

## LES DÉFIS DU DROIT SOCIAL EN CHINE, 20 ANS APRÈS L'INTRODUCTION DE L'« ÉCONOMIE SOCIALISTE DE MARCHÉ »

**p. 1** Zheng Aiqing

Avant-propos de la coordinatrice du Dossier Thématique

**p. 3** Fan Wei

Le champ d'application du droit du travail et de l'emploi en Chine

**p. 13** Yang Fei

La législation sur l'emploi en Chine

**p. 23** Li Kungang

Le contrat de travail en Chine

**p. 33** Liu Cheng

Les conflits collectifs en Chine

**p. 45** Zheng Qiao

Les différents modes de déclenchement de la négociation collective en Chine

**p. 53** Lin Jia et Wu Wenfang

L'assurance maladie en Chine

**p. 63** Jiang Yue

La santé et la sécurité au travail des travailleurs migrants en Chine

**p. 75** Zhou Changzheng

Droit de l'assurance vieillesse en Chine : quelle couverture sociale pour les travailleurs migrants ?

## ACTUALITÉS JURIDIQUES INTERNATIONALES

**p. 89** Afrique du Sud

**p. 91** Algérie

**p. 93** Argentine

**p. 95** Australie

**p. 97** Bulgarie

**p. 99** Cameroun

**p. 101** Chili

**p. 103** Conseil de l'Europe

**p. 105** Cour Interaméricaine des Droits de l'Homme

**p. 107** Espagne

**p. 109** États-Unis

**p. 111** Fédération de Russie

**p. 113** France - Droit du travail

**p. 115** Mexique

**p. 117** OIT

**p. 119** Pays-Bas

**p. 121** Portugal

**p. 123** Roumanie

**p. 125** Royaume-Uni

**p. 127** Union Européenne - Droit du travail

**p. 129** Union Européenne - Droit de la sécurité sociale

## JIANG YUE

Professeur de droit, École de Droit, Université de Xia Men

Thèmes de recherche : Droit du travail, droit des femmes, droit de la famille.

Parmi ses publications :

- ~ « Suggestions sur l'établissement de la chambre sociale au sein des tribunaux ou cours populaires de la Chine », Revue Science juridique de He Bei, 11/2007.
- ~ Études sur la protection des droits et intérêts des travailleurs ruraux en ville, édition Law Presse, 2006.

# LA SANTÉ ET LA SÉCURITÉ AU TRAVAIL DES TRAVAILLEURS MIGRANTS EN CHINE



## ABSTRACT

The recent extensive use of migrant workers in China is questioning all the more because it occurs mainly in professional sector with harsh working conditions. Health and safety protection of those migrant workers, as their occupational injuries and diseases insurance deserve the full attention of the Chinese legislature. Indeed, regarding the numerous failures and shortcomings of the current system, various suggestions must be made to improve it.

*KEY WORDS : Health and safety at work, occupational injuries and diseases, migrant workers.*

## RÉSUMÉ

Le recours massif aux travailleurs migrants en Chine, ces dernières années, devient problématique d'autant plus qu'il concerne des activités professionnelles dont les conditions de travail sont singulièrement reconnues pour leur pénibilité. La protection de la santé et de la sécurité de ces travailleurs ainsi que l'assurance contre les accidents du travail et les maladies professionnelles mériteraient toute l'attention du législateur chinois. En effet, face aux multiples dysfonctionnements et carences du système de protection actuel, diverses pistes et suggestions de perfectionnement doivent être proposées.

*MOTS CLÉS : Santé-sécurité, accidents du travail, maladies professionnelles, travailleurs migrants.*

**E**n République populaire de Chine, les travailleurs migrants, en provenance des zones rurales, et les agriculteurs travaillant en entreprises sont reconnus pour avoir grandement contribué au processus de développement économique et social de la Chine. Dès 2005, le nombre total de travailleurs migrants était supérieur à 200 millions. La grande majorité d'entre eux accepte les emplois difficiles, salissants, dégradants, et dangereux : ainsi, les travailleurs migrants représentaient près de 80% du personnel employé dans l'industrie minière, 71% dans l'industrie de la construction, 68% dans le processus de fabrication. Il est nécessaire de se concentrer sur les problèmes très aigus et qui sont de trois ordres selon la Fédération nationale des syndicats de Chine auxquels ces travailleurs migrants sont confrontés : à savoir, premièrement, la question des salaires y compris l'égalité de rémunération ; deuxièmement, la santé et la sécurité au travail, notamment dans les mines où les entreprises n'ont pas de dispositif sécurisé de production et de lutte contre la mortalité ; troisièmement, la sécurité sociale, et spécialement l'assurance contre les accidents du travail et les maladies professionnelles.

En 2009, la médiatisation de la révélation - par le biais d'un examen des poumons à thorax ouvert - de la dégradation de l'état de santé de M. Zhao Hai-chao, un jeune travailleur de 28 ans, suite à son activité professionnelle durant plus de 3 années dans une entreprise située dans la région de la ville de Xinmi (province du Henan en Chine centrale) a particulièrement ému l'opinion publique chinoise, en raison notamment de la réticence de l'entreprise et des instances de prévention et de soins des maladies professionnelles vis-à-vis de l'établissement d'un lien de causalité avec le travail<sup>1</sup>. Il est donc très important d'étudier la protection des travailleurs migrants dans le cadre de la santé et de la sécurité au travail, notamment pour trouver des propositions d'amélioration en vue de prévenir les dommages professionnels auxquels sont confrontés les travailleurs migrants. Ainsi, l'analyse de l'étendue et de l'effectivité de la protection de la santé et de la sécurité des travailleurs migrants permettra d'exposer les droits dont ils disposent et d'évoquer les principaux problèmes y relatifs (I). Les carences du système de protection et les perspectives d'amélioration de la santé-sécurité des travailleurs migrants ouvriront quelques pistes et suggestions de perfectionnement des dispositions actuelles (II).

<sup>1</sup> En vertu des dispositions légales, la pneumoconiose étant reconnue comme maladie professionnelle, il est nécessaire qu'un diagnostic soit établi par un centre spécifique de prévention et de soins des maladies professionnelles afin que la maladie dont le travailleur est atteint soit considérée comme professionnelle. Or, un tel diagnostic exige de la part de l'entreprise des informations indispensables à l'établissement du constat de l'environnement et des antécédents professionnels du travailleur. En l'espèce, l'employeur de M. Zhao Hai-chao avait refusé de coopérer. Cette attitude qui avait catégoriquement empêché l'établissement du diagnostic de pneumoconiose, privant ainsi la victime de la reconnaissance du caractère professionnel de sa maladie alors que plusieurs hôpitaux locaux avaient établi un tel diagnostic. Après avoir informé les institutions supérieures de sa situation problématique, M. Zhao a été finalement reçu par le Centre de prévention et de soins des maladies professionnelles de Zheng Zhou, à la ville capitale de la province du He Nan. Mais, ironiquement - malgré les nombreux autres avis émis par plusieurs médecins reconnaissant sans aucun doute la pneumoconiose sur la base d'une échographie - le Centre de prévention et de soins a diagnostiqué une tuberculose. Désireux de connaître la vérité sur ses problèmes pulmonaires, M. Zhao a consenti à demander une opération des poumons à thorax ouvert au *First Affiliated Hospital* de l'Université de médecine de Zhengzhou. Le résultat de l'opération ayant bien évidemment révélé une pneumoconiose, le scandale soulevé par M. Zhao a été énormément médiatisé, mettant en cause l'entreprise et le Centre de prévention et de soins des maladies professionnelles de Zheng Zhou. Pour plus d'informations, voir le rapport de Shenzi-Zhong, « Workers suffering from occupational diseases that adhere to open-chest lung examination », *East Today*, 10 juillet 2009, et Sina News: <http://news.sina.com.cn/s/2009-07-10/032718191682.shtml>.

## I – L'étendue et l'effectivité de la protection de la santé et de la sécurité des travailleurs migrants

Bien que les droits des travailleurs migrants en matière de santé et sécurité aient fait l'objet de multiples lois ces dix dernières années (A), le dispositif de protection de leur santé et de leur sécurité connaît de nombreuses imperfections (B).

### A – Les droits des travailleurs migrants en matière de santé et sécurité

Depuis 2001, quatre lois nationales qui définissent la protection de la sécurité et de la santé au travail ont été adoptées et mises en œuvre. La loi sur la prévention et le contrôle des maladies professionnelles de la République populaire de Chine a été promulguée le 27 octobre 2001 et est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> mai 2002. Selon cette loi, toutes les unités de travail-employeurs (*Dan wei*) doivent cotiser au fonds de l'assurance des accidents du travail et des maladies professionnelles, alors que les travailleurs, n'ayant pas l'obligation de cotiser, disposent en cas d'accident du travail ou de maladie professionnelle du droit de bénéficier d'un traitement médical, de la prise en charge des frais médicaux remboursés par le fonds d'assurance et d'une compensation financière. La loi sur la sécurité sur les lieux de travail de la République populaire de Chine a été publiée le 29 juin 2002, et est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> novembre 2002. Le Règlement relatif aux assurances pour les accidents du travail a été présenté le 27 avril 2003 comme ordonnance n° 375 du Conseil d'État, et est entré en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2004 ; sa première modification a été publiée le 8 décembre 2010, avec effet au 1<sup>er</sup> janvier 2011. Enfin, la loi de l'assurance sociale de la République populaire de Chine a été promulguée le 28 octobre 2010, et est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> juillet 2011. Selon les dispositions des lois antérieures, les travailleurs migrants, au même titre que les autres travailleurs urbains, ont droit à un lieu de travail sûr (1) et à l'assurance en matière d'accidents du travail et de maladies professionnelles ainsi qu'à l'indemnisation (2).

### 1 – Le droit à la sécurité

L'ensemble des travailleurs, et ceux en provenance des zones rurales y compris, ont droit à la sécurité au travail, conformément à la loi, et devraient également être tenus d'accomplir leurs propres obligations en matière de sécurité au travail<sup>2</sup>. Outre les dispositions relatives à la sécurité dans les contrats de travail (a), le droit à la sécurité comporte le droit à l'éducation et à la formation (b), celui d'être informé du danger encouru (c), d'obtenir des équipements de protection au travail (d), d'alerte et de poursuite (e) et le droit de retrait (f).

#### *a – La mention relative à la sécurité dans le contrat de travail*

Conformément aux dispositions légales, les contrats de travail doivent comporter des stipulations concernant la garantie de la sécurité du travail des salariés, la prévention des accidents et maladies professionnelles, et l'adhésion de l'entreprise à un régime d'assurance des risques professionnels pour les travailleurs. Aucune unité de travail-employeur ne peut se soustraire à cette obligation en concluant avec ses salariés un accord l'exonérant ou atténuant son obligation de sécurité en cas d'accident survenu à un ou plusieurs salariés<sup>3</sup>.

#### *b – Le droit à l'éducation et à la formation à la sécurité*

Les unités de travail-employeurs doivent organiser l'éducation et la formation à la sécurité pour s'assurer que les travailleurs ont les connaissances nécessaires en matière de sécurité au travail. Elles doivent permettre aux travailleurs de se familiariser avec les règles et les procédures de sécurité adéquates, et de maîtriser les compétences nécessaires en matière de sécurité du travail<sup>4</sup>.

#### *c – Le droit d'être informé du danger encouru*

Les unités de travail-employeurs ont l'obligation d'éduquer et de vérifier de manière stricte le respect des règles et procédures de santé et de sécurité au travail,

<sup>2</sup> Art. 6 de la loi sur la sécurité sur les lieux de travail.

<sup>3</sup> Art. 44 de la loi sur la sécurité sur les lieux de travail.

<sup>4</sup> Art. 21 de la loi sur la sécurité sur les lieux de travail.

d'informer correctement les salariés des facteurs de risque existants, des mesures préventives et des mesures d'urgence sur le lieu de travail. En effet, les travailleurs sont en droit de connaître et d'être tenus informés des risques et dangers encourus, des mesures de prévention et d'urgence recommandées pour la sécurité sur leur lieu de travail<sup>5</sup>.

#### ***d – Le droit d'obtenir des équipements de protection au travail***

Les unités de travail-employeurs doivent fournir aux travailleurs les équipements de protection aux normes nationales ou aux normes de l'industrie. Elles sont en outre chargées de superviser et d'éduquer les travailleurs en conformité avec ces normes afin qu'ils les portent et les utilisent correctement<sup>6</sup>.

#### ***e – Le droit d'alerte et de poursuite***

Les travailleurs ont le droit de critiquer, d'accuser, de signaler d'éventuels problèmes relativement à sécurité au travail. Ils peuvent également refuser de se conformer à tout ordre illégal et dangereux pour leur santé et sécurité au travail<sup>7</sup>. Les unités de travail-employeurs ne peuvent sanctionner, réduire les salaires, prestations sociales ou suspendre les contrats de travail des salariés suite aux critiques, signalements ou alertes relativement à une situation dangereuse dont ils ont connaissance ou en raison de leur refus d'obéir à un ordre illégal, ou d'effectuer les tâches périlleuses qui leur sont imposées.

#### ***f – Le droit de retrait***

En cas de situations d'urgence menaçant directement leur sécurité personnelle, les travailleurs ont le droit de suspendre immédiatement le travail ou d'évacuer le lieu de travail après avoir pris les mesures d'urgence possibles. Dans de telles circonstances, les unités de travail-employeurs ne peuvent sanctionner les travailleurs, ni réduire leurs salaires, les normes nationales de santé, et encore moins rompre les contrats

de travail des salariés ayant légitimement utilisé leur droit de retrait<sup>8</sup>.

## **2 – Le droit à l'assurance et à l'indemnisation**

Les travailleurs migrants, au même titre que n'importe quel autre travailleur, sont pris en charge par le régime d'assurance accidents du travail et maladies professionnelles et bénéficient donc des prestations y relatives. Ainsi, l'unité de travail-employeur a l'obligation, pour l'ensemble de ses travailleurs, d'adhérer au régime d'assurance accidents du travail et maladies professionnelles et de déclarer tout dommage lié au travail survenu à ses salariés, migrants y compris, et ce conformément aux délais légaux. Par ailleurs, le coût de cette assurance est exclusivement supporté par l'unité de travail-employeur, les salariés ne cotisant pas. En outre, en cas d'accidents du travail ou de maladies professionnelles, conjointement aux prestations que l'assurance sera amenée à verser aux travailleurs victimes, ces derniers peuvent également demander une réparation civile à l'unité de travail-employeur<sup>9</sup>.

## **B – Principaux problèmes des travailleurs migrants en matière de sécurité au travail et de protection de la santé**

La plupart des travailleurs migrants recrutés dans l'exploitation des mines, la construction, la production, la gestion ou le stockage de matériaux dangereux, les entreprises de transformation de pétrole, *etc.* subissent des conditions de travail pénibles ainsi qu'une lourde et intense charge de travail. Ces travailleurs sont donc particulièrement concernés par la gravité de la situation actuelle concernant la santé-sécurité au travail. En effet, malgré la situation préoccupante en matière de sécurité et d'hygiène des travailleurs migrants (1), d'une part, la reconnaissance des accidents et maladies liés au travail est particulièrement difficile (2), d'autre part, aucun recours juridique n'existe pour contester le diagnostic médical établi par le centre spécifique de prévention et de soin des maladies professionnelles (3) et, enfin, le fonds

<sup>5</sup> Art. 36 et 45 de la loi sur la sécurité sur les lieux de travail.

<sup>6</sup> Art. 37 de la loi sur la sécurité sur les lieux de travail.

<sup>7</sup> Art. 46 de la loi sur la sécurité sur les lieux de travail.

<sup>8</sup> Art. 47 de la loi sur la sécurité sur les lieux de travail.

<sup>9</sup> Art. 48 de la loi sur la sécurité sur les lieux de travail.

d'assurance sociale n'avance nullement les frais médicaux engagés par la victime (4).

### **1 – La situation préoccupante en matière d'hygiène et de sécurité des travailleurs migrants**

La situation à laquelle les travailleurs migrants sont confrontés résulte autant de leurs conditions de travail (a), de la faiblesse des contrôles de routine de santé au travail (b) que de la fourniture inopportune, inadéquate et de qualité médiocre des équipements de protection au travail (c). En outre, le taux particulièrement élevé de travailleurs migrants recrutés dans les secteurs professionnels à risque préoccupe tout autant (d).

#### ***a – Les conditions de travail des travailleurs migrants***

Les unités de travail-employeurs doivent prévoir des conditions de travail sûres, conformément aux dispositions légales actuelles, règlements administratifs et autres normes industrielles. Alors que légalement, la sécurisation des conditions de travail conditionne pour toute entité la possibilité de s'engager dans des activités de production et de commerce, il s'avère que la majorité des travailleurs migrants exercent leur activité dans de mauvaises conditions de travail avec des équipements désuets et sont très peu protégés du point de vue de la sécurité de base. Les petites mines de charbon sont les exemples les plus typiques, dans la mesure où elles ne respectent pas les conditions de sécurité minimales comme la ventilation de la mine, les installations anti-poussière, les équipements électriques anti-explosion, etc. Dans les industries exposées à la poussière telles que le traitement des pierres, la plupart des travailleurs migrants ne portent qu'un simple masque en guise d'équipement de protection individuelle au travail. Comment peut-on considérer que ce soit une protection efficace de leur santé et sécurité sachant qu'ils évoluent quotidiennement dans un milieu du travail présentant des risques sérieux de sécurité mais que leur employeur ne leur fournit pas d'équipement de protection adéquat ? La fréquence des accidents dans le secteur minier ainsi que le taux de mortalité dans l'industrie du charbon sont

impressionnants<sup>10</sup>. Selon les statistiques du Bureau national sur le contrôle de la sécurité au travail, on dénombrait en 2005, dans les mines, 5 218 victimes d'accidents et le décès de 8 280 salariés suite à un accident ou une maladie professionnels ; et dans le secteur de la construction, 2 288 accidentés sur travail et le décès de 2 607 salariés, dont plus de 75% étaient des travailleurs migrants. Dans les manufactures, les travailleurs migrants ont été impliqués dans de très graves accidents professionnels, occasionnant des mains et doigts arrachés, et de fréquentes intoxications professionnelles. Selon les statistiques du Bureau national sur le contrôle de la sécurité au travail, les personnes accidentées du travail sont plus de 70 millions chaque année, dont la grande majorité est composée de travailleurs migrants. Dans les entreprises de canton et de village, on recense différents niveaux de risques professionnels, 30% des travailleurs sont exposés aux substances dangereuses et 60% des entreprises n'ont pas installé d'équipement de protection pour les travailleurs. Par ailleurs, les accidents dus à la fatigue se produisent régulièrement ; ce qui constitue un sérieux problème dans la mesure où les travailleurs migrants font un nombre important d'heures supplémentaires. L'ensemble de ces problèmes portent gravement atteinte aux droits légaux des travailleurs migrants.

#### ***b – La faiblesse des contrôles de routine de santé au travail***

L'unité de travail-employeur qui recrute des travailleurs pour qu'ils accomplissent des opérations dangereuses les exposant à des risques de maladies professionnelles, doit, en conformité avec les règlements de service de l'administration de la santé publique du Conseil d'État, prendre des dispositions pour les examens médicaux de santé au travail avant, pendant et après le service, et informer honnêtement les travailleurs des résultats des examens. Les frais de ces examens de santé doivent être supportés par l'employeur<sup>11</sup>. Pour autant, il est rare que les unités de travail-employeurs remplissent leurs obligations légales, ne serait-ce qu'en raison de leur

<sup>10</sup> Big relief in the name of life, Program « Today observation », CCTV 2 du « China's coal industry is still a high mortality rate of one million tons risk of 0.49 people », <http://www.sina.com.cn>.

<sup>11</sup> Art. 32(1) de la Loi de prévention et de contrôle des maladies professionnelles.

coût financier. Selon M. Li Tao, Directeur du Centre pour la prévention des maladies et le contrôle de l'hygiène et de la santé de Chine, à l'heure actuelle, la couverture du dépistage de santé au travail s'est étendue à près de 30% des entreprises d'État et des entreprises à capitaux étrangers en Chine ; et seulement environ 3% des petites et moyennes entreprises ; la couverture moyenne des soins de santé au travail a été inférieure à 10%<sup>12</sup>. En fait, il s'avère difficile pour les organismes de surveillance du travail de jouer efficacement leur rôle, en partie parce que les obligations reposent principalement sur la contrainte morale, et demeurent dépourvues de sanction juridique en cas de violation de la loi. Ainsi, les conséquences néfastes de ces manquements de l'employeur n'ont finalement d'impact que sur le travailleur.

***c – Les équipements de protection de la sécurité et de l'hygiène au travail inopportuns, inadéquats et médiocres***

Certains employeurs prennent la liberté de réduire les équipements de protection du travail qu'ils sont censés fournir aux travailleurs afin de diminuer les coûts du travail. Par ailleurs, la plupart des travailleurs migrants ignorent que l'employeur a l'obligation de leur fournir l'équipement nécessaire à leur protection individuelle et collective. Selon la Fédération Nationale des Syndicats chinois, en 2005, 60% des entreprises de canton et de village n'avaient pas mis à disposition des travailleurs d'équipement de protection<sup>13</sup>. En outre, lorsque l'employeur fournit le matériel concerné, celui-ci s'avère fréquemment de piètre qualité.

***d – Le recours très élevé aux travailleurs migrants dans les secteurs professionnels à risques***

Selon les dispositions légales, la notion de « maladies professionnelles » fait référence à l'ensemble des maladies contractées par les travailleurs des unités de travail-employeurs, des institutions et des entreprises familiales, en raison de leur exposition dans le cadre du

travail, à des poussières, des substances radioactives et autres substances toxiques et nocives, *etc.*<sup>14</sup>.

Depuis quelques années, de nouveaux cas de maladie professionnelle ont émergé en République populaire de Chine et sont en augmentation croissante. De 1997 à 2005, on dénombrait au total 100 234 nouveaux cas de maladies émergentes, soit 11 137 nouveaux cas chaque année ; le niveau le plus élevé, 4 821 cas, ayant été atteint en 2002. Par ailleurs, en 2006, plus de 76% du nombre total des maladies professionnelles diagnostiquées ont été attribués à la pneumoconiose, soit 8 783 cas sur 11 519. Si en 2007, la proportion restait sensiblement la même (76,69%), le nombre lui avait considérablement augmenté puisque sur les 14 296 cas de maladies professionnelles dénombrés, 10 963 étaient attribués à la pneumoconiose. Cette tendance à la hausse s'est confirmée dans la mesure où le nombre de cas de pneumoconiose s'élevait à 13 744 en 2008, et à plus de 14 000 en 2009. Les trois secteurs d'activité les plus touchés et connaissant les taux les plus élevés de maladies professionnelles sont la houille, les métaux non ferreux et la métallurgie ; parmi les cas de pneumoconiose diagnostiqués, la silicose (maladie causée par l'exposition à la silice) et l'antracose (celle liée à l'exposition au charbon) représentait à elles seules près de 92% des cas<sup>15</sup>.

En 2010, 27 240 cas de maladies ont été signalés, soit 50% de plus qu'en 2009. Les résultats d'une enquête menée par le Ministère de la santé publique et de l'hygiène sur la santé au travail relative à la nouvelle génération de travailleurs migrants en 2010, soulignent que près de 60% des 100 millions de nouveaux travailleurs migrants sont employés dans des industries présentant des risques élevés pour la santé au travail. Ces dernières années, plus de 80% du nombre total de cas de maladies professionnelles concernaient des travailleurs migrants, et l'émergence de maladies collectives se produit régulièrement. Les travailleurs migrants constituent désormais un groupe professionnel important. Or, les instances de surveillance de la santé au travail relatent peu de cas de maladies professionnelles concernant ce

<sup>12</sup> Lin Jie et Zhou Jianming, « High incidence of migrant workers into groups of enterprises to participate in occupational medical examination rate of less than 10 percent », *China Quality Network*, <http://www.cqn.com.cn/news/xfpd/szsj/cj/467227.html>

<sup>13</sup> Cf. <http://opinion.people.com.cn/GB/8213/58217/58284/4466770.htm>

<sup>14</sup> Art. 32(1) de la Loi sur la prévention et le contrôle des maladies professionnelles.

<sup>15</sup> « Law on Prevention and Control of Occupational Diseases », *Occupational Disease and the historical process*, <http://wenku.baidu.com/view/33f061d133d4b14e85246879.html>.

groupe spécifique de travailleurs ; la dissimulation ainsi que la non-déclaration des maladies causées par le travail constituent à l'heure actuelle un grave problème.

Selon une enquête sur les maladies professionnelles publiée par l'Hôpital de prévention des maladies professionnelles de Guangzhou, la pneumoconiose, les intoxications professionnelles et la surdité liée au bruit sont, depuis près de cinq ans, les trois maladies les plus fréquentes dans cette ville ; la pneumoconiose occupant la place la plus préoccupante s'agissant des maladies professionnelles émergentes. Les enquêtes et analyses montrent que les petites et moyennes entreprises ainsi que les entreprises privées à Guangzhou sont, en raison de leur domaine d'activité (traitement des pierres précieuses, construction...), davantage soucieuses de la prévention des maladies professionnelles ; le contrôle de ces seules entreprises ne suffit pas, ce qui explique l'incidence élevée de la pneumoconiose dans la silicose<sup>16</sup>.

## 2 – La difficile reconnaissance des accidents et maladies liés au travail

Le certificat de diagnostic professionnel ou d'identification des causes constitue la base fondamentale et le point de départ du traitement réservé aux blessures du travailleur victime. Toutefois, en ce qui concerne la prévention et le diagnostic de la maladie professionnelle, il existe des questions importantes telles que la difficulté du diagnostic et de l'identification des causes, les problèmes r  glementaires, les obstacles à l'exercice des droits des travailleurs, la lourde responsabilité des entreprises, voire de la personne impliquée ou à l'origine de l'accident survenu. Depuis 2009, plusieurs cas de maladies professionnelles médiatisés ont choqué l'opinion publique dans la mesure où la question de la preuve du lien de causalité avec le travail demeure particulièrement difficile à établir pour la victime. De ce fait, les victimes étaient privées du bénéfice des traitements médicaux nécessaire à leur guérison.

La réticence des employeurs constitue un premier obstacle à surmonter. En effet, certains d'entre eux refusent, lors de la survenance d'un accident ou d'une

maladie liée au travail, de fournir les informations nécessaires (antécédents professionnel d'expositions du ou des travailleurs victimes) au centre de prévention et de traitement des maladies professionnelles, voire contestent l'existence de relations de travail avec ces derniers. Dans le cas spécifique des maladies professionnelles, les victimes rencontrent, du fait de l'attitude malveillante de l'employeur, des difficultés à identifier clairement la nature de la maladie professionnelle dont ils sont atteints, voire ne parviennent pas à en obtenir la réparation légale adéquate. En outre, certains employeurs dissimulent purement et simplement le véritable nombre d'accidents du travail survenus ; laissant la victime dans l'incapacité de percevoir la moindre réparation ou prise en charge des frais médicaux par le fonds d'assurance des accidents du travail<sup>17</sup>.

L'indépendance des instances compétentes en matière de prévention et de traitement des maladies professionnelles, chargées de l'établissement de leur diagnostic, représente la deuxième entrave à laquelle sont confrontées les victimes. En effet, le diagnostic des maladies professionnelles doit être exclusivement effectué par le centre de prévention et de traitement des maladies professionnelles, institution de santé publique, désignée et autorisée à cet effet par l'Administration

<sup>17</sup> Suite à un accident du travail (l'écrasement du pouce par une machine) survenu le 7 septembre 2010 dans une entreprise située dans la ville de Fu Zhou, province du Fujian de la Chine orientale, Mme Luo (travailleuse migrante recrutée dans l'entreprise depuis 2009) a été transférée, à la demande de son employeur, à l'hôpital local pour une chirurgie de peau. Malgré une première intervention réussie, d'importantes cicatrices et lésions demeuraient sur son bras gauche et son pouce droit. Afin d'achever de la soigner, le médecin sugg  rait qu'il soit procédé à une seconde opération dont le côté s'élevait à environ 70 000 Yuan RMB. L'employeur ayant catégoriquement refusé de prendre en charge une opération si onéreuse, Mme Luo tenta d'obtenir de l'aide auprès de toutes les institutions possibles telles que le bureau du travail, les fédérations de femmes, les syndicats, les centres d'aide juridique... sans succès. Malheureusement, en dépit du rapport officiel que l'entreprise doit établir mensuellement et de la gravité de l'accident survenu à Mme Luo, cet accident n'a pas été déclaré par son employeur au Bureau du travail et de la sécurité sociale de Fu Zhou ; omission qui la prive de toute indemnisation. Cf. Cai Yao-zonga, « Le refus d'indemniser un accident du travail nécessitant une chirurgie de la main droite, absence de contrôle », *Channel Guide*, 11 juillet 2011, 7e   d.

<sup>16</sup> « Experts say China's migrant workers into the main high occupational groups », *Sina news*, <http://news.sina.com.cn/c/2011-09-08/150523126865.shtml>.



provinciale de santé publique<sup>18</sup> ; les autres institutions de santé, notamment les hôpitaux généraux, n'ayant pas la compétence pour diagnostiquer en la matière. L'intention du législateur est d'empêcher que le refus de l'employeur de fournir les informations relatives à la victime constitue une entrave au bon diagnostic des maladies professionnelles. Toutefois, en pratique, l'indépendance de l'institution désignée peut fréquemment être remise en cause, celle-ci ne remplissant pas correctement ses fonctions, nuisant ainsi à l'obtention d'un diagnostic impartial. Or, il n'existe aucune disposition légale prévoyant la responsabilité de ces institutions, en vue notamment de garantir leur indépendance. L'examen des poumons de M. Zhang Hai-chao par thoracotomie en est un exemple typique<sup>19</sup>.

La troisième difficulté à laquelle doivent faire face les victimes est la lourdeur de la charge de la preuve. En effet, pour faire une demande de diagnostic des maladies professionnelles auprès de l'institution de prévention et de traitement des maladies professionnelles, les travailleurs sont tenus de fournir leurs antécédents d'expositions professionnels et médicaux, une copie du dossier de l'organisme de surveillance de la santé au travail, les résultats des examens de santé du travail, les tests et évaluations annuelles de l'information professionnelle sur le lieu de travail ainsi que d'autres renseignements connexes. En pratique, les travailleurs sont dans l'incapacité matérielle d'avoir accès et donc de fournir ces données dans la mesure où la majorité est en la possession de l'employeur. Dès lors, le dossier de la victime – accablée par la lourdeur de la charge de la preuve – est rejeté pour irrecevabilité.

### 3 – L'absence de recours juridique

Dans l'hypothèse où une victime souhaiterait contester le diagnostic du centre spécifique de prévention et de traitement des maladies professionnelles, elle ne dispose malheureusement d'aucun moyen juridique. Il n'existe en effet ni recours administratif ni recours juridictionnel en la matière. S'agissant du travailleur ayant subi l'opération des poumons pour constater l'existence d'une pneumoconiose, ce sont les médias qui l'ont aidé à alerter

l'opinion publique et ainsi à attirer l'attention des dirigeants provinciaux afin que sa maladie professionnelle soit reconnue.

### 4 – L'absence d'avance des frais médicaux par le fonds d'assurance sociale

Conformément aux dispositions du Règlement sur les assurances accident du travail et de la Loi sur la prévention et le contrôle des maladies professionnelles, les frais médicaux des travailleurs doivent être pris en charge par la caisse d'assurance sociale après la survenance d'accidents ou de maladies professionnels. Malheureusement, la plupart du temps les caisses de sécurité sociale ne procèdent pas au règlement des frais médicaux dans la mesure où, lorsque la demande est traitée, un doute persiste sur l'existence d'un lien de causalité entre l'accident ou la maladie et l'activité professionnelle. Il est fréquent que les travailleurs accidentés ou malades professionnellement, soient tenus d'avancer eux-mêmes le règlement des frais médicaux face au refus, d'une part, de certains employeurs de les prendre à leur charge ou, d'autre part, du fonds d'assurance sociale d'avancer le paiement des frais médicaux, tant qu'aucune décision définitive quant à la nature de l'accident ou de la maladie n'est prise. Les travailleurs victimes se trouvent encore plus dépourvus et plongent dans une situation misérable.

## II – Carences et perspectives d'amélioration de la protection de la santé et de la sécurité des travailleurs migrants

L'analyse des carences en matière de protection de la santé et de la sécurité des travailleurs migrants révèle une multiplicité de causes (A). Les pistes et suggestions d'amélioration des dispositions actuelles sont, quant à elles, tout aussi variées (B).

<sup>18</sup> Art. 39 de la Loi de prévention et de contrôle des maladies professionnelles.

<sup>19</sup> Voir note de bas de page n° 1, p. 64.

## **A – Les causes de l’insuffisance de protection de la santé-sécurité des travailleurs migrants**

Les causes de l’insuffisance de protection de la santé-sécurité des travailleurs migrants découlent aussi bien de la priorité accordée à la productivité et à la croissance économique (1), de l’absence de formation à la sécurité (2), de la faiblesse du niveau de sanction et d’indemnisation des victimes (3), de l’absence de contrôle effectif du gouvernement local (4) que du défaut de syndicalisation des travailleurs migrants (5).

### **1 – La priorité accordée à la productivité et à la croissance économique**

Les besoins énergétiques de la Chine sont en forte augmentation du fait de la rapide croissance de l’économie chinoise ; impliquant dès lors un accroissement de l’approvisionnement en charbon. Nombreux sont les employeurs qui, obnubilés par la poursuite de la productivité du travail, sont bien moins rigoureux s’agissant des précautions de sécurité à faire respecter. Le principe « la sécurité et la prévention d’abord » est uniquement affirmé du bout des lèvres lors des réunions officielles, et adopté formellement mais ne fait l’objet d’aucune mise en œuvre concrète. Certains responsables locaux et employeurs ne prêtent guère attention à la santé-sécurité au travail ou au respect des droits des travailleurs, privilégiant la rentabilité de leur activité professionnelle. Ainsi, l’utilisation d’équipements et de matériel de protection désuets augmente considérablement la survenance d’accidents et de maladies professionnels ainsi que le taux de mortalité liée au travail.

### **2 – L’absence de formation à la sécurité**

Cherchant par tous les moyens à maximiser leurs profits, il n’est pas rare que les intérêts des travailleurs, y compris ceux des travailleurs migrants, soient mis à mal, notamment s’agissant des obligations statutaires en matière de santé et de sécurité au travail. L’enquête réalisée par le syndicat de la ville de Jinan dans la province du Shandong, sur un échantillon de 36 463 travailleurs, révèle qu’à la question « votre unité vous a-t-elle fournie une formation à la sécurité ? » 18,7% des

travailleurs ont répondu par la négative, près de 9% affirmaient ne pas en être sûrs. En effet, les formations relatives à la prévention et à la préservation de la santé-sécurité au travail sont loin d’être prioritaires comparées à d’autres besoins de formation considérés comme plus urgents<sup>20</sup>.

### **3 – La faiblesse du niveau de sanction et d’indemnisation des victimes**

En vertu du Règlement sur l’assurance accidents du travail, en cas de survenance d’un accident lié au travail l’employeur est soumis au versement d’une pénalité économique ainsi qu’à une indemnisation en faveur du travailleur accidenté. Mais le montant de ces deux sanctions financières est particulièrement faible. Par ailleurs, conformément aux lois sur la sécurité sur les lieux de travail de 2002 et sur la prévention et le contrôle des maladies professionnelles de 2001, le supérieur hiérarchique ou le collègue directement responsable de l’accident peut être condamné au versement de la peine maximale de 200 000 Yuan (soit environ 20 000 euros). La faiblesse du niveau de sanction et d’indemnisation des victimes en cas d’accident survenu dans l’entreprise atténuée, voire annule le rôle dissuasif que le versement de pénalités financières est censé jouer auprès de l’employeur. En tout état de cause, ces sanctions et indemnisations s’avèrent insuffisantes pour inciter les employeurs à investir dans la prévention et la protection de la santé et de la sécurité au travail.

### **4 – L’absence de contrôle effectif du gouvernement local**

Se préoccupant essentiellement du développement économique de la Chine et du niveau de l’emploi, les gouvernements locaux protègent davantage les investisseurs au détriment des intérêts des travailleurs. Les multiples violations des droits des travailleurs migrants dans les pratiques d’emploi sont loin de constituer une inquiétude majeure. Dans cette ambiance locale, le contrôle sur la sécurité et l’hygiène demeure laxiste.

<sup>20</sup> Xing-Jia Li, « Workers’ occupational safety and health protection of migrant workers to work overtime is particularly conspicuous absence », *China New*, <http://www.chinanews.com/sh/news/2010/03-16/2171420.shtml>.

## 5 – Le défaut de syndicalisation des travailleurs migrants

Selon les statistiques de la Fédération Panchinoise des Syndicats (*All-China Federation of Trade Unions- ACFTU*), à la fin de septembre 2005, le taux global de syndicalisation avoisinait 70% ; le taux de syndicalisation des travailleurs migrants demeurant très faible. En effet, ces derniers sont principalement employés dans le secteur non-public ; entreprises dans lesquelles la couverture syndicale est habituellement faible. Par ailleurs, même lorsqu'ils sont recrutés par des entreprises publiques, les travailleurs migrants sont, en pratique, exclus du comité syndical de l'entreprise. Ce dernier ne les considère effectivement pas comme pouvant adhérer à son syndicat, et ne prend donc jamais l'initiative de les représenter ou les défendre.

## B – Quelques pistes et suggestions d'amélioration des dispositions actuelles

Les perspectives d'amélioration des dispositions de protection de la santé et de la sécurité des travailleurs migrants concernent notamment la mise en cause de la responsabilité patronale (1), le renforcement du rôle du gouvernement local dans la prévention et le traitement des maladies professionnelles (2), l'amélioration du système de diagnostic médical en matière de maladies professionnelles (3), le renforcement du rôle du syndicat dans la protection de la santé-sécurité des travailleurs migrants (4) et l'établissement d'un Comité de protection du travail dans les entreprises de grande envergure (5).

### 1 – La mise en cause de la responsabilité patronale

Tout d'abord, en vue de prévenir la survenance d'accidents du travail ou de maladies professionnelles, la législation en la matière devrait préciser l'obligation de l'employeur vis à vis de la sécurité du travailleur. En effet, les dispositions actuelles sont assez vagues d'un point de vue terminologique singulièrement en ce qui concerne l'obligation de sécurité de l'employeur. Ainsi, l'employeur n'est pas soumis à une obligation de sécurité de résultat.

Par ailleurs, les employeurs devraient réellement inculquer à leurs salariés la nécessité de respecter strictement les règles et règlements en matière de

sécurité du travail ainsi que les règles de fonctionnement. Ils devraient également, les informer de façon transparente des facteurs de risques existants sur les lieux de travail et sur les différents postes de travail ainsi que les précautions et mesures à prendre en cas d'accident.

Enfin, il conviendrait de renforcer les sanctions pénales infligées aux employeurs, responsables d'accident du travail ou de maladies professionnelles, afin que ces sanctions soient plus dissuasives. En effet, les sanctions trop clémentes n'incitaient pas suffisamment à prendre en compte la nécessité de préserver la santé-sécurité des travailleurs. Actuellement, la peine de prison maximale prévue par la loi, en cas de survenance de graves accidents du travail, est de sept ans ; peine moins dissuasive que les profits tirés du travail.

### 2 – Le renforcement du rôle du gouvernement local dans la prévention et le traitement des maladies professionnelles

Tout d'abord, l'accent devrait être mis sur la surveillance des maladies professionnelles et l'évaluation des risques professionnels dans l'entreprise. Le rôle des autorités sanitaires d'État devrait être renforcé afin qu'ils procèdent régulièrement à la surveillance et à l'investigation en matière de maladies professionnelles, qu'ils évaluent réellement les risques professionnels encourus par l'ensemble des travailleurs, qu'ils préconisent des mesures de prévention et fournissent des conseils appropriés pour le traitement des maladies professionnelles. Ensuite, le gouvernement provincial devrait rendre publique la liste des maladies professionnelles diagnostiquées à l'hôpital de la région administrative ; ce qui faciliterait l'établissement du diagnostic et son contrôle. Par ailleurs, des subventions économiques appropriées ou des prêts à taux préférentiel devraient être accordés aux PME en difficulté, dès lors que celles-ci s'engagent à respecter les normes de protection du travail et les met concrètement en œuvre. Enfin, un fonds d'avance de frais pour aider les travailleurs pauvres à accéder au meilleur traitement médical en temps utiles devrait leur être proposé. Compte tenu de l'expérience du système de fonds d'urgence sur la base de la garantie salariale du gouvernement, il s'avère possible de créer de tels fonds d'avance pour permettre aux travailleurs migrants accidentés ou victimes d'une

maladie professionnelle d'accéder aux soins de santé adéquats et appropriés à leur état.

### **3 - L'amélioration du système de diagnostic médical en matière de maladies professionnelles**

Le système actuel ne permettant pas aux travailleurs de demander un diagnostic indépendant auprès des institutions compétentes, une modification de la loi sur la prévention et le traitement des maladies professionnelles s'impose afin de faciliter l'accès des travailleurs au diagnostic des maladies professionnelles. Dans le cadre de la modification de la loi de prévention des maladies professionnelles, un projet d'amendement (qui n'a pas encore été adopté) avait été adressé au public pour avis par le Comité permanent de l'Assemblée Nationale Populaire en 2011. Ces modifications ont, tout d'abord, pour objectif de mettre un terme à la situation d'incapacité dans laquelle se trouvent les travailleurs victimes d'accidents ou de maladies professionnels lorsqu'ils doivent fournir, soit la preuve de l'existence de relations de travail, soit les antécédents d'exposition professionnelle et autres renseignements en vue d'appuyer l'établissement du diagnostic médical des maladies professionnelles. Ensuite, le renforcement du contrôle du processus de diagnostic est nécessaire, de même qu'un éclairage sur la responsabilité des institutions chargées de l'identification des maladies professionnelles. Ainsi, dans cette même optique, le projet d'amendement doit permettre l'établissement d'une réelle prévention des maladies professionnelles et une totale transparence, ainsi que l'indication précise des responsabilités claires du Gouvernement et des Ministères concernés. Enfin, ces changements ont également pour but de briser le monopole des institutions spécialisées et autres organismes accrédités en matière de diagnostic des maladies professionnelles, afin d'assurer une évaluation indépendante.

L'augmentation du suivi de la prévention des maladies professionnelles par les syndicats constitue donc la première modification proposée par le projet d'amendement de l'Assemblée nationale populaire de 2011. En outre, il est prévu que les services médicaux ou les établissements de soins assurant le diagnostic des maladies professionnelles ne puissent pas refuser les demandes de diagnostic portant *a priori* sur des maladies pour lesquelles les symptômes sont constatés ou pour

lesquelles un soupçon existe. De plus, l'arbitrage est envisagé comme voie supplémentaire de résolution des conflits liés au diagnostic des maladies professionnelles, notamment concernant les cas où l'employeur réfute l'existence d'une relation de travail ou refuse de délivrer les informations nécessaires à l'établissement des antécédents professionnels. Par ailleurs, la réduction de l'impact du diagnostic médical et l'accroissement de la charge de la preuve incombant à l'employeur constitue une modification importante de la loi. Ensuite, le projet d'amendement de la loi prévoit la transformation du Comité d'évaluation des maladies professionnelles en « Comité d'identification des maladies professionnelles ». Ce dernier, composé d'un représentant du ministère du Travail, d'agences de supervision de la sécurité, de spécialistes de la sécurité et de la santé, et de représentants syndicaux, aurait en charge le contrôle des diagnostics des maladies professionnelles. En cas de contestation du diagnostic établi, le comité pourrait ouvrir une audience en réunissant les parties concernées en vue d'imposer le respect des obligations professionnelles. Les travailleurs et les employeurs disposeraient par ailleurs du droit de se faire représenter devant le Comité d'identification des maladies professionnelles ; lequel entendra les arguments des employeurs et des salariés en vue de rendre une décision objective.

### **4 - Le renforcement du rôle du syndicat dans la protection de la santé-sécurité des travailleurs migrants**

Comme tout travailleur, les travailleurs migrants ont le droit d'adhérer au syndicat existant. Ce dernier devrait assumer l'obligation de représenter et de défendre les intérêts des travailleurs migrants ; le comité syndical des entreprises publiques n'ayant aucune raison légitime de refuser l'adhésion des travailleurs migrants. Il est fondamental que le comité syndical d'entreprise se sente concerné par les conditions de travail de l'ensemble des salariés de l'entreprise, car les membres du comité syndical d'entreprise connaissent la réalité de la situation sur les différents postes de travail, ainsi que les dangers potentiels existants. Dans le secteur privé où il n'existe pas de comité syndical d'entreprise, il est urgent d'en établir pour la surveillance des conditions de travail, la représentation et la défense des travailleurs, notamment des travailleurs migrants particulièrement marginalisés en ville.

## 5 – L'établissement d'un Comité de protection du travail dans les grandes entreprises

La mise en place d'un Comité de protection du travail dans les grandes entreprises s'avère indispensable. Il serait composé à parité, de représentants du patronat et de représentants des travailleurs. La création d'une instance similaire dans les petites entreprises devrait être envisagée. Ces instances de protection détermineraient les enjeux majeurs en matière de santé-sécurité au travail et les aspects sanitaires à prendre en compte dans le cadre du système de gestion de l'entreprise.

### Conclusion

Les employeurs et les travailleurs ont la responsabilité de construire et de maintenir un environnement sécurisé au travail. Compte tenu du net déséquilibre existant aujourd'hui en Chine dans le rapport de forces au travail, l'employeur doit avoir plus de devoirs et d'obligations en la matière à ce stade du développement chinois. En cas de violations des dispositions légales, la responsabilité juridique du contrevenant, y compris la responsabilité économique et pénale, devrait être expressément prévue afin que tous – employeur ou salarié – soient contraints de se conformer strictement à l'application de la loi. Face aux intérêts divergents que constituent, pour les uns, la préservation de la vie des travailleurs et, pour les autres, le bénéfice économique de l'entreprise, les partenaires sociaux se doivent de prêter davantage attention à la santé et la sécurité des travailleurs.