de l'environnement comporte l'application automatique d'une «pénalité pour retard». Tant que l'entreprise respecte le programme de réduction des émissions prévu ou négocié, elle n'encourt aucune sanction. En revanche, le non-respect du programme entraîne l'imposition d'une amende qui varie en fonction de l'écart par rapport à la norme, et qui s'accumule jusqu'à la réalisation du programme. En théorie, les pénalités peuvent être établies à n'importe quel niveau, mais elles

---

375. R.A. Kagan et J.T. Scholz, «The «Criminology of the Corporation» and Regulatory Enforcement Strategies», dans *Enforcing Regulation*, K. Hawkins et J.M. Thomas (éds), Boston, Kluwer-Nijhoff, 1984, p. 69-72.

376. *Id.*, p. 80-84; Bardach et Kagan, *op. cit. supra*, note 265, p. 143-150.

377. Peat, Marwick and Partners, et W. Sims, *Economic Incentive Policy Instruments to Implement Pollution Control Objectives in Ontario*, Toronto, Ministère de l'Environnement de l'Ontario, 1983, p. III-1 et III-2.

378. J. Bradley, «Remarks to the Economic Council of Canada Colloquium on the Environment», Toronto, Ministère de l'Environnement de l'Ontario, photocopié, 10 décembre 1985, p. 15.

doivent être fonction, dans une certaine mesure, des économies que permet le non-respect<sup>379</sup>.

Au cours des années soixante-dix, au Connecticut, le législateur a établi un régime de mise en application de la réglementation relative à la pollution de l'air et de l'eau, qui permettait au département de la Protection de l'environnement de l'État d'imposer des redevances (des sanctions économiques mensuelles calculées à partir d'une estimation des économies que permet le non-respect) et d'exiger le dépôt du cautionnement en vue d'assurer le respect des règlements à l'intérieur d'un cadre réglementaire fonctionnant sur la base de directives<sup>380</sup>. En plus de fournir de nombreux détails sur le fonctionnement de ce mécanisme, Drayton a constaté en 1980 que cette méthode [TRADUCTION] «s'est révélée efficace au Connecticut, en réduisant les retards et le taux de non-respect, sans égard à la taille de l'entreprise. Elle ouvre la voie à une application étendue et acceptable sur le plan philosophique des sanctions civiles de nature administrative<sup>381</sup>». Aux termes d'une proposition formulée par des économistes du gouvernement au cours des années soixante-dix, et visant l'application d'un système de pénalités pour retard dans l'industrie des pâtes et papiers de l'Ontario<sup>382</sup>, l'importance des pénalités aurait été fonction de la période pendant laquelle l'établissement contrevient aux règlements relatifs à l'effluent, ainsi que de l'écart entre les rejets effectués et les limites permises.

Il va sans dire que l'application d'un régime de pénalités analogue à celui qui a été proposé pour l'industrie des pâtes et papiers de l'Ontario aux cas de pollution en milieu de travail entraînerait des difficultés insurmontables sur le plan administratif. Pourtant, un régime de sanctions pécuniaires pour retard applicables automatiquement serait un moyen idéal d'assurer le respect des dispositions des programmes de prévention comme ceux auxquels sont présentement assujettis certains employeurs au Québec<sup>383</sup>. Les programmes de ce type présentent deux avantages importants par rapport à la méthode classique de l'inspection des lieux de travail individuels : ils forcent l'employeur à élaborer un plan pour se conformer à *toutes* les exigences légales applicables, et alors que l'inspection des lieux de travail individuels peut (même en l'absence de toute mauvaise foi) apparaître comme une forme de harcèlement à l'endroit d'un employeur au regard des autres, les programmes de prévention sont, au Québec, exigés de tous les employeurs du même secteur. Cependant, les programmes de prévention du type que l'on trouve au Québec comportent une faiblesse majeure : l'imposition des sanctions prévues pour la contravention semble se heurter aux mêmes difficultés qui se posent dans les autres provinces et au fédéral. L'implantation d'un système de sanctions administratives automatiques pourrait remédier à ce défaut.

379. Peat, Marwick, *op. cit. supra*, note 377, p. III-21 à III-23; J. Donnan et P. Victor, *Alternative Policies for Pollution Abatement: The Ontario Pulp and Paper Industry*, vol. 3, *Summary and Update for Discussion Purposes*, édition révisée, Toronto, Ministère de l'Environnement de l'Ontario, octobre 1976, p. 68-71.

380. W. Drayton, «Economic Law Enforcement», (1980) 4 *Harvard Environmental Law Review* 1.

381. *Id.*, p. 31.

382. Donnan et Victor, *op. cit. supra*, note 379.

383. Voir *supra*, p. 65-66.

## RECOMMANDATION

**10. En règle générale, la législation régissant la pollution en milieu de travail, assortie des règlements appropriés, devrait**

**a) autoriser, sinon obliger, les autorités responsables de la réglementation à exiger, dans des délais prévus par règlement, que soient soumis des programmes de prévention analogues à ceux que l'on exige présentement au Québec, et décrivant les mesures qui seront prises en vue de respecter toutes les exigences légales applicables, ainsi que les délais dans lesquels ces mesures devront être prises;**

**b) conférer aux responsables de la réglementation le pouvoir d'exiger le dépôt d'un cautionnement remboursable et d'imposer un régime de redevances automatiques analogue au régime des pénalités pour retard applicable en matière de contrôle de la pollution, pour le cas où un employeur ferait défaut de se conformer aux exigences et aux délais prévus dans un programme de prévention ou dans les directives d'un inspecteur.**

Bien entendu, il ne s'agit là que de l'esquisse très sommaire d'une méthode de rechange en vue de protéger la santé des employés. Des études considérables devraient être faites en vue de régler les détails nécessaires. Cela dit, il convient d'apporter dès maintenant certaines précisions.

Premièrement, le régime de programmes de prévention et de pénalités financières automatiques doit être distingué du système de sanctions applicables d'emblée, que l'on trouve actuellement aux États-Unis dans la législation relative à l'hygiène et à la sécurité professionnelles. Suivant cette législation, les inspecteurs ont l'autorisation (et de fait l'obligation) de délivrer des citations à la suite de toute contravention aux règlements constatée au cours d'une inspection, même s'il est remédié à la contravention immédiatement<sup>384</sup>. Ce régime en est venu à susciter un niveau considérable de résistance et de contestation de la part des employeurs, à qui cette façon de procéder apparaît (non sans raison) comme excessivement répressive<sup>385</sup>. Par contraste, dans le système de sanctions que nous proposons, nous reconnaissons qu'un délai peut être nécessaire pour rendre un établissement conforme aux normes réglementaires, et que les sanctions en cause ne pourraient être imposées qu'à la suite du défaut d'un employeur de respecter le calendrier prévu pour les transformations. Du même coup, ces sanctions font en sorte que les coûts du défaut soient difficilement évitables et réduisent ainsi de façon marquée l'attrait économique que pourrait présenter la lenteur à agir<sup>386</sup>.

384. Voir G.Z. Nothstein, *The Law of Occupational Safety and Health*, New York, The Free Press, 1981, p. 338, 347-388.

385. Bardach et Kagan, *op. cit. supra*, note 265, p. 104-116.

386. À l'heure actuelle, il semble qu'au Canada, dans la majorité des cas, à moins que des poursuites ne soient couronnées de succès, les coûts de l'inobservation soient limités aux frais judiciaires, qui peuvent être dérisoires en regard des économies réalisées. Par ailleurs, à supposer qu'il soit fait droit aux poursuites et qu'une sanction soit imposée, l'inobservation continue n'entraîne aucun autre coût.

Deuxièmement, l'idée d'établir les pénalités en fonction des économies que permettrait le non-respect (ce que Drayton appelle le *recapture standard*<sup>387</sup>) est un concept qui, bien que simple à première vue, recèle une multitude de difficultés pratiques liées à l'estimation de ces économies. Dans le cas de la réglementation écologique du Connecticut, dont nous avons déjà parlé, l'organisme administratif responsable a réussi à élaborer un ensemble de règles permettant le calcul rapide et raisonnablement exact des coûts nécessaires au respect des normes, en vue d'établir le niveau des pénalités<sup>388</sup>. Mais à cause de la multiplicité des contaminants potentiels dans les milieux de travail, il n'est pas sûr qu'un tel système puisse être appliqué aux polluants industriels. Pourtant, dans le cas d'un bon nombre de polluants, les mécanismes de contrôle pourraient faire appel aux mêmes principes techniques qui s'appliquent, par exemple, à la conception d'un système de ventilation<sup>389</sup>. Dans une étude portant sur l'exposition des employés à la silice et à la poussière de métal dans les fonderies pour métaux non ferreux, les auteurs ont conclu que les causes constituent [TRADUCTION] «pour la plupart une liste interminable de manquements évidents» sur les plans de l'ingénierie et de la gestion interne<sup>390</sup>. Dans ces cas, l'estimation des coûts nécessaires au respect des normes (et, indirectement, des profits réalisés par l'employeur qui s'obstine à défier la loi) peut être effectuée sans qu'il soit nécessaire de procéder à une étude technique détaillée de chaque lieu de travail individuel. Il serait aussi possible, peut-être à titre de solution complémentaire, d'exiger que l'estimation des coûts nécessaires au respect des normes soit effectuée à l'intérieur du processus d'élaboration des programmes de prévention.

Troisièmement, des raisons légitimes peuvent retarder la soumission de programmes de prévention ou la mise en œuvre de ces programmes ou des directives données par un inspecteur. En pareil cas, il devrait appartenir à l'employeur de montrer pourquoi (devant l'organisme administratif compétent, en premier lieu) les pénalités ne devraient pas lui être imposées ou les délais devraient être prorogés. D'autre part, il est essentiel qu'une procédure d'appel adéquate soit prévue à l'intention des employeurs qui se voient imposer des pénalités ou des cautionnements (Drayton a d'ailleurs insisté sur ce point dans son analyse de l'expérience réalisée au Connecticut<sup>391</sup>). Par exemple, les exigences relatives au cautionnement pourraient imposer un fardeau trop lourd aux petites entreprises qui n'auraient pas les moyens (contrairement à leurs concurrents) de déboursier le coût du cautionnement et en même temps d'investir de l'argent pour améliorer les conditions d'hygiène et de sécurité dans leur établissement. À ce propos, l'augmentation des primes d'assurance-responsabilité

387. Drayton, *loc. cit. supra*, note 380, p. 2 et 5-12.

388. *Id.*, p. 2, 10-11 et 32-40.

389. B. Feiner, «Industrial Air Contaminant Control», dans N. Irving Sax (éd.), *Dangerous Properties of Industrial Materials*, 5<sup>e</sup> éd., New York, Van Nostrand Reinhold, 1979; G.E. Socha, «Local Exhaust Ventilation Principles», (janvier 1979) 40 *American Industrial Hygiene Association Journal* 1.

390. O.P. Malik *et al.*, «An Evaluation of Dust and Fume Conditions in Non-Ferrous Foundries in Ontario», (avril 1984) 5 *Occupational Health in Ontario* 52, p. 61.

391. Drayton, *loc. cit. supra*, note 380, p. 8.

concernant plusieurs produits aux États-Unis semble avoir eu un effet analogue, et avoir éliminé les petites entreprises d'un certain nombre de marchés de produits<sup>392</sup>. Cependant, les critères régissant la procédure d'appel doivent refléter la nécessité de limiter les exceptions à l'application de ces exigences aux cas où la survie de l'entreprise est véritablement en jeu. Autrement, les demandes de réduction ou d'annulation des pénalités pourraient battre en brèche l'objectif fondamental qui consiste à orienter l'investissement et le développement technologique de façon à accorder une plus grande importance à la protection des employés. La nécessité d'élaborer et de perfectionner ces critères fait partie des nombreux motifs qui sous-tendent la recommandation 12, que nous verrons plus loin.

Enfin, il va sans dire que le fait d'exiger la soumission et l'approbation de programmes de prévention ne saurait supplanter les inspections régulières. En effet, la santé des travailleurs peut être compromise par des méthodes de travail inadéquates, un mauvais entretien des systèmes de sécurité comme les systèmes localisés de ventilation, ainsi que par de nombreux autres facteurs contre lesquels il n'est possible de se prémunir que par des efforts suivis. C'est là une des raisons qui justifient l'application des pénalités administratives au-delà du défaut de respecter les programmes de prévention, de façon à inclure les cas d'observation des directives d'inspecteurs visant à remédier aux situations d'infraction.

### III. Le droit à la protection dans les lieux de travail

Un certain nombre de points examinés dans le présent document de travail permettent de dégager un thème principal. Il s'agit de la mesure dans laquelle les stratégies visant à assurer le respect de la réglementation concernant notamment la pollution de l'environnement et l'hygiène professionnelle reposent sur l'exercice de pouvoirs discrétionnaires et ouvrent implicitement la voie à un processus de négociation entre les fonctionnaires et les administrés. Pour une large part, la grande importance attachée aux pouvoirs discrétionnaires des fonctionnaires est tributaire de ce que l'on appelle [TRADUCTION] «l'ambivalence morale<sup>393</sup>» ou «l'ambiguïté morale des infractions réglementaires<sup>394</sup>». Pourtant, le respect des prohibitions prévues par les lois de réglementation n'est pas toujours une question qui échappe à toute considération morale et qui résulte de la primauté des préférences de l'État sur celles des administrés. En effet, même si les exigences légales concernant la pollution en milieu de travail font partie de la catégorie très vaste des dispositions réglementaires, il serait absurde de vouloir les assimiler, par exemple, aux dispositions qui régissent l'emballage du saucisson ou les heures de stationnement, lorsqu'il s'agit d'établir un régime de mise en œuvre et d'évaluer l'importance normative de leur observation.

392. M. Brody, «When Products Turn into Liabilities», (3 mars 1986) 113.5 *Fortune* 20.

393. Hawkins, *loc. cit. supra*, note 266, p. 37.

394. R. Kagan, «On Regulatory Inspectorates and Police», dans Hawkins et Thomas (éds), *op. cit. supra*, note 375, p. 54.

On ne saurait prétendre non plus qu'un mécanisme administratif ou réglementaire ne peut jamais avoir pour but de promouvoir des valeurs ou des droits fondamentaux. Par exemple, citons l'éventail de recours dont disposent les commissions des relations de travail en cas de pratiques professionnelles inéquitables<sup>395</sup>. Bon nombre d'entre nous, sinon la plupart, seraient d'accord pour dire que les prohibitions visant les actes de cette nature de la part des employeurs comportent à tout le moins un élément moral, et que le caractère répréhensible des pratiques visées ne tient pas seulement au fait qu'elles sont interdites. Et que dire de la législation prohibant la discrimination fondée sur la race, les croyances religieuses ou le sexe?

Dans de tels cas, on ne saurait se contenter de confier la protection des droits en cause à la discrétion de l'Administration. L'analyse que fait Sax des droits publics dans le contexte de la protection de la qualité de l'environnement peut expliquer cette réticence. Il soutient que le fait de s'en remettre aux pouvoirs discrétionnaires de l'Administration signifie que [TRADUCTION] «le citoyen qui s'adresse à un organisme administratif se trouve essentiellement dans la position de celui qui sollicite une faveur<sup>396</sup>». Il poursuit sa critique des pouvoirs discrétionnaires de l'Administration en établissant une comparaison avec les droits de propriété, signalant [TRADUCTION] »[qu']une société qui est disposée à reconnaître des droits publics ne peut abandonner la protection de ces droits aux mains des fonctionnaires, pas plus qu'elle ne laisserait à un fonctionnaire le soin d'assurer, s'il juge que cela est conforme à l'intérêt public, le respect des droits de propriété d'un individu<sup>397</sup>». Nous sommes d'avis qu'il en va de même du droit de l'employé d'être protégé contre les maladies ou les blessures qu'il pourrait subir dans son milieu de travail.

Les fonctionnaires chargés de l'application de la législation relative à l'hygiène et à la sécurité professionnelles sont un élément essentiel de toute stratégie de mise en œuvre. Cela dit, nous sommes d'avis que la législation protégeant la santé et la sécurité au travail devrait être plus qu'un cadre entourant l'exercice de pouvoirs discrétionnaires. Elle devrait sanctionner, sous une forme quelconque, le *droit* d'un employé d'être à l'abri des maladies ou des blessures qu'il pourrait subir dans l'exécution de ses fonctions — ce droit est certainement analogue, du moins de façon générale, à ceux que prévoit la législation régissant d'autres aspects des relations de travail, de même que ceux que confèrent, à différents degrés (suivant l'autorité législative compétente), les dispositions législatives établissant le système de responsabilité interne. Dans ce contexte, [TRADUCTION] «[i]l va sans dire que les droits n'acquièrent leur substance que dans la mesure où leur respect peut être assuré par des recours efficaces<sup>398</sup>». Or, on est frappé par l'extrême pauvreté de la législation et de la réglementation protégeant les employés contre les effets de la pollution en milieu de travail, sur le plan des

---

395. H.W. Arthurs *et al.*, *Labour Law and Industrial Relations in Canada*, 2<sup>e</sup> éd., Deventer (Pays-Bas), Kluwer-Butterworths, 1984, p. 172-173.

396. J.L. Sax, *Defending the Environment: A Strategy for Citizen Action*, New York, Knopf, 1971, p. 58.

397. *Id.*, p. 60.

398. Voir l'affaire *Radio Shack*, (1979) O.L.R.B. Rep. 1220, p. 1253, citée par G. Adams, «Labour Law Remedies», dans Swan et Swinton (éds), *loc. cit. supra*, note 147, p. 68.



redressements qui s'offrent aux employés qui font censément l'objet de cette protection. Les dispositions interdisant les représailles contre les employés en raison d'activités liées à la santé et à la sécurité permettent, dans la plupart des cas, de s'adresser à une commission des relations de travail<sup>399</sup>. Étant donné l'importance que peuvent prendre la délivrance de directives par un inspecteur, de même que la mise en application de ces directives, lorsqu'il s'agit de déterminer le niveau réel de protection de la santé et de la sécurité dont bénéficient les employés, on s'étonne de constater que le législateur ontarien est le seul au Canada à permettre expressément à l'employé d'interjeter appel du *défaut*, de la part des fonctionnaires, d'émettre des directives ou de prendre d'autres mesures pour assurer le respect des normes<sup>400</sup>. D'autres ne confèrent qu'à l'employeur le droit d'interjeter appel des directives d'un inspecteur<sup>401</sup>, ou restent obscurs, voire muets, sur la question<sup>402</sup>. Aux termes du *Code canadien du travail*, le droit d'appel appartient à «[u]n employeur, un employé ou un syndicat qui se sent lésé par des instructions données par l'agent de sécurité<sup>403</sup>». En revanche, il n'est pas précisé s'il peut être interjeté appel de l'inaction de l'agent.

En outre, l'appel ne peut, en règle générale, être formé devant un organisme extérieur, mais seulement (notamment en Ontario) devant un niveau plus élevé de l'organisme responsable de la mise en application (il s'agit toujours du premier niveau d'appel). Autrement dit, l'appel des directives d'un inspecteur offre aux employés un recours limité, sinon illusoire, pour obtenir une meilleure protection dans les cas où la tolérance résulte d'un choix administratif conscient et non de l'exercice du pouvoir discrétionnaire d'un inspecteur individuel. Au Nouveau-Brunswick, il peut être interjeté appel en dernier ressort de l'ordre donné par un agent devant la Commission de l'hygiène et de la sécurité au travail<sup>404</sup>, et au Québec, l'appel est formé devant un bureau de révision et (en dernier ressort) devant la Commission d'appel de la CSST<sup>405</sup>. Le législateur du Manitoba<sup>406</sup> est le seul au Canada à avoir confié à la commission des relations de travail le pouvoir de connaître de l'appel de toute directive d'un inspecteur.

Bien sûr, la pénurie de recours permettant à la victime éventuelle de mettre en mouvement le processus de mise en application de la réglementation n'est pas exclusive au domaine de la santé au travail, encore que l'absence de recours civils subsidiaires

---

399. Voir *supra*, p. 36; voir également les commentaires d'Armstrong, *supra*, note 367, sur les raisons qui ont motivé cette initiative.

400. *Loi sur la santé et la sécurité au travail*, L.R.O. 1980, chap. 321, art. 32.

401. Voir, par exemple, l'*Occupational Health and Safety Act*, R.S.S. 1978, chap. O-1, modifié, par. 20(1).

402. Par exemple, la *Loi sur la sécurité et l'hygiène du travail* du Manitoba, L.M. 1976, chap. 63, C.C.S.M., chap. W210, modifié, confère un droit d'appel à toute «personne lésée par un ordre d'amélioration» (par. 38(1)), mais ne reconnaît pas spécifiquement ce droit aux employés et ne précise pas que l'appel peut servir à demander qu'un ordre soit rendu plus rigoureux.

403. *Code canadien du travail*, par. 103(1).

404. *Loi sur l'hygiène et la sécurité au travail*, L.N.-B. 1983, chap. O-0.2, art. 38.

405. Voir les articles 20 et 191.1 à 193 de la *Loi sur la santé et la sécurité du travail*, L.R.Q., chap. S-2.1, modifié par la *Loi sur les accidents du travail et les maladies professionnelles*, L.Q. 1985, chap. 6.

406. *Loi sur la sécurité et l'hygiène au travail*, L.M. 1976, chap. 63, C.C.S.M., chap. W210, modifié, art. 39.

ne fasse que rendre le problème plus épineux. Dans ces conditions, et étant donné la gravité du préjudice que peut subir l'employé en raison des effets de la pollution sur sa santé, il y a lieu de contrebalancer les pouvoirs discrétionnaires habituels des autorités administratives relativement à la prise de mesures d'application, au moyen de mécanismes permettant aux victimes éventuelles de demander la protection que la loi leur confère.

Lorsque le législateur leur a confié les responsabilités appropriées, à l'égard des actes d'un employeur ayant pour effet de restreindre injustement le droit de libre association et de négociation collective, par exemple, les commissions des relations de travail ont élaboré et mis en œuvre un ensemble de redressements, y compris l'ordonnance de cesser et de s'abstenir, l'ordonnance corrective et l'octroi de dommages-intérêts visant la perte de salaire et les coûts d'organisation et de négociation. Il est permis de penser que [TRADUCTION] «la possibilité d'engager des recours *expéditifs* devant une commission des relations de travail contribue sensiblement à décourager les actes illégaux de la part des employeurs, et ainsi à réduire le nombre de recours<sup>407</sup>» [C'est nous qui soulignons]. Si l'application de telles procédures était étendue au domaine de la pollution en milieu de travail, les victimes, réelles et éventuelles, disposeraient désormais de moyens véritables pour obtenir réparation. Du même coup, l'on se trouverait à placer le droit des employés à la protection de leur santé et de leur sécurité au travail à l'abri, du moins partiellement, des pouvoirs discrétionnaires de l'Administration.

## RECOMMANDATION

**11. La législation devrait donner aux employés ou à leurs représentants la possibilité de mettre en mouvement le processus de mise en application des règlements, par la voie d'un appel à une commission des relations de travail, ou à un tribunal investi de pouvoirs analogues et créé précisément pour régler les questions relatives à la santé et à la sécurité au travail, dans les cas suivants : aucune directive n'a été émise pour corriger une violation prouvable des règlements; lorsque les délais fixés pour la réalisation des mesures correctives n'ont pas été respectés; lorsque les pénalités normalement applicables en cas de contravention n'ont pas été perçues. Si l'organe choisi est une commission des relations de travail, la législation devrait être modifiée de façon à lui conférer les pouvoirs de redressement nécessaires au règlement de ces litiges.**

Ces propositions peuvent paraître audacieuses au regard de l'ampleur des pouvoirs discrétionnaires dont dispose actuellement l'Administration pour la mise en application des lois et règlements relatifs à la pollution en milieu de travail. D'un autre côté, on peut soutenir que leur but est simplement de fournir aux travailleurs, relativement à la pollution en milieu de travail, le même degré d'accès aux redressements dont ils bénéficient à l'heure actuelle relativement à la violation d'autres catégories de droits protégés par la loi dans leurs rapports avec l'employeur. En outre, si nous faisons ces

---

407. G. Adams, «Labour Law Remedies», dans Swan et Swinton (éds), *op. cit. supra*, note 147, p. 62-63.

propositions, c'est que nous sommes fermement convaincus que de nos jours, il n'est plus justifié (si tant est que cela ait jamais été le cas) de conférer aux fonctionnaires des organismes de réglementation des pouvoirs aussi étendus que ceux qu'ils exercent encore aujourd'hui et qui leur permettent d'établir des normes, le plus souvent sans appel.

Il existe une autre solution, qui apporterait peut-être moins de changements sur le plan des institutions, et qui consisterait à élargir les cas d'application du recours en injonction que permet actuellement le *Code canadien du travail* dans un nombre limité de circonstances. Présentement, seul le Ministre peut demander à une cour supérieure de délivrer une injonction afin de faire cesser une contravention au *Code* ou aux règlements<sup>408</sup>. Si le droit d'exercer ce recours était étendu à toutes les parties en cause, y compris les employés et les syndicats, les victimes de la pollution en milieu de travail pourraient s'adresser aux tribunaux afin d'obtenir la protection à laquelle elles ont droit, dans les cas où l'infraction pourrait être prouvée. Évidemment, resterait la difficulté de satisfaire aux normes de preuve applicables à de telles violations. Par ailleurs, il faudrait que la réforme fondamentale du droit à l'information des travailleurs esquissée dans le présent document de travail soit mise en œuvre, faute de quoi les employés ou leurs représentants pourraient se voir refuser l'accès aux renseignements nécessaires à la preuve de l'infraction, c'est-à-dire les renseignements qui ont été fournis aux fonctionnaires dont la carence a poussé l'employé à s'adresser aux tribunaux.

Évidemment, l'employé n'est pas la seule partie qui puisse avoir un intérêt légitime à s'adresser aux tribunaux en matière de pollution professionnelle. Si l'on devait adopter un régime prévoyant l'imposition plus systématique de sanctions administratives, il serait essentiel de conférer des recours efficaces à l'employeur qui entre en conflit avec les fonctionnaires responsables, notamment lorsqu'il s'agit de savoir s'il est raisonnablement possible de respecter les exigences ou les délais prévus dans les directives d'un inspecteur, dans un programme de prévention ou dans les règlements, ou encore quelle est la meilleure *façon* de rendre l'établissement conforme aux exigences officielles.

Le système des programmes de prévention a le grand mérite d'éviter cette dernière difficulté, dans la mesure où il confie à l'employeur le soin de mettre lui-même au point (de concert avec les employés, suivant notre proposition) les mécanismes de contrôle technique les plus efficaces. Par ailleurs, en plus de conférer aux employeurs et aux employés un accès comparable aux redressements (comme le législateur a le devoir de le faire), on pourrait envisager de donner suite à une proposition formulée par un dirigeant d'une importante fonderie de cuivre américaine :

[TRADUCTION]

Le règlement des litiges entre l'employeur et [l'organisme de réglementation] au sujet des mécanismes de contrôle pourrait être confié à un ingénieur-conseil neutre et compétent, qui

---

408. *Code canadien du travail*, art. 105.4

déterminerait s'il est possible d'établir des mécanismes de contrôle efficaces, et dont les honoraires seraient partagés par [l'organisme] et l'employeur. La partie qui contesterait la décision de l'ingénieur-conseil pourrait s'adresser aux tribunaux ...<sup>409</sup>

Sous réserve de certaines modifications quant à l'adjudication des dépens, ce mécanisme de résolution des litiges pourrait également être applicable en cas d'égalité des voix au sein d'un comité mixte, au sujet d'un programme de prévention ou d'autres questions relatives à la faisabilité.

Les recommandations que nous faisons ici ne sont qu'une esquisse très générale d'une nouvelle approche des sanctions et des recours. Il est certain qu'elles ne tiennent pas compte de nombreuses embûches et difficultés. Il est possible également qu'elles ne mettent pas en lumière tous les avantages des changements proposés. Elles emportent des modifications profondes par rapport aux pratiques actuelles, et supposent des études et des discussions beaucoup plus approfondies que ne le requiert une opération de rapiéçage comme les modifications apportées en 1984 à la partie IV du *Code canadien du travail*.

## RECOMMANDATION

**12. D'autres recherches devraient être entreprises en vue de préparer un projet de révision du *Code canadien du travail*, qui reprendrait les recommandations 5 à 11 et la recommandation 13 du présent document de travail, à des fins de consultation et d'analyse supplémentaires.**

C'est dans le contexte de l'accès aux redressements que la question toujours épineuse des poursuites privées devrait être examinée. Comme l'introduction d'une procédure constitue l'une des quelques façons qui permettent l'imposition des sanctions prévues pour l'inobservation de la loi dans le domaine de la pollution en milieu de travail, l'engagement de poursuites privées est l'un des rares moyens qui permettent aux victimes ou à leurs représentants d'affirmer leurs droits dans le cadre des régimes juridiques actuels.

On peut citer au moins un cas où la possibilité d'engager des poursuites privées s'est révélée bénéfique : en Ontario, un représentant syndical a engagé des poursuites contre un employeur à la suite d'un accident grave, après que le ministre du Travail de la province eut refusé de porter des accusations. Les poursuites ont entraîné non seulement une déclaration de culpabilité, mais aussi une amende de 20 000 \$ (c'est-à-dire près du maximum prévu en Ontario) contre l'employeur qui avait déjà été condamné à trois reprises par le passé pour des infractions semblables<sup>410</sup>. Si les poursuites privées n'avaient pas été permises, personne, hormis les fonctionnaires responsables, n'aurait pu faire quoi que ce soit pour sanctionner les agissements de cet employeur manifestement récidiviste.

409. Nelson, *loc. cit. supra*, note 333, p. 635.

410. *R. v. National Steel Car Corp.*, 1983, Cour des infractions provinciales, district judiciaire de Hamilton-Wentworth, dénonciation n° 4202, décision rendue par le juge Stevely, le 8 mars 1983.

Les procédures judiciaires, qu'elles soient privées ou publiques, ne sont pas le moyen idéal pour imposer des sanctions. Cela dit, l'engagement de poursuites privées est souvent l'une des seules façons d'attaquer l'attitude trop tolérante de l'Administration à l'égard d'une situation infractionnelle continue. C'est pourquoi nous faisons la recommandation suivante :

### RECOMMANDATION

**13. Pour le moment, à tout le moins, rien ne justifie que l'on apporte, dans la loi, des restrictions à la portée des poursuites privées en cas d'infraction relative à la pollution en milieu de travail.**

Les recommandations que nous avons formulées dans le présent chapitre n'ont rien d'une panacée, bien qu'elles présentent toutes la possibilité d'apporter des améliorations sensibles aux mécanismes de protection d'ordre juridique qui existent actuellement contre la pollution en milieu de travail. En terminant, deux remarques s'imposent à cet égard. En premier lieu, les recommandations ne traitent pas spécifiquement du problème de l'hygiène et de la sécurité professionnelles dans les petits établissements. La raison en est que ce problème exige des études supplémentaires. Dans les petites entreprises, la syndicalisation est exceptionnelle, ce qui signifie que les travailleurs sont généralement privés d'une catégorie importante de mécanismes de protection. Par conséquent, les dispositions comme celles qui prévoient la création de comités mixtes de l'hygiène et de la sécurité ont peu d'intérêt pour les employés des petites entreprises. Par ailleurs, du seul fait de leur grand nombre, il est difficile d'établir un système efficace d'inspection à leur égard. En second lieu, aucune modification législative ne saurait supplanter la volonté, de la part des employeurs, de promouvoir la santé et l'hygiène professionnelles. D'autre part, il est permis de penser qu'un régime de mise en application plus rigoureux peut contribuer à susciter une telle volonté<sup>411</sup>. Dans la mesure où elles fournissent un cadre plus propice à l'élaboration d'un régime de mise en application efficace, les recommandations que nous avons formulées contribuent, ne serait-ce qu'indirectement, à créer les conditions dans lesquelles les employeurs seront susceptibles d'augmenter leurs efforts en vue de protéger la santé et la sécurité de leurs employés.

---

411. Bardach et Kagan, *op. cit. supra*, note 265, p. 93-99.

## ANNEXE A

### Produits chimiques et procédés choisis pouvant présenter des risques professionnels pour la reproduction humaine

Agents alkylants\*  
Benzène  
Biphényles polychlorés (BPC)  
Bisulfure de carbone  
Cadmium  
Chloroprène  
Chlorure de vinyle  
DDT  
1,2-dibromo-3-chloropropane (DBCP)  
Dibromure d'éthylène (DBE)  
Diéthylstilbestrol (DES)  
Dioxines\*  
Fumée de cigarette  
Gaz anesthésiques  
Hexachlorobenzène (HCB)  
Hormones\*\*  
Hydrocarbures aromatiques polycycliques (HPC)\*  
Képone  
Manganèse  
Mercure  
Monoxyde de carbone\*  
Oxyde d'éthylène\*  
Pesticides (exposition liée à l'emploi)  
Plomb  
Produits de laboratoire (exposition liée à l'emploi)  
Tétrachlorure de carbone\*

\* Les seules indications proviennent d'observations sur des animaux citées dans la documentation à l'origine du présent tableau.

\*\* Oestrogènes, androgènes, hormones progestatives, produits synthétiques tels DES.

Sources : Nancy M. Chenier, *Fécondité humaine et milieu de travail*, Ottawa, Conseil consultatif canadien de la situation de la femme, 1982; I.C.T. Nisbet et N.J. Karch, *Chemical Hazards to Human Reproduction*, Park Ridge (N.J.), Noyes Data Corp., 1983; J. Stellman, «The Effects of Toxic Agents on Reproduction», (avril 1979) *Occupational Health and Safety* 36; J.A. Thomas, «Reproductive Hazards and Environmental Chemicals: A Review», (printemps 1981) *Toxic Substances Journal* 318.

## ANNEXE B

### Certaines neurotoxines présentant des risques professionnels

Acrylamide  
Alcool méthylique  
Arsenic  
Bisulfure de carbone  
Chlorure de méthyle  
Composés organostanniques  
DDT  
Diméthylaminopropionitrile  
Hexachlorobenzène  
n-hexane  
Képone  
Manganèse  
Mercure  
Méthyl-n-butylcétone (MBC)  
Perchloréthylène  
Plomb  
Styrène  
Toluène  
Trichloréthylène

Source : Edward L. Baker Jr., «Neurological Disorders», dans *Environmental and Occupational Medicine*, W. Rom (éd.), Boston, Little, Brown, 1983, p. 313.

## ANNEXE C

### Exposition des employés à certains polluants dangereux en milieu professionnel (Ontario)

<i>Polluant</i>	<i>Nombre de personnes exposées</i>
Cadmium et ses composés (a)	3 000 à 5 000 (y compris les cas d'«exposition très rare»).
Chlore (b)	10 700 dans la production du chlore, l'industrie chimique, la pâte à papier et les stations de traitement d'eaux usées.
Trichloréthylène, tétrachloréthylène et méthylchloroforme (c)	5 940-6 935 «exposés directement» où il se fait du nettoyage à sec, de la distribution des solvants, la préparation de formulations, des procédés industriels et du nettoyage des métaux; 57 000 autres travailleurs ou plus sont exposés «indirectement» ou «occasionnellement» dans ces types d'emploi.
Formaldéhyde (d)	6 410 dans l'industrie des produits forestiers, la production de matériaux isolants, les textiles, les produits électriques, la fabrication des plastiques, les fonderies, les produits d'abrasion, les salons mortuaires et les laboratoires. (Nota : Les estimations font exclusion des cas de personnes exposées à la formaldéhyde dégagée dans l'air des bureaux.)
Nickel et ses composés (e)	Dans la production du nickel (essentiellement l'extraction, l'usinage, les hauts fourneaux et le raffinage) : 14 202 à temps plein, 2 292 autres à temps partiel ou occasionnels. Dans les industries qui consomment du nickel (alliages d'acier, fonderies, électrodéposition, production de sels de nickel, soudure aux alliages de nickel) : 8 927 (il n'y a pas de répartition entre l'exposition chronique et l'exposition accidentelle.)
Styrène (f)	1 000 employés à temps plein dans l'industrie des plastiques; 4 400 autres à temps partiel ou occasionnels.
Oxyde d'éthylène (g)	600-1 750, principalement dans les hôpitaux où ce gaz est utilisé comme moyen de stérilisation.
Benzène (h)	670 sur une base quotidienne dans l'industrie primaire; 1 640 sur une base quotidienne et 1 760 sur une base intermittente dans l'industrie secondaire; 12 500 sur une base quotidienne pour les matières liées à la manutention de l'essence.



*Sources :*

- (a) Hatch Associates Ltd., «Cadmium and Its Compounds», rapport préparé pour la Division de Santé et de la Sécurité au travail, Toronto, ministère du Travail de l'Ontario (1981).
- (b) IEC Beak Consultants Ltd., «Occupational Health Implications of Chlorine Use in Ontario», rapport préparé pour la Division de la Santé et de la Sécurité au travail, Toronto, ministère du Travail de l'Ontario (1983).
- (c) Concord Scientific Corp., «Occupational Exposure to Certain Chlorinated Hydrocarbons (Trichloroethylene, Tetrachloroethylene, Methyl Chloroform)», rapport préparé pour la Division de la Santé et de la Sécurité au travail, Toronto, ministère du Travail de l'Ontario (1982).
- (d) Michael Holliday & Associates, «Occupational Health Implications of the Use of Formaldehyde in Ontario», rapport préparé pour la Division de la Santé et de la Sécurité au travail, Toronto, ministère du Travail de l'Ontario (1980).
- (e) Acres Consulting Services Ltd., «Worker Exposure to Nickel and its Compounds», rapport préparé pour la Division de la Santé et de la Sécurité au travail, Toronto, ministère du Travail de l'Ontario (1982).
- (f) Acres Consulting Services Ltd., «Worker Exposure to Styrene», rapport préparé pour la Division de la Santé et de la Sécurité au travail, Toronto, ministère du Travail de l'Ontario (1981).
- (g) Michael Holliday & Associates, «Occupational Health Aspects of Ethylene Oxide Use in Ontario», rapport préparé pour la Division de la Santé et de la Sécurité au travail, Toronto, ministère du Travail de l'Ontario (1982).
- (h) Michael Holliday & Associates, «Occupational Health Implications of Benzene in Ontario», rapport préparé pour la Division de la Santé et de la Sécurité au travail, Toronto, ministère du Travail de l'Ontario (1979).