Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Département fédéral de l'intérieur DFI
Office fédéral de la santé publique OFSP
Unité de direction Assurance maladie et accidents

Modifications de l'ordonnance sur la prévention des accidents (OPA) et de l'ordonnance sur la sécurité et la protection de la santé des travailleurs dans les travaux de construction (OTConst) concernant l'exposition à l'amiante

Rapport explicatif

A. Généralités

1. Introduction

Par lettre du 12 juillet 2005, la Commission fédérale de coordination pour la sécurité au travail (CFST) a soumis au Conseil fédéral, en vertu de l'art. 85, al. 3, LAA, une requête afin qu'il examine de nouvelles dispositions concernant la protection dans l'utilisation à l'amiante et, le cas échéant, qu'il promulgue de telles dispositions.

L'amiante a été utilisée en grandes quantités entre 1950 et 1970. Comme on enregistrait de plus en plus de maladies dues à cette substance, la Caisse nationale suisse (CNA) a ordonné des mesres plus pointues pour diminuer l'exposition à la poussière d'amiante. Depuis le début de 2003, la valeur limite moyenne d'exposition (VME) est de 0,01 fibre d'amiante/ml (soit 10 000 fibres d'amiante/m3). Cette valeur limite tient compte des dernières découvertes épidémiologiques sur le rapport effets-dose concernant l'amiante et le mésothéliome/cancer des poumons.

Le Conseil fédéral a également pris ses responsabilités dans ce domaine. Le 30 mars 1988, il a édicté l'ordonnance concernant l'obligation d'annoncer des travaux d'assainissement portant sur des matériaux de construction contenant de l'amiante[1]. Le 1er mars 1989, la Suisse a connu, avec l'entrée en vigueur de l'ancienne ordonnance sur les substances, une interdiction générale de l'amiante. Cette interdiction s'étend aujourd'hui aussi bien à l'emploi de l'amiante qu'à la mise sur le marché, à l'importation et à l'exportation des préparations et des objets contenant de l'amiante (annexe 1.6 de l'ordonnance du 18 mai 2005 sur la réduction des risques liés aux produits chimique)[2]. Par ailleurs, la Suisse a ratifié la convention internationale du 24 juin 1986 concernant la sécurité dans l'utilisation de l'amiante[3] (Convention no 162), qui est entrée en vigueur le 16 juin 1993.

---

1 RS **832.324.12**
2 RS **814.81**
3 RS **0822.726.2**

Ces mesures d'ordre législatif ainsi que les précautions prises par la CNA ont contribué à ce que, à l'heure actuelle, les travailleurs ne sont pratiquement plus exposés à l'amiante, excepté lors de travaux d'enlèvement, d'assainissement ou autre qui interviennent sur des éléments de constructions contenant déjà de l'amiante ou lors du percement de tunnels.

2. Préparation et grandes lignes des modifications des ordonnances

Les présentes modifications de l'OPA et de l'OTConst ont été élaborées au sein de la Commission spécialisée « Chimie » de la CFST, dans laquelle siègent des spécialistes issus de la pratique et les partenaires sociaux.

Le 23 octobre 2003, la CFST a chargé cette commission d'examiner le bien-fondé de la directive 6503 datant de 1990 « Amiante floqué et autres matériaux à base d'amiante faiblement aggloméré » ainsi que des mesures de protection de la santé qui y figurent et de l'adapter à l'état actuel de la technique. Au cours de ses travaux, la Commission est arrivée à la conviction que trois types de problèmes ne pouvaient être résolus au niveau « directive ». Le premier concerne le nettoyage contrôlé et l'élimination des vêtements de travailleurs, contaminés par l'amiante. Le deuxième concerne la protection des travailleurs de ce que l'on appelle l'exposition « passive ». Le troisième traite des précautions à prendre pour que les lieux de travail ne constituent plus, aujourd'hui encore, un risque lié à l'inhalation de poussière d'amiante à l'insu des travailleurs. Pour y parvenir, un inventaire des bâtiments et des locaux contenant de l'amiante serait par exemple nécessaire.

Le 20 septembre 2005, le Conseil des Etats a rejeté la motion 05.3320 Brunner Christiane « Prévenir l'exposition à l'amiante », déposée le 15 juin 2005, dont le contenu était similaire à celui de la proposition de la CFST. Le motif principal du rejet était que la mise sur pied d'un registre préventif général répertoriant tous les bâtiments contenant de l'amiante engendrerait des frais hors de proportion et « une bureaucratie considérable ». L'OFSP a continué de traiter, sur proposition de la CFST, les deux premières problématiques, qui n'ont pas été contestées, et a étudié les modifications correspondantes de l'OPA et de l'OTConst. Il est apparu, lors des travaux, qu'une déclaration ponctuelle de la présence d'amiante avant d'entamer des travaux de construction serait une solution appropriée et proportionnée (plutôt qu'une déclaration générale de l'amiante existante).

Les modifications d'ordonnances correspondent d'abord à la mise en œuvre directe de la Convention n° 162 (problématique des vêtements de travail et exécution de travaux par des entreprises spécialisées dans les travaux de désamiantage). De telles entreprises sont, dès à présent, sollicitées en Suisse pour exécuter les travaux correspondants. Ensuite, les modifications d'ordonnances mettent en évidence que, pour fixer les mesures qui s'imposent en vertu de l'art. 82 de la loi fédérale sur l'assurance-accidents (LAA), une analyse approfondie doit être menée si, lors de travaux de construction, la présence de substances particulièrement nocives comme l'amiante est suspectée.

L'obligation d'annoncer les travaux d'assainissement sur des matériaux de construction contenant de l'amiante était jusqu'ici réglementée dans une ordonnance séparée émanant du Département. Comme les travaux d'assainissement sont également des travaux de construction, cette obligation est désormais réglée au chapitre 6 de l'OTConst « Travaux de déconstruction ou de démolition ». Sur le contenu, l'obligation d'annoncer ne change pas ; il s'agit d'un regroupement purement formel des dispositions.

3. Effets sur les ressources humaines et financières de la Confédération

La CNA ainsi que les organes fédéraux et cantonaux d'exécution de la loi sur le travail (LTr) garantissent aujourd'hui déjà la mise en oeuvre des deux ordonnances. Comme les tâches de ces organes ne changent pas fondamentalement, les modifications d'ordonnances n'ont pas d'effets sur les ressources humaines ou financières de la Confédération et des organes d'exécution de la sécurité au travail.

4. Conséquences économiques

Les mesures nécessaires doivent généralement être prises aujourd'hui déjà sur la base de la législation existante (art. 82 LAA). Le maintien des valeurs limites, fixées par la CNA selon l'art. 50 LAA, en fait aussi partie.

L'analyse à mener conformément à l'art. 3, al. 1, peut impliquer certains coûts supplémentaires. Mais elle pose clairement une condition : les mesures appropriées et nécessaires selon l'art. 82 LAA doivent être fixées avant le début des travaux de construction. Les coûts ponctuels supplémentaires sont largement équilibrés par le fait que l'on évite des souffrances humaines et des coûts directs ou indirects liés aux maladies professionnelles causées par l'amiante.

5. Relation avec le droit européen

Les nouvelles dispositions ont été élaborées en tenant compte des dispositions applicables dans l'espace communautaire européen. Pour ce faire, la Convention n° 162 constitue une base essentielle.

B. Commentaires des différents articles

1. Modification de l'OPA

Art. 38, al. 3

Si des vêtements de travail ou des équipements de protection individuelle (EPI) contaminés par de l'amiante sont emportés du chantier de construction (travaux d'assainissement) à la maison, cela peut élargir de manière non-intentionnelle le cercle des personnes exposées. Des vêtements de travail qui sont également portés dans la sphère privée, gardés et nettoyés à la maison peuvent contenir des fibres d'amiante en quantité non négligeable.

Un principe est incontesté : les substances particulièrement dangereuses pour la santé telles que l'amiante, ne doivent pas être transportées par les vêtements professionnels du lieu de travail à un autre endroit. Ce principe est déjà respecté lors des travaux de désamiantage sans disposition légale particulière. Une adaptation dans ce sens au niveau de l'ordonnance prend également en considération le mandat de la Convention n° 162, à savoir une réglementation correspondante dans la législation nationale.

Il n'est tenu compte en l'occurrence (par analogie avec l'art. 50 OPA) que des substances particulièrement dangereuses pour la santé afin que l'exigence reste appropriée.

Art. 44 Substances dangereuses pour la santé

Al. 1
La version actuelle de la disposition règle l'utilisation de substances dangereuses pour la santé et impose des mesures de protection pour la production, la transformation, l'utilisation, la conservation, la manipulation et le stockage. Elle règle également la protection contre de telles substances, qui peuvent apparaître au cours de processus de travail.

L'intention de protéger aussi les travailleurs qui n'exercent pas ce genre d'activités, mais qui peuvent être exposés de manière indirecte à des substances dangereuses pour la santé, ne se dégage pas, sinon difficilement, de la version actuelle de la disposition et n'est donc pas étayée légalement de manière exhaustive. La nouvelle formulation comble cette lacune.

2. Modification de l'OTConst

Art. 3, al. 1 et al. 1bis

Al. 1
La présence d'amiante ou de matériaux en contenant n'est pas toujours connue dans les bâtiments ou les installations. Il existe donc le risque que pour certains travaux (p. ex. entretien) en relation avec des bâtiments ou des installations qui contiennent de tels matériaux, des fibres d'amiante soient libérées involontairement ou par méconnaissance du risque. Cette situation peut amener les travailleurs à être exposés de manière active (p. ex. artisans qui font des travaux) ou passive (p. ex. utilisateurs du bâtiment qui sont concernés par des nuisances).

Al. 1bis
Une protection efficace des travailleurs implique un éventail de mesures ; la déclaration des risques pour la santé vient en tête. En cas de suspicion de substances particulièrement dangereuses pour la santé comme l'amiante, les risques doivent être décelés au moyen d'une analyse approfondie (par analogie à la notion de « travaux particulièrement dangereux pour la santé », qui figure à l'art. 50 OPA, Prévention des maladies professionnelles). Dès lors que ces conditions sont respectées, les travaux de construction peuvent être planifiés. Les travailleurs, qui pourraient à leur insu être en contact avec de l'amiante au cours de leur activité professionnelle, peuvent ainsi être protégés d'une atteinte à leur santé, voire d'une maladie professionnelle.

Art. 60 Généralités

Quatre autres articles qui portent uniquement sur le thème de l'amiante ont été insérés au chap. 6 : « Travaux de déconstruction ou de démolition ». De ce fait, l'art. 60, qui contient les exigences de portée générale, s'intitule « Généralités ».

Art. 60*a* Obligation d'annoncer des travaux d'assainissement portant sur des matériaux de construction qui contiennent de l'amiante

L'obligation d'annoncer des travaux d'assainissement sur des matériaux de construction qui contiennent de l'amiante était jusqu'ici réglementée dans une ordonnance séparée émanant du Département. Comme les travaux d'assainissement sont également des travaux de construction, cette obligation est désormais réglée au chapitre 6 de l'OTConst : « Travaux de déconstruction ou de démolition ». Sur le contenu, l'obligation d'annoncer ne change pas ; il s'agit d'une réunion purement formelle de la disposition.

Art. 60*b* Entreprises de désamiantage reconnues

Al. 1
Cette prescription prend en compte les instructions de l'art. 17 de la Convention n° 162 selon lequel certains travaux ne doivent être exécutés que par des entreprises de désamiantage reconnus par l'autorité compétente. Il y est fixé que les travaux libérant une quantité importante de fibres d'amiante dans l'air, dangereuses pour la santé, ne doivent être exécutés que par des entreprises de désamiantage reconnues.

Al. 2
Cet alinéa fixe les conditions régissant la reconnaissance d'entreprises de désamiantage. C'est la CNA qui est chargée de ladite reconnaissance.

Al. 3
Si la CNA constate qu'une entreprise de désamiantage ne satisfait plus aux conditions de reconnaissance, elle peut retirer cette dernière.

Art. 60*c* Qualifications des spécialistes en désamiantage

On fixe ici les qualifications auxquelles doivent satisfaire les spécialistes. Ces derniers doivent notamment pouvoir attester de connaissances dans les domaines énumérés aux lettres a à g.

Chapitre 10*a* : Voie de droit

Art. 83*a*

Cet article indique la voie de droit pouvant être utilisée pour attaquer des décisions de la CNA fondées sur l'art. 60*b*, al. 2.