Zeitschrift: Revue syndicale suisse : organe de l'Union syndicale suisse
Herausgeber: Union syndicale suisse
Band: 81 (1989)
Heft: 5

Artikel: Protection contre les accidents majeurs
Autor: [s.n.]
DOI: https://doi.org/10.5169/seals-386342

Nutzungsbedingungen
Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Mehr erfahren

Conditions d'utilisation
L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. En savoir plus

Terms of use
The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. Find out more

Download PDF: 18.07.2025

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, https://www.e-periodica.ch

Protection contre les accidents majeurs[1]

L'Union syndicale suisse (USS) soutient et approuve la description complète du champ d'application, telle qu'elle est proposée à l'article 2, alinéa 2[2], et dans les annexes 1 à 4[3] du projet. Elle soutient tout particulièrement l'assujettissement à l'ordonnance des entreprises dans lesquelles on travaille avec des micro-organismes dangereux.
Même si l'USS ne méconnaît pas les difficultés qu'il y a à réaliser les objectifs visés par le biais d'une ordonnance et qu'elle est consciente du fait que la promulgation d'une ordonnance sur la protection contre les accidents majeurs est une première en Suisse, elle se voit toutefois contrainte, au nom de l'efficacité et d'une exécution rationnelle de cette ordonnance, de formuler quelques critiques et réserves fondamentales.

Remarques générales

Participation des travailleurs

Ce n'est pas la première fois dans l'histoire de la protection de l'environnement que l'on réclame un contrôle étatique accru à la suite d'une catastrophe. En tous les cas, l'ordonnance sur les accidents majeurs, qui est fondée sur le droit de l'environnement actuel, ne permet pas à l'Etat de faire davantage que fixer le cadre dans lequel on travaillera avec des

[1] Réponse donnée par l'USS à la consultation relative à l'ordonnance sur la protection contre les accidents majeurs (OPAM).
[2] Article 2, alinéa 2: Définitions
«Est considéré comme accident majeur tout événement extraordinaire (dérangement, accident) qui, à cause des substances, produits, organismes, déchets spéciaux ou marchandises dangereuses impliqués, entraîne des atteintes sérieuses en bordure de l'aire de l'entreprise ou de la voie de communication.»
[3] Annexe 1 A: Détermination des seuils quantitatifs pour les substances et les produits (définition, détermination des seuils quantitatifs); Annexe 1 B: liste des seuils de quantité déjà établis pour un certain nombre de substances de base; Annexe 2: Détermination des organismes potentiellement dangereux (définition de ce qu'est un organisme, liste des organismes considérés comme potentiellement dangereux dès le moment où ils remplissent un des critères déterminés à cet effet); Annexe 3: seuils quantitatifs pour les déchets spéciaux; Annexe 4: liste des prescriptions légales et accords internationaux à partir desquels certaines marchandises sont considérées comme dangereuses.

substances et des micro-organismes présentant des risques. Comme par le passé, l'Etat devra s'en remettre au sens de la responsabilité des entreprises. Pour l'exécution de la nouvelle ordonnance également, l'Etat ne disposera que de capacités limitées. Par ailleurs, la promulgation, ces dernières années, des ordonnances à la loi sur la protection de l'environnement a généré dans les cantons (organes d'exécution) un déficit aigu en matière d'agents d'exécution, déficit qui sera encore aggravé par la nouvelle ordonnance sur les accidents majeurs. Même si, de l'avis de l'USS, il est indispensable de faire appel et d'utiliser largement les capacités individuelles des personnes et des entreprises, si l'on veut atteindre les objectifs visés par l'ordonnance, il n'est pas moins vrai qu'un appareillage de contrôle bien doté en personnel n'offre pas encore, à lui seul, de garantie pour une maîtrise efficace des risques. Il est de ce fait judicieux et absolument nécessaire que d'autres groupes d'intérêts et institutions prennent part à la future maîtrise des risques. En plus des assurances et de la population concernée, il faudrait prendre en considération en premier lieu les travailleurs et les associations qui défendent leurs intérêts, qui sont responsables dans les entreprises de la manipulation de substances dangereuses et de micro-organismes et qui seront les premiers touchés par d'éventuelles catastrophes.

Les travailleurs, respectivement leurs organisations internes et externes aux entreprises, représentent un potentiel encore trop peu utilisé jusqu'à présent dans la maîtrise et le management des risques. Contrairement aux fonctionnaires et souvent aussi aux responsables internes de la sécurité de l'entreprise, les vieux travailleurs disposent d'une précieuse expérience qu'ils ont acquise en réalisant pratiquement quels sont les problèmes que l'on rencontre dans l'utilisation quotidienne de certaines substances et installations. Souvent, les grandes catastrophes sont précédées d'une pluralité de quasi-catastrophes, de la survenance desquelles les employés sont seuls à pouvoir prendre conscience. De surcroît, malgré l'automatisation des procédés de travail, les accidents majeurs restent aujourd'hui encore en grande partie imputables au facteur humain. Un personnel d'exploitation non informé, ou pas suffisamment instruit, une manipulation trop insouciante à la suite d'une sous-estimation systématique des dangers, le manque de sensibilité à reconnaître les sources de danger, un rythme de travail trop élevé et le manque de formation sont les causes les plus fréquentes des accidents de travail. L'information et la mise au courant du personnel de l'entreprise sont des éléments centraux dans le management du risque et ne peuvent que rarement être remplacées par des mesures techniques. Les entreprises qui font appel à ce potentiel ont maîtrisé une grande part de leurs risques. Pour éviter les accidents majeurs, il est pourtant nécessaire de créer de nouvelles impulsions dans toutes les autres entreprises, impulsions qui peuvent venir, du moins en partie, des travailleurs, respectivement des représentants de ceux-ci. Les conditions

à cet effet doivent être données dans l'ordonnance sur les accidents majeurs.
De ce fait, l'USS est d'avis que l'ordonnance doit renforcer et développer les **droits d'information, de discussion et de participation des travailleurs.** Un fort accent doit être mis sur la **formation et l'entraînement du personnel en matière de sécurité** et sur l'**engagement de spécialistes de la sécurité en nombre suffisant.** Tels sont les principes les plus importants d'un management moderne des risques. Dans la mesure du possible, les accidents majeurs ne doivent pas seulement être maîtrisés sur le plan technique; il convient également d'en diminuer les risques et de les éviter.

Information

L'article 9[1] du projet prévoit que l'identification des risques effectuée par le détenteur de l'entreprise ne sera pas publiée. Sur demande, l'autorité d'exécution du canton n'est tenue que de communiquer le résumé de l'identification des risques établi par le détenteur de l'entreprise lui-même et le rapport de contrôle officiel. Les détails extrêmement importants pour l'appréciation des risques ne figurent que dans l'identification complète des risques. De ce fait, la collectivité – contrairement aux droits qui lui sont conférés dans la procédure d'étude d'impact sur l'environnement (EIE) – est largement exclue de la participation aux stades du contrôle et de la maîtrise des risques potentiels.
L'USS considère que la réglementation prévue dans le projet est trop restrictive. Comme pour la procédure d'EIE, il conviendrait, à notre avis, de garantir l'accès du public, avec certaines restrictions, lors de l'identification des risques. Cela avant tout en raison du fait que, ce faisant, on a la possibilité non négligeable d'augmenter la sécurité des installations et des équipements. Lorsqu'il s'agit de reconnaître et d'estimer les dangers potentiels, il importe de recueillir non seulement l'opinion des experts en sécurité, sans dénier son importance, mais également l'avis des travailleurs, les «experts de la pratique», et celui de tiers extérieurs à l'entreprise. La future ordonnance sur les accidents majeurs doit aussi avoir un effet de diminution des risques, en ce sens qu'elle doit donner la possibilité à toutes les personnes concernées qui peuvent contribuer à la sécurité, comme par exemple les syndicats ou les organisations de protection de l'environnement, de disposer assez tôt d'un droit à l'information complet. Ce droit à l'information peut se fonder sur l'article 47 de la loi sur la protection de l'environnement (LPE).

[1] Article 9: Information sur les conclusions du contrôle
«Sur demande, l'autorité d'exécution communique la récapitulation des risques (an. 5, let. D; an. 6, let. D) ainsi que le rapport de contrôle, sous réserve des dispositions légales concernant l'obligation de garder le secret.»

Une diffusion des rapports de sécurité est également nécessaire, à l'heure actuelle, si l'on veut améliorer les capacités du public à accepter la construction ou l'exploitation d'installations industrielles. Du point de vue syndical justement, une politique d'information ouverte, des entreprises et des autorités, représente l'un des pivots nécessaires au maintien de la Suisse en tant que lieu de production et à la garantie des places de travail. Il n'est certainement pas possible de venir à bout des résistances croissantes envers des installations industrielles et d'élimination de déchets par des cachotteries et en taisant des informations importantes. Il faut au contraire que les groupes de personnes impliquées, comme les habitants, les syndicats et les organisations de protection de l'environnement, soient informés assez tôt et consultés lors des procédures d'examen. Il est important de constater qu'aujourd'hui, pour assurer la situation de la Suisse en tant que place industrielle et le maintien de la capacité concurrentielle de nos entreprises, certains nouveaux facteurs, par exemple une politique d'information ouverte, ont pris du poids par rapport aux facteurs qui peuvent être invoqués à l'encontre d'une publicité des rapports de sécurité. Pour ces raisons, l'USS estime que, dans le projet d'ordonnance, **le devoir d'information des autorités et les droits du public à être informé doivent être renforcés et élargis.** Elle considère que cette exigence est indispensable si l'on veut réaliser une gestion moderne des risques.

Autres problèmes d'exécution, commission des accidents majeurs

L'ordonnance sur les accidents majeurs fait en Suisse œuvre de pionnier. Il faut par conséquent s'attendre à ce que son exécution pratique dévoile de nouveaux éléments, qui n'étaient pas connus au jour où l'ordonnance a été promulguée ou qui ont été appréciés différemment à ce moment-là. Il est également important, voire indispensable, que les moyens de mettre l'ordonnance en application de façon efficace soient rapidement réalisés, avant la définition des buts de protection et le manuel mentionné dans le commentaire relatif au projet. Pour l'USS, il est donc indispensable de dire clairement qu'il conviendra de constituer une **Commission des accidents majeurs,** laquelle devra se charger de tâches essentielles comme, entre autres:

- la fixation des objectifs de protection,
- la discussion du manuel,
- la discussion et tenue à jour des annexes 1 à 5[1],
- l'établissement d'une liste des marchandises qui contiennent des substances de base dangereuses,

[1] Annexes 1 à 4: cf. note 3 en page 173. Quant à l'annexe 5, elle concerne les domaines sur lesquels doit porter, pour les entreprises, l'identification des risques.

– le problème de la déclaration de marchandises commerciales qui contiennent des substances dangereuses.

A notre avis, il serait également nécessaire de prévoir, aujourd'hui déjà, que la commission a la tâche première d'adapter, en cas de besoin, l'ordonnance aux expériences de la pratique et de faire rapidement et en temps opportun des propositions pour l'améliorer et la réviser. De l'avis de l'USS, les groupements intéressés tels que les syndicats et les organisations de protection de l'environnement devraient être représentés de manière adéquate avec leurs experts au sein de cette commission des accidents majeurs.

Participation du personnel d'exploitation au but de l'ordonnance sur les accidents majeurs

La notion d'accident majeur est fondamentale, dans le projet d'ordonnance, quant à la détermination des devoirs respectifs de l'exploitant des installations et de l'autorité d'exécution. Selon le projet, est considéré comme accident majeur, un «événement extraordinaire» qui, en raison des substances ou d'organismes impliqués, «entraîne des atteintes sérieuses en bordure de l'aire de l'entreprise ou de la voie de communication». Un accident grave à l'intérieur d'une entreprise, qui occasionne des morts et des blessés, mais par lequel ni la population résidante ni l'environnement ne subissent de dommages, n'est pas un accident majeur, mais reste un «événement extraordinaire».

Si une telle différenciation entre accident majeur et «événement extraordinaire» peut certes paraître limpide aux juristes, sous l'angle de la protection toutefois, elle est incompréhensible et inacceptable. On peut tout à fait imaginer des cas dans lesquels les deux états de fait se mêlent ou sont difficiles à distinguer l'un de l'autre, comme, justement, en ce qui concerne les risques biologiques. Eu égard au but de protection de l'homme et de l'environnement que l'on poursuit, la distinction proposée est entièrement artificielle et la réglementation de deux états de fait similaires par deux dispositions légales est peu claire et susceptible d'induire en erreur. On ne voit pas pour quelle raison un accident important en ce qui concerne l'appréciation ou la réduction des risques, la prévention des catastrophes, devrait être traité différemment d'un «accident majeur» relativement modeste.

De ce fait, l'USS soutient très fermement l'idée que **la protection du personnel contre d'importants dommages doit être prévue aussi bien dans la définition de l'accident majeur et dans le but de l'ordonnance que dans les dispositions de l'ordonnance, par exemple: l'analyse des risques et les mesures de protection en cas d'accident majeur.**

Micro-organismes

L'USS est très favorable à la prise en considération dans cette ordonnance du danger potentiel que représentent les micro-organismes. Elle pense pourtant également que le projet est susceptible d'être amélioré en ce qui concerne les règles relatives aux micro-organismes. Les risques que l'on rencontre dans ce domaine sont particuliers en ce sens que, d'une part, ce secteur se développe à une vitesse extrême et comporte un fort potentiel de dangers inconnus et que, d'autre part, il ne concerne, contrairement aux substances, qu'un nombre relativement restreint d'organismes. A notre avis, l'obligation d'assujettissement devrait être réglée différemment dans ce domaine.

Le principe du fardeau de la preuve devrait être inversé de manière à ce que tous les organismes soient assujettis à l'ordonnance, dans la mesure où il n'est pas prouvé qu'ils ne représentent aucun danger. Les organismes dont l'innocuité est déjà établie pourraient figurer sur une liste libre, de façon à ce qu'il ne soit pas nécessaire de les réexaminer pour chaque cas particulier.

La distinction entre organismes dangereux et inoffensifs parmi les «organismes génétiquement modifiés» est particulièrement douteuse. La mise en application des critères choisis devrait se révéler problématique et très fortement difficile. C'est la raison pour laquelle, en Allemagne fédérale, cette différence n'est pas prévue au niveau des installations de production. Pour cette raison, l'USS est favorable à ce que l'ordonnance sur les accidents majeurs prévoie l'obligation de s'annoncer pour toutes les installations travaillant avec des «organismes génétiquement modifiés», respectivement des organismes recombinés.

C'est justement dans le domaine des micro-organismes dangereux que l'ordonnance fait œuvre de pionnier en Suisse. Les questions ouvertes dans ce domaine spécifique sont donc nombreuses. On peut penser notamment à celles-ci:

- Les définitions d'«organismes» et d'«organismes génétiquement modifiés» sont-elles suffisantes?
- Les critères prévus à l'annexe 2[1] permettent-ils de différencier de manière suffisamment claire les micro-organismes «dangereux» et «inoffensifs»?
- Les exigences contenues à l'annexe 5, section A[2], permettent-elles une identification des risques satisfaisante lorsqu'il s'agit d'organismes dangereux?
- Le principe de la déclaration spontanée est-il indiqué et peut-il être conservé dans les cas de manipulation de micro-organismes, eu égard aux dangers potentiels inconnus qu'ils recèlent?

[1] Voir description générale: note 3 en page 173

[2] Voir description générale: note 1 en page 176. La section A de l'annexe 5 concerne les données de base devant servir, pour les entreprises, à l'identification des risques.

Selon l'USS, il appartient à une commission des accidents majeurs, ou à un sous-groupe de cette commission, de résoudre rapidement ces questions ouvertes en fonction des expériences réalisées dans la pratique, et de faire des propositions appropriées pour que l'ordonnance puisse être appliquée de manière précise et efficace.

Union syndicale suisse, 31 août 1989

Propositions de l'USS concernant les dispositions du projet

Nous avons renoncé à publier le détail, article par article et alinéa par alinéa, des propositions par lesquelles l'USS entend concrétiser dans le texte de l'ordonnance en question les diverses revendications émises dans les remarques générales ci-dessus. La lecture en eût été fastidieuse, sauf, sans doute, pour les habitués de la prose juridique qui pourront, toutefois, se consoler en commandant la version originale et complète de cette réponse auprès de l'USS. Nous nous contentons donc ici de relever les éléments qui nous aparaissent essentiels.

But et définition:

Concernant le but de l'ordonnance ainsi que la définition de l'accident majeur, qui font, respectivement, l'objet de l'article premier, alinéa 1, et de l'article 2, alinéa 2, l'USS propose les modifications suivantes:

- *le but de l'ordonnance doit expressément spécifier que non seulement la population et l'environnement doivent être protégés, mais aussi* ***le personnel****;*
- *la définition de l'accident majeur doit comporter les «atteintes sérieuses» sur* ***l'homme ou l'environnement****, et non seulement, comme le prévoit le projet d'ordonnance, les «atteintes sérieuses en bordure de l'aire de l'entreprise ou de la voie de communication».*

Quelle expérience? Quels maximums?

Afin de circonscrire les mesures qui sont à prendre pour «réduire la gravité des dangers, empêcher les accidents majeurs et en limiter les atteintes», le projet d'ordonnance évoque «l'état actuel de la technique de sécurité» et la prise en considération de «l'expérience» (art. 3, al. 1 et 2).

Estimant une telle disposition par trop vague, l'USS souhaite que cette «expérience» soit quelque peu précisée et que l'on fasse état de ***l'expérience des experts et du personnel.***
La même exigence de précision apparaît dans la revendication de l'USS de spécifier dans le manuel y relatif ***la notion de «quantités maximales»****, ce qu'omet de faire l'article 4, alinéa 1b.*

Dangers à jour et contrôle par les autorités:

L'article 6 du projet de l'ordonnance prévoit que le «détenteur de l'entreprise doit procéder à l'identification des risques». L'USS estime que c'est là se contenter de trop peu. En effet, il manque ***l'obligation de tenir à jour l'identification des risques*** *et de donner connaissance aux autorités de l'agrandissement éventuel de l'exploitation ou de la modification des quantités entreposées.*
Quant au contrôle des autorités, il fait aussi défaut (notamment à l'art. 8 où il est stipulé que l'autorité d'exécution peut, si les risques ne sont pas acceptables, restreindre l'exploitation, voire l'interdire). De l'avis donc de l'USS, il convient en tous les cas de compléter le principe de la déclaration spontanée (du détenteur de l'entreprise) par ***le principe du contrôle par les autorités.***

Droit, devoir et formation:

Dans ses remarques générales, l'USS a déjà fait part de ses critiques en matière d'information. Dans le concret de l'article ici concerné (art. 9), cela revient à demander que l'on substitue au seul droit de regard (restreint) accordé au public un devoir des autorités d'informer activement la population.
Quant à l'article 12 du projet, où sont énumérées les tâches qui incombent au détenteur d'une entreprise relativement à son personnel, l'USS relève une grosse lacune: la formation continue des spécialistes de la sécurité. Cet aspect «formation continue» manque aussi en ce qui concerne le personnel en général de ce genre d'entreprise (art. 12 lit. a).

Et les transports?

Le résumé succint des dispositions proposées par l'USS, s'il n'est de loin pas exhaustif, permettra sans doute à tout un chacun de constater avec quelle minutie cette réponse a été élaborée et, par conséquent, quelle importance l'USS donne à cette thématique.

Une ultime remarque peut-être: l'USS se déclare aussi surprise de ne voir, dans ce projet d'ordonnance, aucune exigence quant à l'indication des points de départ des transports de substances dangereuses, ni des routes suivies et de la destination de tels transports. Une exigence que la loi devra à tout prix inscrire dans son texte. *fq*