

État 20.10.2005

Amiante: Cadre légal

Conférencier:

Harald Bentlage, division Droit, OFEFP

Sommaire:

Introduction

Interventions parlementaires et évolution du droit

Compétences de l'OFSP, de l'OFEFP et de la Suva

Droit matériel

Conclusions

I. Introduction

Faire un exposé sur la manière dont le droit règle le problème de l'amiante est une tâche périlleuse pour plusieurs raisons. Cela tient surtout au fait que dans l'opinion publique, l'amiante est souvent liée à des craintes et a de ce fait une connotation négative. Le sujet est par ailleurs aussi un défi parce que l'amiante pose des questions d'ordre juridique qui dépassent largement le domaine de compétences d'un office fédéral. Je vais donc être amené à aborder un assez grand nombre de domaines juridiques, dont je résumerai les aspects centraux dans la mesure où ils touchent à la problématique de l'amiante. Il est évidemment impossible, dans le cadre d'un bref exposé, de parler de toutes les prescriptions légales qui concernent ce thème. En particulier, la discussion détaillée des questions de responsabilité dépasserait le cadre du présent exposé (voir aussi la note explicative 45).

En suivant un ordre chronologique, je commencerai par citer quelques interventions parlementaires qui situent le problème, pour parcourir ensuite quelques importantes étapes de l'évolution du droit et de son application.

Je continuerai par un aperçu de quelques tâches centrales de l'OFSP et de l'OFEFP ainsi que de la Suva, trois acteurs importants au niveau fédéral en matière de protection contre les dangers liés à l'amiante.

L'accent principal de l'exposé sera mis sur la présentation des dispositions légales, en commençant par le droit international et le droit européen avant de passer aux dispositions juridiques fédérales et cantonales (en tant que parties du droit public) et des dispositions du droit privé (qui ne s'appliquent pas aux rapports entre l'État et ses citoyennes et citoyens, mais exclusivement aux relations entre personnes privées).

Je terminerai par une brève conclusion.

II. Interventions parlementaires et évolution du droit

1. Interventions parlementaires

En faisant une recherche sur le site Internet du Parlement, avec « amiante » comme mot-clé, on obtient une liste d'interventions parlementaires au sens de l'art. 118, al. 1, de la loi fédérale du 13 décembre 2002 sur l'Assemblée fédérale (Loi sur le Parlement, LParl; RS 171.10) dont les premières datent des années 1980 (la motion, le postulat, l'interpellation et la question sont considérés ci-après comme interventions parlementaires). Par ordre chronologique, il s'agit des interventions suivantes:

- Interpellation Longet du 07.06.1983: « Seveso et les dangers de la chimie »
- Postulat Longet du 23.06.1983: « Surveillance de la pollution de l'air »
- Question Longet du 06.12.1983: « Amiante. Utilisation actuelle et produits de substitution »,
- Question Mascarin du 20.03.1984: « Bâtiments. Interdiction de l'amiante »

- Question Clivaz du 11.06.1985: « Séminaire de formation consacré aux enduits d'amiante »
- Interpellation Ziegler du 20.06.1985: « Bâtiments floqués à l'amiante. Inventaire »,
- Interpellation de la Fraction des Verts du 02.03.1988: « Amiante des freins. Nuisance »,
- Interpellation Béguelin du 15.03.1989: « Utilisation de l'amiante. Ratification de la convention de l'OIT »

Les titres de ces interventions reflètent le plus souvent leurs objectifs principaux. Elles visent par ailleurs presque toutes à améliorer la protection contre les risques de pollution par l'amiante.

Rétrospectivement, on peut dire que les nombreuses interventions parlementaires des années 80 ont certainement contribué à renforcer le droit par l'ajout de l'annexe sur l'amiante à l'ordonnance sur les substances en 1989 (j'y reviendrai sous IV.1.2.2 et IV. 1.2.3.)¹.

2. Évolution du droit

Une présentation détaillée et complète des efforts et développements juridiques dont le but était de régler au niveau législatif, de la manière la plus complète possible, les problèmes que pose l'ensemble du cycle de vie de l'amiante, depuis sa production jusqu'à son élimination, dépasserait largement le cadre du présent exposé.

Je préfère donc me limiter à l'évocation de quelques étapes importantes des cent dernières années, en m'appuyant fortement sur une vue d'ensemble élaborée par la Suva²:

1939	La Suva reconnaît l'asbestose comme maladie professionnelle
dès 1950	Adaptation permanente des valeurs CMA (concentrations maximales de substances nocives admissibles au lieu de travail) aux nouvelles connaissances
1953	Inscription de l'asbestose sur la liste des maladies professionnelles donnant droit à une indemnisation
1975	Arrêts des travaux d'isolation à l'amiante floqué

¹ Il faut noter deux interpellations des années 90, toutes deux déposées par Jean Spielmann. La première, du 20 septembre 1993, concernant l'amiante et le cancer de la plèvre, est intéressante dans le sens où elle mentionne deux sources d'amiante que l'opinion publique ne connaissait pas, et qu'elle pose la question du nombre de décès peut-être causés par des empoisonnements par l'amiante dans les entreprises fédérales. La seconde interpellation a été déposée le 21 septembre 1994 sous le titre « Amiante: exportation du risque »; il s'agissait de bruits selon lesquels des wagons contaminés par de l'amiante rouleraient vers l'Ukraine pour assainissement ou élimination. Il faut mentionner enfin deux interpellations du 16 décembre 2004; l'une de Christiane Brunner sous le titre « Justice pour les victimes de l'amiante », et celle de Teuscher, concernant l'insuffisance de la protection au travail. Enfin, la motion Brunner déposée le 15.06.2005, « Prévenir l'exposition à l'amiante »

² On trouvera un tableau « Faits et chiffres sur l'amiante en Suisse » aux pages 4 et 5 des informations de la Suva aux médias, publié le 22.02.2002 sous le titre « Les assainissements d'amiante exigent la plus grande prudence »; voir http://www.suva.ch/fr/home/suvapro/branchenfachthemen/asbest_neu/asbestsanierungen.htm;

1988	Obligation de déclarer les travaux d'assainissement des revêtements contenant de l'amiante floqué
1989	Interdiction générale de l'amiante (remise, utilisation, importation)
1991	Directive « Amiante floqué et autres matériaux à base d'amiante faiblement aggloméré » de la Commission fédérale de coordination pour la sécurité au travail (directive CFST 6503) ³
1994	Fin du délai transitoire pour l'importation et la remise encore autorisées de certains produits et objets contenant de l'amiante ⁴ .

III. Compétences de l'OFSP, de l'OFEFP et de la Suva

Les compétences de l'OFSP, de l'OFEFP et de la Suva découlent de normes juridiques contraignantes. Les actes législatifs en question sont soit des lois au sens formel, soit des lois au sens uniquement matériel, à savoir des ordonnances du Conseil fédéral.

L'OFSP a entre autres les compétences suivantes:

- il est l'autorité compétente en matière de santé humaine (art. 9, al. 1, de l'ordonnance d'organisation du Département fédéral de l'intérieur [Org DFI],
- il fournit des informations sur la protection de la santé (art. 9, al. 3, let. d, Org DFI),
- il surveille et coordonne les actes normatifs concernant la santé publique, notamment en ce qui concerne les produits chimiques et les objets susceptibles de constituer un danger pour la santé publique (art. 9, al. 3, let. a, ch. 4, Org DFI).

Les compétences de l'OFEFP sont notamment les suivantes:

- il est le service spécialisé de la Confédération chargé de l'examen des questions relatives à la protection de l'environnement (selon l'art. 42, al. 2, de la loi fédérale du 7 octobre 1983 sur la protection de l'environnement [LPE]; RS 814.01),
- il renseigne le public de manière objective sur la protection de l'environnement et sur l'état des nuisances qui y portent atteinte (art. 6, al. 1, LPE),
- il conseille les autorités et les particuliers (art. 6, al. 2, LPE),
- il surveille la mise en œuvre de l'ordonnance sur la réduction des risques liés à l'utilisation de substances, de préparations et d'objets particulièrement dangereux (ordonnance du 18 mai 2005 sur la réduction des risques liés aux produits chimiques, ORRChim; RS 814.81) et coordonne les mesures d'exécution des cantons (art. 38, al. 1 et 2, LPE),
- il accomplit les tâches d'exécution qui lui sont spécifiquement attribuées (il peut p. ex. accorder des dérogations au sens de l'annexe 1.6 ORRChim).

³ La plus récente édition de cette directive encore en révision remonte à janvier 2000. Cf. <http://www.witsp1.suva.ch/sap/its/mimes/waswo/99/pdf/06503-f.pdf>

⁴ Chiffre 31 al. 1 lettre c., e. -- g., i. et k Annexe 3.3 Osubst.

D'autres tâches générales sont attribuées à l'OFEFP par l'article 12 de l'ordonnance d'organisation du 6 décembre 1999 du Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et des communications (Org DETEC; RS 172.217.1).

Les domaines d'activités de la Suva⁵ sont variées. La Suva gère en particulier l'assurance-accidents (selon l'art. 58 LAA) dans le domaine d'activité défini par l'art. 66 LAA. Ce sont surtout les responsabilités que la Suva a résumées dans sa brochure «Données et faits sur l'amiante»⁶ qui nous intéressent ici:

- surveillance de l'application des prescriptions sur la prévention des maladies professionnelles (dus à l'amiante) au poste de travail, ceci dans toutes les entreprises de Suisse (art. 50, al. 1, de l'ordonnance du 19 décembre 1983 sur la prévention de accidents et maladies professionnelles, ordonnance sur la prévention des accidents [OPA]; RS 832.30)),
- surveillance de l'application des prescriptions sur la prévention des accidents professionnels dans certaines entreprises (art. 49, al. 1, OPA), c'est-à-dire celles dont la surveillance exige en général des connaissances spéciales,
- ordonnance du 30 mars 1988 concernant l'obligation d'informer sur les travaux d'assainissement de matériaux de construction contenant de l'amiante; RS 832.324.12),
- contrôles au poste de travail (art. 61 OPA),
- définition des valeurs limites d'exposition à des substances dangereuses pour la santé aux postes de travail (valeur limite moyenne d'exposition, VME, et valeur limite d'exposition calculée sur une courte durée, VLE); la base juridique des directives « Valeurs limites d'exposition aux postes de travail 2005 », qui contiennent aussi les valeurs VME/VLE, est l'art. 50, al. 3, OPA,
- allocation de prestations d'assurance pour maladies professionnelles dues à l'amiante (art. 77 LAA en rel. avec l'art. 66 LAA ainsi que l'art. 14 et l'annexe 1 de l'ordonnance du 20 décembre 1982 sur l'assurance-accidents [OLAA; RS 832.202]).

IV. Droit matériel

1. Droit public

1.1. Droit international et européen

1.1.1. Droit international

C'est l'Organisation Internationale du Travail (OIT) qui a fait les premiers pas vers une interdiction de l'amiante au plan mondial, par la Convention n° 162 concernant la sécurité dans l'utilisation de l'amiante (RS 0.822.726.2), qui a été conclue le 24 juin 1986 à Genève et ratifiée jusqu'ici par 27 États. Par la ratification, les États s'engagent à interdire l'utilisation d'amiante crocidolite et des produits contenant cette fibre (art. 11, al. 1). La Convention exige également l'interdiction du flocage de l'amiante quelle que soit sa forme (art. 12, al. 1). Les autres exigences de cette

⁵ La Suva est une institution de droit public qui a une personnalité juridique propre et dont le siège est à Lucerne (Art. 61 al. 1 de la Loi fédérale sur l'assurance-accidents [LAA] du 20 mars 1981 [RS 832.20] ainsi que l'art. 1 du règlement sur l'organisation de la Caisse nationale d'assurance contre les accidents [Règlement d'organisation Suva] du 14 juin 2002 [RS 832.207]). Elle est placée sous la haute surveillance de la Confédération, qui est exercée par le Conseil fédéral (art. 61 al. 3 p. 1 LAA et art. 76 LPGA [RS 830.1]).

⁶ Du 24.11.2004.

Convention⁷ ne sont pas aussi strictes selon l'avis de Zieschang et Au⁸. Cela ressort déjà du fait que certains États, comme le Canada et la Fédération de Russie, figurent parmi les signataires, alors qu'il est notoire que certains types d'amiante sont encore extraits ou utilisés dans divers processus de production industrielle. Pour la Suisse, cette Convention est entrée en vigueur le 16 juin 1993⁹. Dans l'ordre juridique national, ses exigences sont essentiellement couvertes par les dispositions:

- de la LAA, en particulier les art. 82 et 83,
- de la loi fédérale du 13 mars 1964 sur le travail dans l'industrie, l'artisanat et le commerce (loi sur le travail; RS 822.11),
- de l'OPA, en particulier les art. 6, 50, 57, 66 et 67,
- de l'annexe 1.6 ORRChim (ancienne annexe 3.3 de l'ordonnance du 9 juin 1986 sur les substances dangereuses pour l'environnement [Ordonnance sur les substances, Osubst; RS 814.013]),
- l'ordonnance concernant l'obligation d'annoncer les travaux d'assainissement portant sur des matériaux de construction contenant de l'amiante et
- la directive CFST 6503¹⁰ entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1991.

D'autres instruments de l'OIT traitent de la protection de la santé des employés par rapport à l'amiante, même s'ils ne le mentionnent pas expressément. Il s'agit p. ex. de la Convention n° 139 et de la Recommandation n° 147 de 1974, sur le cancer professionnel - 1974 - ainsi que la Convention n° 156 sur le milieu du travail (pollution de l'air, bruit et vibrations) - 1977. Ces textes, qu'il n'y a pas lieu d'examiner de plus près ici, se réfèrent à des situations techniques diverses, qui concernent aussi la sécurité lors de l'utilisation d'amiante¹¹.

Un autre instrument du droit international concernant l'amiante se trouve dans la Convention sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement dans un contexte transfrontière¹². Selon son art. 2, al. 2, en relation avec l'annexe 1, chiffre 5, chaque Partie (contractante) est tenue d'établir une procédure d'évaluation de l'impact sur l'environnement pour certaines installations d'extraction d'amiante, ainsi que pour le traitement et la transformation d'amiante et de produits contenant de l'amiante. Il est largement tenu compte de cette obligation de droit international dans l'ordonnance du 19 octobre 1998 relative à l'étude de l'impact sur l'environnement (OEIE RS 814.011). En effet, selon le numéro 70.13 de l'annexe, toutes les installations

⁷ Voir à ce sujet le rapport du 15 juin 1987 sur la Convention n° 162 et la modification de la Constitution de l'OIT, votées en 1986 lors de la 72^{ème} session de la Conférence internationale du Travail, FF 1987 II p. 1336 et s.

⁸ Traité dans leur exposé « L'application de la nouvelle directive de l'UE pour la protection des employés contre l'amiante -- expériences en Europe », présenté le 29 octobre 2003 à Düsseldorf dans le cadre du Salon pour la sécurité et la santé au travail (A+A).

⁹ Après son approbation par l'Assemblée fédérale le 28 janvier 1992 et le dépôt de l'acte de ratification par la Suisse, le 16 juin 1992.

¹⁰ Voir à ce sujet le rapport du 15 juin 1987 sur la Convention n° 162 et la modification de la Constitution de l'OIT, votées en 1986 lors de la 72^{ème} session de la Conférence internationale du Travail, FF 1987 II p. 1336, 1339 et s., ainsi que le rapport et message du 3 juin 1991 sur les conventions et recommandations approuvées en 1989 et 1990 aux 76^{ème} et 77^{ème} sessions de la Conférence internationale du Travail, ainsi que sur trois conventions votées lors de sessions antérieures, FF 1991 III p. 869, 902 s.

¹¹ Pour plus de détails sur les efforts (aussi de l'Office international du Travail), pour réaliser des mesures de protection plus sévères pour les employés dont la santé est mise en danger par une exposition durant le travail à des poussières ou fibres d'amiante, voir FF 1987 II p. 1336, 1338 s.

¹² Conclue à Espoo le 25 février 1991, approuvée par l'Assemblée fédérale le 13 juin 1996 (RO 2003 4091), dépôt de l'acte de ratification suisse le 16 septembre 1996 et entrée en vigueur pour la Suisse le 10 septembre 1997 (RS 0.814.06).

destinées à l'extraction et à la transformation de l'amiante et de matériaux contenant de l'amiante sont soumises à l'étude d'impact sur l'environnement, quels que soient les volumes de production.

Lors de la première rencontre entre États (20 - 24.09.2004 à Genève) sur la Convention de Rotterdam sur la procédure de consentement préalable en connaissance de cause applicable à certains produits et pesticides dangereux qui font l'objet d'un commerce international¹³, les États n'ont pu s'entendre pour ajouter l'amiante chrysotile (amiante blanc, amiante serpentine) à la liste des substances chimiques dangereuses (bien que cette substance soit considérée comme cancérigène).¹⁴ En Suisse, l'utilisation d'amiante chrysotile est déjà totalement interdite depuis 1989.

1.1.2. Prescriptions du droit européen

Même si le droit européen n'est pas contraignant pour la Suisse, puisqu'elle n'est pas membre de l'UE et qu'il n'existe pas d'autre obligation de droit international envers l'UE, l'examen des dispositions du droit européen se justifie néanmoins, ne serait-ce qu'en raison des étroites relations entre la Suisse et les États membres de l'UE. D'ailleurs, l'examen peut aussi être utile dans une perspective de droit comparé.

Le droit européen comporte un grand nombre de prescriptions sur l'amiante, que les États membres de l'UE ont intégré dans leur droit national¹⁵. Les prescriptions au niveau européen ont pour objectif d'interdire l'utilisation de l'amiante, et en particulier d'établir des normes strictes pour protéger les travailleurs qui seraient exposés à l'amiante.

Voici les principales directives destinées à la protection des travailleurs:

- la directive 89/391/CEE du Conseil, du 12 juin 1989, concernant la mise en œuvre de mesures visant à promouvoir l'amélioration de la sécurité et de la santé des travailleurs au travail¹⁶;
- la directive 90/394/CEE du Conseil, du 28 juin 1990, concernant la protection des travailleurs contre les risques liés à l'exposition à des agents cancérigènes au travail¹⁷;
- la directive 83/477/CEE du Conseil, du 19 septembre 1983, concernant la protection des travailleurs contre les risques liés à une exposition à l'amiante pendant le

¹³ Conclu le 10 septembre 1998, approuvé par l'Assemblée fédérale le 26 septembre 2001 (RO 2004 3463), dépôt de l'acte de ratification suisse le 10 janvier 2002, entrée en vigueur pour la Suisse le 24 février 2004 (RS 0.916.21).

¹⁴ Voir EUropa Info, circulaire DNR EU 11.04, p. 16. La Convention a été mise en pratique en Suisse par l'Ordonnance du 10 novembre 2004 sur la Convention de Rotterdam concernant la procédure de l'accord préalable après information pour certaines substances chimiques dans le commerce international, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2005 (Ordonnance PIC, OPICChim [RS 813.132]).

¹⁵ Plusieurs États membres ont en outre leurs propres exigences légales, ce qui n'est pas un problème dans la mesure où ces règlements sont compatibles avec le droit européen; c'est en particulier le cas, si les prescriptions du droit européen autorisent expressément les États membres à émettre des prescriptions plus sévères (comme par ex. l'art. 1 al. 3 de la directive 83/477/CEE [voir note 18]).

¹⁶ FO L 183 du 29.6.1989, p. 1.

¹⁷ FO L 196 du 26.7.1990, p. 1; modifiée en dernier lieu par la directive 1999/38/CE, FO L 138 du 1.6.1999, p. 66.

travail¹⁸, modifiée par la directive 2003/18/CE du Parlement européen et du Conseil du 27 mars 2003¹⁹.

Le but de la directive 2003/18/CE est, dans une Europe élargie, de protéger durablement les travailleurs contre les maladies dues à l'amiante au travail. Voici les points distinctifs:

- Tous les travailleurs doivent être protégés contre les dangers de l'amiante. La directive ne prévoit aucune exception, même pour des activités ou secteurs économiques spéciaux comme les transports aériens.
- Les dispositions de protection sont recentrées sur les travailleurs qui sont désormais les plus exposés, notamment les travailleurs qui procèdent au désamiantage et ceux qui rencontrent accidentellement de l'amiante dans leur travail lors d'activités d'entretien et de maintenance.
- Dans la mesure où ils impliquent une exposition à l'amiante, les travaux de démolition et de désamiantage soient effectués par des entreprises qui connaissent, et le prouvent, toutes les précautions à prendre en vue de protéger les travailleurs²⁰.

Les États membres de l'UE ont l'obligation d'édicter des dispositions législatives et administratives propres à garantir que les objectifs de la nouvelle directive sur l'amiante seront remplis d'ici au 15 avril 2006. Ajoutés à l'interdiction de mettre sur le marché et d'employer de l'amiante chrysotile à partir du 1^{er} janvier 2005, conformément à la directive 76/769/CEE²¹, les efforts législatifs de l'UE sont à considérer comme un pas d'une extrême importance vers l'amélioration de la protection des travailleurs contre les dangers de l'amiante au travail.

La directive 76/769/CEE du Conseil, du 27 juillet 1976, concernant le rapprochement des dispositions législatives et administratives des États membres relatives à la limitation de la mise sur le marché et de l'emploi de certaines substances et préparations dangereuses²² ne vise pas seulement la protection des travailleurs, mais aussi la sauvegarde de la population et la protection de l'environnement. Parmi les 39 directives édictées depuis lors, qui ont modifié la directive 76/769/CEE, voici celles concernant l'amiante:

- Directive 83/478/CEE du Conseil, du 19 septembre 1983²³,
- Directive 85/610/CEE du Conseil, du 20 décembre 1985²⁴,
- Directive 91/659/CEE de la Commission, du 3 décembre 1991, portant adaptation au progrès technique de l'annexe I de la directive 76/769/CEE²⁵

¹⁸ FO L 263 du 29.6.1989, p. 25.

¹⁹ FO L 97 du 29.6.1989, p. 48.

²⁰ Voir en particulier les considérants 1, 5 et 13 de la directive 2003/18/CE.

²¹ Voir à ce sujet le paragraphe suivant dans le texte principal.

²² FO L 262 du 27.9.1976, p. 201, dernière modification par la directive 2004/21/CE de la Commission du 24 février 2004, FO L 57 du 25.2.2004, p. 4.

²³ FO L 263 du 24.9.1983, p. 33 (limite la mise en circulation et l'utilisation de crocidolite ainsi que de produits manufacturés qui contiennent cette fibre, et contient des prescriptions spéciales pour l'identification de produits qui contiennent de l'amiante).

²⁴ FO L 375 du 31.12.1985, p. 1 (limite la mise en circulation et l'utilisation de certains produits [jouets, étoffes et préparations qui sont aspergées ou pulvérisées, produits terminés sous forme de poudre, articles pour fumeurs, appareils de chauffage catalytiques et substances de revêtement], qui contiennent les fibres d'amiante chrysotile, amosite, anthophyllite, actinolite ou trémolite).

²⁵ FO L 363 du 31.12.1991, p. 36 (interdit la mise en circulation et l'utilisation de crocidolite, amosite, amiante d'anthophyllite, amiante d'actinolite et amiante de trémolite, ainsi que de produits auxquels ces fibres ont

et

- Directive 1999/77/CEE de la Commission du 26 juillet 1999 portant une sixième adaptation au progrès technique de l'annexe I de la directive 76/769/CEE²⁶.

1.2. Droit fédéral

Au niveau du droit fédéral, les règles qui concernent spécifiquement l'amiante se trouvent surtout dans les lois sur la protection de l'environnement, les produits chimiques, le travail et l'assurance-accidents. La législation sur la protection des eaux y ajoute ses exigences d'ordre général.

1.2.1. Loi sur la protection de l'environnement

La loi fédérale du 7 octobre 1983 sur la protection de l'environnement (LPE; RS 814.01) contient, s'agissant de l'amiante, surtout des objectifs concernant les substances et les déchets. Ils sont complétés par les ordonnances, aussi sur la protection de l'air²⁷.

1.2.2. Législation sur les substances

Selon la disposition de principe de l'art. 28, al. 1 LPE, on doit procéder avec les substances²⁸ et leurs dérivés ou leurs déchets de manière à ce que cette utilisation ne puisse constituer une menace pour l'environnement ou, indirectement, pour l'homme. De plus, l'art. 29 LPE donne au Conseil fédéral le pouvoir d'édicter des prescriptions sur les substances qui, en raison de leurs propriétés, du mode de leur application ou des quantités utilisées, peuvent menacer l'environnement ou, indirectement, l'homme.

L'ordonnance du 9 juin 1986 sur les substances dangereuses pour l'environnement (ordonnance sur les substances, Osubst; anciennement RS 814.013) découlait de l'art. 29 LPE et contenait une annexe consacrée uniquement à l'amiante, l'annexe 3.3, entrée en vigueur le 1^{er} mars 1989²⁹ et qui comportait une large interdiction de l'amiante.

1.2.3. Ordonnance sur la réduction des risques liés à l'utilisation de substances, de préparations et d'objets particulièrement dangereux (ORRChim)

Le « nouveau droit sur les produits chimiques » (PARCHEM) remplace notamment l'Osubst, dont l'annexe 3.3 a été pour l'essentiel remplacée par l'annexe 1.6 de l'ORRChim, entrée en vigueur le 1^{er} août 2005.

été intentionnellement ajoutées; sont aussi interdites la mise en circulation et l'utilisation de certains produits, englobant 14 groupes de produits qui contiennent ces fibres.)

²⁶ FO L 207 du 6.8.1999, p. 18 (interdit la mise en circulation et l'utilisation de chrysotile et de produits auxquels cette fibre a été intentionnellement ajoutée).

²⁷ Les art. 60 à 62 LPE traitent des sanctions du droit sur l'environnement (« droit pénal secondaire ». Pour le concept, cf. commentaire LPE, N 6 pour les notes préliminaires sur les art. 60 à 62 LPE. Le code pénal suisse du 21 décembre 1937 est le « droit pénal principal » (concept: cf. commentaire LPE, N 2 pour les notes préliminaires sur les art 60 - 62).

²⁸ Les « substances », selon art. 7 al. 5 LPE, sont des éléments et alliages chimiques, qui peuvent causer un effet biologique direct ou indirect. Les mélanges et objets qui contiennent de telles substances sont assimilés.

²⁹ Voir II de l'ordonnance du 11 janvier 1989 (RO 1989 270).

Le chiffre 1, al. 1 définit ce qui est considéré comme amiante, à savoir l'actinolite, l'amosite, l'anthophyllite, la chrysotile, la crocidolite et la trémolite, les al. 2 et 3 définissent les préparations et les objets contenant de l'amiante.

L'interdiction de l'amiante (chiffre 2, annexe 1.6 ORRChim) englobe actuellement, de manière quasi générale, aussi bien l'emploi de l'amiante que la remise, l'importation et l'exportation de préparations et d'objets contenant de l'amiante. À titre exceptionnel uniquement, et dans des conditions très strictes, l'OFEFP peut octroyer, d'entente avec l'OFSP, des dérogations aux interdictions (pour les exigences à satisfaire pour de telles exceptions: chiffre 3, annexe 1.6 ORRChim).

Il y a du reste des exigences juridiques additionnelles pour l'amiante et les préparations et produits contenant de l'amiante, dans la mesure où ils peuvent être mis sur le marché et employés légalement. Ces exigences concernent l'étiquetage et le mode d'emploi (voir chiffres 4 et 5 de l'annexe 1.6 ORRChim).

1.2.4 Législation sur les déchets

Soulignons d'emblée l'importance de l'interdiction générale de mélanger les déchets, puisque le mélange avec d'autres déchets ou quelque substance que ce soit vise avant tout à réduire leur teneur en polluants afin de les rendre conformes aux dispositions relatives à la remise, à la valorisation ou au stockage définitif (art. 10 de l'ordonnance du 10 décembre 1990 sur le traitement des déchets [OTD, RS 814.600]).

En outre, quiconque effectue des travaux de construction ou de démolition doit séparer les déchets sur place selon les prescriptions de l'art. 9, al. 1, OTD.

Par ailleurs, il faut retenir que l'élimination de déchets non urbains incombe au détenteur (des déchets), qui doit également assumer le coût de leur élimination (art. 31c, al. 1, et art. 32, al. 1, LPE).

Finalement, les déchets doivent être éliminés d'une manière respectueuse de l'environnement (art. 30, al. 3, LPE), ils ne doivent pas être incinérés ailleurs que dans une installation (art. 30c, al. 2, LPE) et il est interdit de les stocker définitivement ailleurs qu'en décharge contrôlée (art. 30e, al. 1, LPE).

Toutefois, s'il s'agit de déchets qui contiennent des fibres d'amiante libres ou qui peuvent se libérer (déchets contenant de l'amiante faiblement aggloméré), ces déchets sont considérés comme déchets spéciaux au sens de l'ordonnance du 12 novembre 1986 sur les mouvements de déchets spéciaux (ODS; voir annexe 2, ch. 11 et ch. 21, code 1850), qui sera remplacée par l'ordonnance du 22 juin 2005 sur les mouvements de déchets (OMD, RO 2005 4199) le 1^{er} janvier 2006.

Les déchets spéciaux sont soumis à d'autres exigences, que nous allons maintenant examiner de plus près.

D'abord, il faut souligner que, dans les travaux de construction et de démolition, les déchets spéciaux doivent être séparés des autres déchets³⁰ (art 9, al. 1, OTD).

³⁰ Les déchets sont des choses mobiles dont le possesseur se débarrasse, ou dont l'élimination s'impose dans l'intérêt public (art. 7 al. 6 LPE).

Par ailleurs, quiconque accepte des déchets spéciaux en vue de les éliminer doit être titulaire d'une autorisation délivrée par le canton (art. 30f, al. 2, let. b, LPE et art. 16 ODS). Cette autorisation n'est accordée que si le demandeur prouve qu'il est en mesure d'éliminer les déchets d'une manière respectueuse de l'environnement (art. 30f, al. 3, LPE et art. 17 ODS).

En outre, quiconque remet des déchets spéciaux contenant de l'amiante à un tiers doit utiliser des documents de suivi, dans la mesure où ces déchets ne sont pas remis par une personne privée (art. 6 et annexe 1 ODS). Le transporteur et le preneur doivent aussi utiliser des documents de suivi qui contiennent les données correspondantes (art. 14 et 22 ODS).

Le remettant et le preneur sont tenus de conserver les documents de suivi durant 5 ans au moins (annexe 1, ch. 44, ODS). De plus, le remettant est tenu de marquer les emballages et les récipients servant au transport de déchets spéciaux contenant de l'amiante avec la mention « Sonderabfälle, Déchets spéciaux, Rifiuti speciali » (art. 8, al. 1, ODS).

À la fin de chaque trimestre, tout preneur de déchets spéciaux est tenu d'annoncer les déchets spéciaux qu'il accepte aux autorités compétentes (art. 23 ODS).

Une autorisation de l'OFEFP est requise pour l'exportation de déchets spéciaux contenant de l'amiante en vue de leur élimination (art. 30f, al. 2, let c, LPE). Le mouvement transfrontière de déchets est soumis, en plus des dispositions de la LPE et de l'ODS, à la Convention de Bâle du 22 mars 1989 sur le contrôle des mouvements transfrontière de déchets dangereux et de leur élimination (RS 0.814.05), ainsi qu'aux décisions de l'OCDE C(92) 39/FINAL et (98)202/FINAL concernant le contrôle du mouvement transfrontière de déchets destinés à des opérations de valorisation.

Le remettant doit notifier à l'avance l'exportation à l'État d'importation, à l'État de transit, ainsi qu'à l'OFEFP, par un document de suivi de l'UE ou de l'OCDE. Il doit en outre fournir à l'OFEFP des documents qui prouvent que les déchets seront éliminés à l'étranger d'une manière respectueuse de l'environnement et qu'un contrat a été conclu avec l'entreprise étrangère d'élimination des déchets. L'OFEFP n'accorde son autorisation que si l'État d'importation a donné son accord pour le mouvement transfrontière et si les États de transit n'ont pas fait opposition (art. 6 de la Convention de Bâle, art. 9 à 12 et 35 ODS). Finalement, pour l'exportation proprement dite, les documents de suivi de l'UE ou de l'OCDE doivent être utilisés.

1.2.5 Législation sur la protection de l'air

L'ordonnance du 16 décembre 1985 sur la protection de l'air (OPair; RS 814.318.142.1) a inscrit l'amiante sur la liste des substances cancérigènes (annexe 1, chiffre 83). Il existe donc pour l'amiante une valeur limite d'émission et, puisqu'il s'agit d'une substance cancérigène, on applique le principe de minimisation (limiter autant que cela est réalisable sur le plan de la technique et de l'exploitation et économiquement supportable; ce qui peut aller plus loin que la valeur limite d'émission) selon le chiffre 82 de l'annexe 1 OPair. La valeur limite d'émission est une valeur préventive, qui est appliquée pour limiter les émissions des installations

stationnaires. Celles-ci peuvent être les installations citées à l'art. 2, al. 1, OPair. Il peut s'agir de bâtiments et autres ouvrages fixes (art. 2, al. 1, let. a, OPair). Toutefois, cette valeur limite d'émission n'est applicable que si les atteintes sont dues à la construction ou à l'exploitation d'installations (art. 7, al. 1, LPE).

Le droit sur la protection contre les immissions fait la distinction entre émissions et immissions. Les émissions sont diffusées à travers l'environnement naturel et se manifestent à l'endroit de leur impact comme immissions. L'emplacement de la source est parfois très éloigné de celui de l'impact³¹. Le point essentiel est que l'émission est causée par la construction ou l'exploitation d'une installation, qui transmet des émissions par l'environnement naturel et agissent comme immissions.

Dans le cas d'un logement, on peut se demander si, par rapport à la législation sur la protection contre les immissions, il s'agit de la construction ou de l'exploitation d'une installation. La pratique rejette ce principe: si, par exemple, il y a trop de bruit dans un logement, on n'applique pas le droit environnemental, mais le Code civil. Bien qu'il n'y ait pas encore de jurisprudence à ce sujet, le même raisonnement devrait être valable pour l'utilisation de l'amiante. Un logement ne peut pas être considéré comme une installation au sens de la LPE. On ne peut donc pas parler d'immissions s'agissant de l'intérieur du logement. Il en est autrement si, au cours de travaux de transformation, d'agrandissement ou d'assainissement, des immissions transportées par l'air ambiant atteignent des tiers (voisins). Alors, mais alors seulement, il s'agit d'un véritable problème d'environnement, auquel s'appliquent les exigences relevant du droit de la protection de l'air.

1.2.6. Législation sur la protection des eaux

La législation sur la protection des eaux ne contient pas d'exigences qui se réfèrent expressément à l'amiante. Toutefois, cela ne veut pas dire que cette législation ne poursuit pas d'objectifs de protection à cet égard. En effet, les principes généraux, selon les articles 3 et 6 de la loi fédérale du 24 janvier 1991 sur la protection des eaux (LEaux, RS 814.20) sont valables dans tous les cas. Ils obligent chacun à s'employer à empêcher toute atteinte nuisible aux eaux en y mettant la diligence qu'exigent les circonstances (art. 3 LEaux). Il est en outre interdit de d'introduire directement ou indirectement dans une eau des substances de nature à la polluer; l'infiltration de telles substances est également interdite (art. 6, al. 1, LEaux). Enfin il est également interdit de déposer et d'épandre de telles substances hors d'une eau s'il existe un risque concret de pollution de l'eau (art. 6, al. 2, LEaux)³².

1.2.7. Législation sur les denrées alimentaires

L'objectif de la loi fédérale du 9 octobre 1992 sur les denrées alimentaires et les objets usuels (LDAI, RS 817.0) est entre autres de protéger les consommatrices et consommateurs contre les denrées alimentaires et les objets usuels pouvant mettre la santé en danger. La loi s'applique à la fabrication, au traitement, à l'entreposage, au transport et à la distribution des denrées alimentaires et des objets usuels (art. 2, al. 1, let. a, LDAI)³³. Est aussi considérée comme denrée alimentaire l'eau qui, à l'état

³¹ Commentaire LPE, N 13 sur l'art. 7.

³² Les dispositions pénales de la Loi sur la protection des eaux figurent sous forme de normes dans les art. 70 à 73 LEaux.

³³ Les dispositions pénales de la LDAI se trouvent dans les art. 47 à 51.

naturel ou après traitement, convient à la consommation, à la cuisson d'aliments, à la préparation de mets et au nettoyage d'objets entrant en contact avec les denrées alimentaires (eau potable au sens de l'art. 1 de l'ordonnance du 1^{er} mars 1995 sur les denrées alimentaires [ODAI, RS 817.02]). L'eau potable ne doit pas dépasser les valeurs de tolérance ni les valeurs limites fixées par le DFI (art. 275a, al. 2, let b, ODAI). En matière d'amiante, aucune valeur explicite n'a été fixée (dans l'ordonnance du DFI du 26 juin 1995 sur les substances étrangères et les composants dans les denrées alimentaires [Ordonnance sur les substances étrangères et les composants, OSEC, RS 817.021.23]). Actuellement (selon les informations de l'OFSP), il n'existe pas de données toxicologiques qui permettent de fixer une valeur indicative pour les fibres d'amiante dans l'eau potable en sa qualité de denrée alimentaire.

1.2.8. Loi et ordonnance sur les produits chimiques

Le projet PARCHEM a également conduit à l'abrogation de la loi fédérale du 21 mars 1969 sur le commerce des toxiques (loi sur les toxiques, anciennement RS 813.0) et de l'ordonnance du 19 septembre 1983 sur les toxiques (Otox, anciennement RS 813.01).

En revanche, la loi fédérale du 15 décembre 2000 sur la protection contre les substances et les préparations dangereuses (loi sur les produits chimiques, LChim, RS 813.1), et l'ordonnance du 18 mai 2005 sur la protection contre les substances et les préparations dangereuses (ordonnance sur les produits chimiques, OChim, RS 813.11), sont applicables depuis le 1^{er} août 2005.

Aucune des deux ne contient de prescriptions spécifiques pour l'amiante. Cependant, leurs exigences générales sont applicables (comme le devoir de contrôle autonome selon l'art. 5 LChim et le devoir de diligence selon art. 8 LChim; voir également les spécifications figurant dans l'OChim et ses annexes).

L'ancienne loi sur les toxiques ne prescrivait aucunes valeurs indicatives ou valeurs limites pour l'air ambiant des locaux, qui permettraient de faire clairement la distinction entre les concentrations acceptables et inacceptables d'amiante. Elles ne sont pas davantage prévues dans la nouvelle loi sur les produits chimiques telle qu'elle a été approuvée par le Parlement le 15 décembre 2000. Après de longues et intenses discussions, le Parlement a délibérément décidé d'abroger l'ancien article sur les toxiques domestiques (art. 20), qui aurait permis de fixer des valeurs indicatives et des valeurs limites³⁴.

1.2.9. Loi sur le travail (LTr)

Cette loi règle en particulier la protection de la santé dans les entreprises (art. 6 LTr), l'autorisation des plans nécessaires pour la construction et la transformation d'une exploitation industrielle, l'approbation des plans requise pour la construction ou la transformation d'une entreprise, l'autorisation d'exploiter (art. 7 LTr), la durée du travail et le repos (art. 9 à 22 LTr); elle contient aussi des dispositions spéciales de

³⁴

Message concernant la Loi sur les substances chimiques: p. 847 resp. chapitre 2.5.3 (p. 761 - 763).

protection (en particulier pour les jeunes travailleurs, ainsi que les femmes enceintes et les mères qui allaitent; art. 29 à 36a LTr)³⁵.

Parmi les points particulièrement importants, il faut relever que l'employeur est tenu: – de prendre, pour protéger la santé des travailleurs, toutes les mesures dont l'expérience a démontré la nécessité, que l'état de la technique permet d'appliquer et qui sont adaptées aux conditions d'exploitation de l'entreprise (art. 6, al. 1, 1^{re} phrase, LTr):

- d'aménager ses installations et régler la marche du travail de manière à préserver autant que possible les travailleurs des dangers menaçant leur santé et du surmenage (art. 6, al. 2, LTr), et
- de faire collaborer les travailleurs aux mesures de protection de la santé. Ceux-ci sont tenus de seconder l'employeur en ce sens (art. 6, al. 3, LTr).

1.2.10. Ordonnance 3 relative à la loi sur le travail

L'ordonnance 3 du 18 août 1993 relative à la loi sur le travail (Hygiène, OLT 3, RS 822.113) détermine les mesures d'hygiène qui doivent être prises dans toutes les entreprises soumises à la loi sur le travail.

Elle constitue notamment la base de l'obligation de l'employeur de prendre toutes les mesures nécessaires afin d'assurer et d'améliorer la protection de la santé et pour garantir la santé physique et psychique des travailleurs (art. 2, al. 1, 1^{re} phrase, OLT 3). Elle précise expressément que l'employeur doit faire en sorte que la santé ne subisse pas d'atteintes dues à des influences physiques, chimiques ou biologiques (art. 2, al. 1, let. b, OLT 3).

En outre, dans la concrétisation des exigences de la loi sur le travail, il est par exemple précisé que les matériaux de construction à utiliser ne doivent pas être préjudiciables à la santé (art. 11, al. 2, OLT 3) et que des mesures doivent être prises pour empêcher les pollutions de l'air travail (aspiration de l'air pollué; source de pollution placée dans un local séparé; art. 18 OLT). Si des mesures d'ordre technique ou organisationnel ne permettent pas, ou que partiellement, d'éviter toute atteinte à la santé, l'employeur doit mettre à la disposition des travailleurs des équipements individuels de protection qui doivent être efficaces et dont le port peut être raisonnablement exigé des travailleurs (art. 27, al. 1, OLT 3).

1.2.11. Loi fédérale sur l'assurance-accidents

La LAA définit en particulier les personnes assurées (art. 1a à 5), l'objet de l'assurance (art. 6 à 9), les prestations d'assurance (art. 10 à 50), le droit régissant les activités dans le domaine médical et les tarifs (art. 53 à 57), l'organisation de l'assurance-accidents (art. 58 à 80), la prévention des accidents (art. 81 à 88) ainsi que le financement (art. 89 à 95)³⁶.

³⁵ Les dispositions d'exécution se trouvent dans les art. 40 et s. et les dispositions pénales dans les art. 59 à 62 de la Loi sur le travail.

³⁶ Les différences entre la LT et la LAA sont résumées par le rapport « Surveillance du travail 2003 » du seco (www.seco-admin.ch/imperia/md/content/arbeit/arbeitsnehmerschutz/2003_arbeitsaufsicht-bericht_d.pdf) en page 1 (traduction):

« La régulation de droit public de la protection des travailleurs se divise entre la Loi sur le travail (LT) et la Loi sur l'assurance-accidents (LAA). Les deux lois fédérales diffèrent par leur domaine d'application aussi bien que par leur procédure d'exécution. La Loi sur le travail règle la protection de la santé en général (sans la prévention

La LAA³⁷ oblige en premier lieu l'employeur à veiller à la protection des travailleurs. Il est tenu de prendre, pour prévenir les accidents³⁸ et maladies³⁹ professionnels, toutes les mesures dont l'expérience a démontré la nécessité, que l'état de la technique permet d'appliquer et qui sont adaptées aux conditions données (art. 82, al. 1, LAA). Il doit en outre faire collaborer les travailleurs aux mesures de prévention des accidents et maladies professionnels (art. 82, al. 2, LAA).

De leur côté, les travailleurs sont tenus de seconder l'employeur dans l'application des prescriptions sur la prévention des accidents et maladies professionnels. Ils doivent en particulier utiliser les équipements individuels de protection et employer correctement les dispositifs de sécurité (art. 82, al. 3, LAA).

Deux aspects encore sont particulièrement importants pour l'exécution. D'une part, l'employeur doit permettre aux organes d'exécution d'accéder à tous les emplacements de travail de l'entreprise et les autoriser à effectuer des vérifications et à prélever des échantillons. D'autre part, les organes d'exécution⁴⁰ peuvent, si nécessaire, ordonner certaines mesures visant à prévenir les accidents et maladies professionnels (art. 84, al. 1, LAA)⁴¹.

1.2.12. Ordonnance sur la prévention des accidents et des maladies professionnelles

Selon l'OPA, les employeurs doivent en particulier

- prendre toutes les dispositions et mesures de protection qui répondent aux prescriptions sur la sécurité au travail ainsi qu'aux règles reconnues en matière de technique de sécurité et de médecine du travail (art. 3, al. 1, OPA),
- dans certaines circonstances⁴², mettre à la disposition des travailleurs des équipements de protection individuelle (art. 5 OPA), et

des maladies professionnelles), l'autorisation des plans et horaires de travail et la protection spéciale des jeunes, ainsi que des femmes enceintes et/ou allaitantes. La Loi sur l'assurance-accidents règle (en plus de l'assurance contre les accidents) la sécurité au travail (prévention des accidents et maladies professionnelles). L'application de la Loi sur le travail est confiée aux inspectorats cantonaux et fédéraux, l'application de la Loi sur l'assurance-accidents à la Caisse nationale suisse d'assurance en cas d'accidents (Suva) et aux inspectorats du travail. »

³⁷ dont les art. 112 et 113 constituent les dispositions pénales.

³⁸ L'art. 7 LAA définit comme accidents professionnels les accidents (art. 4 LPGA), qui arrivent à l'assuré:

- a. Lorsqu'il exécute des travaux sur ordre de son employeur ou dans son intérêt;
- b. Au cours d'une interruption de travail, de même qu'avant ou après le travail, lorsqu'il se trouve, à bon droit, au lieu de travail ou dans la zone de danger liée à son activité professionnelle.

³⁹ Sont considérées comme maladies professionnelles celles qui, dans une activité professionnelle, ont été causées exclusivement ou surtout par des substances nuisibles ou des travaux déterminés (art. 9 al. 1 par. 1 LAA); selon par. 2 de l'art. 9 al. 1, le Conseil fédéral établit la liste de ces substances et travaux ainsi que celle des maladies causées par le travail).

⁴⁰ On trouvera par ex. des synoptiques pour la délimitation des compétences entre CFST, Suva, seco, inspectorats fédéraux du travail, inspectorats cantonaux du travail et organisations des branches sous

- www.abzspiez.ch/pdf/sgahandbuch/410_ekas.pdf - (en allemand)

- www.ekas.ch/structures-fr.php (3k)

- www.kigh.lu.ch/gesundheitschutz_am_arbeitsplatz/vollzugsorganisation.htm - 26k - (en allemand)

- www.sg.ch/home/wirtschaft_neu/arbeit/arbeitnehmerschutz/arbeitssicherheit/vollzugsorgane.html - 33k -

⁴¹ Sur la délimitation des tâches entre employeurs, organes d'exécution de la Loi sur le travail et la Suva, ainsi que sur les conditions pour le droit à dommages-intérêts et compensation au sens de la Loi fédérale sur la responsabilité de la Confédération, ainsi que les cadres et employés de ses autorités (Loi sur les responsabilités) du 14 mars 1958 (RS 170.32), voir aussi le jugement 2A.402/ 2000 du Tribunal fédéral du 23 août 2001.

⁴² C'est-à-dire lorsque des risques d'accidents et de santé ne peuvent être ou ne peuvent être complètement exclus par des mesures techniques ou d'organisation.

- veiller à ce que les travailleurs soient informés des risques auxquels ils sont exposés dans l'exercice de leur activité et instruits des mesures à prendre pour les prévenir (art. 6, al. 1, OPA).

L'employeur ne doit en outre confier des travaux comportant des dangers particuliers qu'à des travailleurs ayant été formés spécialement à cet effet (art. 8 OPA).

Inversement, les travailleurs sont tenus de suivre les directives de l'employeur en matière de sécurité au travail et d'observer les règles de sécurité généralement reconnues (art. 11, al. 1, OPA).

Par ailleurs, la composition de l'air aux postes de travail ne doit pas présenter de danger pour la santé des travailleurs. Si elle présente un tel danger, une ventilation sera assurée et, au besoin, d'autres mesures techniques seront prises (art. 33 OPA).

Sur la base de l'art. 50, al. 3, OPA, la Suva peut émettre des directives sur les valeurs limites de concentration des substances toxiques (VME/VLE) et sur les valeurs admissibles des agents physiques aux postes de travail (il s'agit là des directives « Valeurs limites d'exposition aux postes de travail 2005 »⁴³).

En dehors de cela, l'ordonnance contient notamment des prescriptions concernant les organes d'exécution (art. 47 à 51) et la prévention dans le domaine de la médecine du travail (art. 70 à 89).

1.2.13. Ordonnance sur l'assurance-accidents

L'OLAA traite des personnes assurées (art. 1 à 8), de l'objet de l'assurance (art. 9 à 14), des prestations d'assurance (art. 15 à 67), du droit régissant les activités dans le domaine médical et les tarifs (art. 68 à 71), de l'organisation des assureurs et de la Caisse supplétive (art. 72 à 96), de la surveillance (art. 104 à 107) et tout particulièrement du financement et des primes (art. 108 à 121).

Il convient de relever que, selon l'art. 14 OLAA, les substances nocives et les maladies dues à certains travaux au sens de l'art. 9, al. 1, LAA, sont énumérées à l'annexe 1 OLAA. Les poussières d'amiante sont expressément mentionnées au ch. 1 de l'annexe parmi ces substances nocives.

1.2.14. Ordonnance concernant l'obligation d'annoncer les travaux d'assainissement portant sur des matériaux de construction contenant de l'amiante (RS 832.324.12)

Cette ordonnance du Département fédéral de l'Intérieur se base sur l'art. 50, al. 2, OPA. Elle demande que les employeurs annoncent à la Suva certains travaux avant leur exécution: il s'agit de l'élimination complète ou partielle de certains revêtements et panneaux contenant de l'amiante, ainsi que de la démolition et de la transformation

⁴³ La directive définit la valeur MAK comme la plus haute concentration moyenne admissible d'une substance de travail contenue dans l'air sous forme de gaz, vapeur ou poussière qui, selon l'état actuel des connaissances, ne compromet normalement pas la santé d'une très large majorité des employés au lieu de travail, qui y sont exposés pendant un temps de travail de 8 heures par jour et jusqu'à 42 heures par semaine, même sur de longues périodes. La valeur MAK de l'amiante (poussière) se trouve dans la directive concernée en page 33. Elle est de 0,01 fibre d'amiante / ml (fibre: longueur > 5 µm, diamètre < 3µm, rapport longueur: diamètre au moins 3: 1).

de constructions ou de parties de constructions qui comportent des revêtements et panneaux contenant de l'amiante (voir pour les détails l'art. 1 de l'ordonnance).

1.2.15. Ordonnance du Département fédéral de l'intérieur concernant les mesures techniques pour la prévention des maladies professionnelles provoquées par des substances chimiques (RS 832.321.11)

Cette ordonnance est datée du 26 décembre 1960 et vaut pour toutes les entreprises auxquelles s'applique l'OPA et qui exécutent des travaux avec des substances chimiques. Elle oblige ces entreprises à remplacer les substances qui mettent en danger la santé par d'autres, moins dangereuses, pour autant que cela soit possible techniquement et économiquement (art. 2). Il faut en outre prendre des mesures techniques pour permettre de capter et d'évacuer de l'emplacement de travail les gaz, vapeurs et poussières dangereux contenant des substances mentionnées à l'annexe 1 de l'OLAA (comme il a été précisé plus haut, les poussières d'amiante sont citées dans cette annexe); il faudra, en particulier, éviter un dépassement des concentrations maximales admissibles à l'emplacement de travail (art. 3, « protection collective »). Si cette protection collective ne peut pas être assurée d'une manière suffisante, il faut (selon l'art. 4 de l'ordonnance) utiliser des moyens de protection individuelle complémentaires, tels que des appareils respiratoires.

1.2.16. Directive « Amiante floqué et autres matériaux à base d'amiante faiblement aggloméré (amiante FA) » (directive CFST 6503)

Cette directive prescrit en particulier que les entreprises qui éliminent l'amiante FA doivent disposer de spécialistes ayant les connaissances techniques nécessaires (ch. 2.1, 1^{re} phrase, dir. CFST 6503). En outre, les entreprises d'assainissement ainsi que les entreprises qui mesurent les fibres doivent veiller à ce que les travailleurs qui peuvent être en contact avec des fibres d'amiante respirables soient soumis à des examens médicaux préventifs (ch. 2.5 dir. CFST 6503).

La directive fixe aussi en détail les dispositions de sécurité à prendre ainsi que le déroulement du travail. Elle requiert ainsi le port de masques respiratoires et de vêtements de protection, le confinement des zones d'assainissement ainsi que la mise en place de panneaux d'avertissement (ch. 3.6, al. 1, 3.3, al. 2, 3.7, 4.2, 1^{re} phrase, et 5.1, 1^{re} phrase, de la directive CFST 6503).

L'effet des directives CFST est fixé à l'art. 52a OPA, dans le sens où l'employeur est présumé se conformer aux prescriptions sur la sécurité au travail concrétisées par les directives, s'il observe ces dernières.

1.2.3. Droit cantonal

1.2.3.1. Législation sur les constructions

L'efficacité des règlements de police des constructions concernant la problématique de l'amiante dépend de la façon dont sont conçues les dispositions cantonales en matière de droit des constructions. Par exemple, l'art. 57, al. 1, de l'ordonnance du 6 mars 1985 sur les constructions (OC) du canton de Berne précise que ni les travaux de construction, ni la présence ou l'exploitation de bâtiments ou d'installations ne doivent constituer un danger pour les personnes et les choses. Par ailleurs, les

bâtiments et installations, s'ils sont utilisés correctement, ne doivent pas nuire à la santé des personnes et des animaux (art. 62, al. 1, OC). Enfin, (art. 108, al. 2, OC) les organes communaux de police des constructions et les préfets sont tenus de veiller au respect des dispositions de l'ordonnance et, le cas échéant, de les faire exécuter (donc de prendre les mesures nécessaires au sens des art. 45 ss de la loi du 9 juin 1985 sur les constructions du canton de Berne, c'est-à-dire d'intervenir en particulier dans des situations non conformes à la loi et de rétablir l'état conforme; on trouve des règlements équivalents dans les §§ 239 et 341 de la loi sur l'aménagement et sur les constructions du canton de Zurich).

1.2.3.2. Législation sur la police

En règle générale, les mesures policières sont soumises au principe de la légalité (exigence de la base juridique et de la forme légale). Les cantons suisses n'ont pas tous une loi générale sur la police. Mais ce qu'on appelle la clause générale de police - même en tant que principe juridique non écrit - permet à l'autorité compétente de prendre des mesures afin de prévenir un danger grave imminent ou de remédier à un dérangement important. Cette clause générale ne peut être appliquée qu'en cas d'urgence et seulement subsidiairement, c'est-à-dire seulement en l'absence d'une réglementation juridique spécifique⁴⁴.

2. Droit privé

Droit de bail

Il n'existe pas d'obligation légale explicite de désamianter un immeuble. Cependant, selon l'art. 256, al.1 CO, le bailleur est tenu de délivrer la chose louée dans un état approprié à l'usage pour lequel elle a été louée et de l'entretenir dans cet état. Si le bailleur ne satisfait pas à cette obligation, le locataire dispose non seulement des options prévues par les art.107 à 109 CO (Inexécution des obligations), c'est-à-dire la résiliation et des dommages intérêts, mais il peut aussi agir selon les art. 259a ss CO, donc exiger la remise en état ou résilier le bail sans délai.⁴⁵

V. Conclusions

Une analyse globale nous amène à constater que s'il n'existe pas de législation autonome sur l'amiante (dans le sens d'une réglementation fixée dans une seule loi), la répartition des nombreuses prescriptions applicables à l'amiante sur divers domaines juridiques n'entraîne pas de véritable lacune légale. En effet, l'utilisation de l'amiante est aujourd'hui totalement réglementée, de sa production à son élimination.

On peut illustrer ce constat par le tableau ci-dessous, qui donne une vue d'ensemble (simplifiée) du droit public en vigueur⁴⁶:

⁴⁴ Häfelin / Müller, Allgemeines Polizeirecht, 4ème édition, ch. 2462 et 2467.

⁴⁵ D'autres constellations de droit sur les contrats, les délits et la responsabilité peuvent prendre des formes si multiples, qu'elle ont été (dû être) laissées de côté, pour ne pas faire éclater le cadre du présent exposé.

⁴⁶ Les constellations de droit civil, en particulier de droit du bail, n'ont pas été traitées ici, puisqu'elles concernent en premier lieu des relations entre personnes privées.

Production	Importation	Remise	Emploi	Elimination
Sécurité au travail et prévention des accidents	Sécurité au travail et prévention des accidents	Sécurité au travail et prévention des accidents	Sécurité au travail et prévention des accidents	Sécurité au travail et prévention des accidents
Protection des eaux	Protection des eaux	Protection des eaux	Protection des eaux	Protection des eaux
Produits chimiques ⁴⁷	Produits chimiques	Produits chimiques	Produits chimiques	Produits chimiques
Protection de l'air			Protection de l'air	Protection de l'air
			Constructions	
				Déchets

En fait, sous l'angle du cadre légal, on ne peut envisager que deux pistes d'amélioration. La première se situe au niveau de la politique juridique. Le droit constitue un ensemble dynamique, et selon ce que nous venons de voir, il serait possible de chercher à renforcer le droit international en la matière⁴⁸. Ainsi, à la Conférence internationale sur l'amiante, qui s'est tenue du 3 au 6 septembre 2003 à Dresde, tous les représentants des États non européens ont pris position en faveur d'une interdiction de l'amiante à l'échelle mondiale. La deuxième piste concerne l'exécution du droit. Bien qu'on ne puisse guère parler de déficits dans ce domaine, une administration efficace cherchera toujours à améliorer l'exécution (ce qui devrait devenir de plus en plus difficile en raison de budgets toujours plus limités).

Harald Bentlage, le 26 octobre 2005

⁴⁷ Le concept « Droit des substances » désigne ici l'ensemble des exigences liées à la protection de la santé et des exigences qui relèvent de la législation sur la protection de l'environnement selon LChim, LPE, OChim et ORRChim.

⁴⁸ Par exemple, l'institution d'une interdiction de l'amiante (production et utilisation) au niveau mondial a aussi été proclamée lors de la Conférence européenne sur l'amiante du 3 au 6 septembre 2003 à Dresde. Voir Seifert, Conférence européenne sur l'amiante 2003, dans: Substances dangereuses - protection de l'air 63 (2003 n° 11/12, p. 493 et s.) ainsi que la Déclaration de Dresde sur la protection des employés contre l'amiante, voir www.hvbg.de/d/asbest/index/html.

Il a déjà été fait référence au problème du manque de valeurs directives et limites pour l'air dans les espaces fermés (sous IV.1.2.6.) Il semble cependant improbable à l'heure actuelle que la Loi sur les produits chimiques soit élargie par ce qu'on pourrait appeler « un article sur les toxiques dans l'habitat ».