

Travail et sécurité sociale

Objekttyp: **Appendix**

Zeitschrift: **Revue syndicale suisse : organe de l'Union syndicale suisse**

Band (Jahr): **69 (1977)**

Heft 1

PDF erstellt am: **29.06.2024**

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

Travail et sécurité sociale

27e année
Janvier 1977
No 1

Chronique de jurisprudence et de législation

Sommaire

La catastrophe de Seveso	
Considérations sur le droit applicable en Suisse (E. Schweingruber)	26
La réponse du Conseil fédéral à des interventions parlementaires	30

La catastrophe de Seveso

Au sujet de la catastrophe de Seveso, nous publions dans ce numéro de Travail et sécurité sociale d'abord de larges extraits de l'adaptation française d'un article du professeur Schweingruber, de Berne, puis, à titre documentaire, des extraits de la réponse du Conseil fédéral à un certain nombre d'interventions parlementaires suscitées par ce drame.

Considérations sur le droit applicable en Suisse

Extraits d'un article du professeur E. Schweingruber, Berne, paru dans la «Gewerkschaftliche Rundschau» d'octobre 1976

L'accident survenu dans l'usine Icmesa de Seveso (Italie du Nord), qui appartient au groupe Hoffmann-La Roche-Givaudan, a été préjudiciable non seulement au personnel, mais aussi à toute la région. La gravité et l'étendue du dommage n'ont pas encore pu être évaluées avec précision. Les gaz hautement nocifs qui se sont échappés ont atteint la population, les animaux et la végétation dans un large rayon et pour longtemps. L'usine a été immédiatement fermée, sans doute pour toujours. Les méthodes de décontamination demeurent incertaines. Peu après ces événements, le Comité central de l'Union syndicale suisse publiait un communiqué dans lequel il exprimait sa solidarité avec les travailleurs et la population touchés en adjurant le groupe Hoffmann-La Roche-Givaudan et les autorités italiennes de tout mettre en œuvre pour réparer le désastre, tant sur le plan matériel que financier, et en soulignant la responsabilité du groupe envers les travailleurs qui ne peuvent plus être occupés dans la région. Le communiqué demandait en outre

que nos autorités examinent les moyens dont nous disposerions si une telle catastrophe se produisait en Suisse. Il s'agissait de savoir si les prescriptions sur la prévention des accidents et des maladies professionnels (comme celles de la loi sur le travail) sont suffisantes et sont appliquées partout et si les règles relatives à la réparation des dommages sont adéquates.

Cette demande nous incite à présenter quelques considérations sur les principes de droit privé et de droit public qui seraient applicables à la responsabilité en cas de catastrophe du genre de celle qui s'est produite à Seveso. Lors de cet accident, ce n'est pas un produit fini, mais un composant chimique servant à la fabrication qui a causé le dommage, cela par l'effet d'une carence involontaire. Du point de vue juridique, le droit italien est applicable dans le cas de Seveso. Si l'on transpose les données du problème dans notre droit, on peut relever sommairement les aspects suivants.

1. Un accident de ce genre ne serait pas une catastrophe naturelle, mais bien un événement trouvant sa cause dans un comportement humain. Il ne s'agirait donc pas de ce qu'on est convenu d'appeler un cas de force majeure, ni d'un quelconque autre «hasard» indépendant de la volonté humaine. Il s'agirait bel et bien d'un accident survenu dans la marche d'une entreprise. Le rapport de causalité entre l'activité de l'entreprise et le dommage causé est en effet indéniable. Aussi ne serait-il pas nécessaire de commencer par rechercher s'il y a eu faute de la part d'une personne déterminée.

2. Le droit civil suisse prévoit une responsabilité causale à l'égard des personnes occupées dans une entreprise, mais aussi à l'égard de celles qui sont lésées hors de celle-ci. Nous songeons ici à la responsabilité des chemins de fer et autres entreprises de transports, des distributeurs d'électricité à haute tension, des centrales atomiques, etc. Même le conducteur d'un véhicule à moteur encourt, d'après la loi sur la circulation routière, une responsabilité causale étendue. Semblable responsabilité ne s'applique cependant pas aux installations et procédés de l'industrie chimique.

3. Depuis qu'il existe des machines et des usines dangereuses, l'Etat veille à la prévention des accidents. Les prescriptions fédérales, cantonales et communales dans ce domaine sont nombreuses. Certaines d'entre elles tendent à protéger ceux qui travaillent dans les entreprises (réglementation protectrice des travailleurs), d'autres visent la protection du public et de l'environnement. La technique et les méthodes de prévention des accidents progressant constamment, ces prescriptions ne peuvent évidemment pas être exhaustives. La jurisprudence admet d'ailleurs qu'il existe une règle non écrite selon laquelle celui qui crée ou maintient un danger doit prendre les mesures propres à protéger autrui contre celui-ci. Les

prescriptions légales sur la prévention des accidents sont générales ou détaillées. Leur inobservation entraîne des sanctions pénales et l'obligation de réparer, à condition qu'il y ait eu faute. Dans la plupart des cas, il s'agira de savoir s'il y a eu négligence. Cette épineuse question juridique ne saurait être traitée dans ce bref exposé.

4. Pour toutes les entreprises soumises à la loi sur le travail de 1964, il faut se référer à une disposition de celle-ci qui a été rédigée d'une manière très générale, mais non sans beaucoup de soin. Il s'agit de l'article 6, dont le 1^{er} alinéa a la teneur suivante: «Pour protéger la vie et la santé des travailleurs et mettre le voisinage de l'entreprise à l'abri d'effets nuisibles ou incommodants, l'employeur est tenu de prendre 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.»

5. Pour les entreprises dites industrielles, le Conseil fédéral a édicté le 26 mars 1969 une ordonnance sur l'hygiène et la prévention des accidents (ordonnance 3). Elle s'appuie sur la loi sur le travail et la loi sur l'assurance-maladie et accidents (LAMA). La réglementation qu'elle établit est fort détaillée, comme le montrent déjà les titres de ses différentes parties, qui portent sur 82 articles: Bâtimens et autres installations, bruit, vibrations, chaleur, aspiration des gaz et des vapeurs, taux admissibles de concentration, récipients, conduites, etc. Bref, le domaine ainsi réglementé est vaste. Reste la question de savoir comment l'ordonnance est appliquée et si les autorités doivent encore édicter d'autres prescriptions (comme le prévoit son article 79).

6. L'article 6 de la loi sur le travail vaut également pour les entreprises non industrielles. De plus, les prescriptions cantonales de police concernant la santé, la lutte contre le feu et les constructions, ainsi que les lois cantonales réglementant l'organisation de l'exécution de la loi sur le travail sont applicables. Par contre, il n'existe pas encore de loi d'application de l'article 24 *septies* de la constitution fédérale, relatif à la protection de l'environnement, qui a été adopté en 1971.

7. La loi sur le travail est encore relativement récente. Son application n'a donc pas permis de réunir autant d'expériences que n'en a fait la Caisse nationale suisse d'accidents en cas d'accidents (CNA), qui s'occupe depuis plus de 50 ans de la prévention des accidents et des maladies professionnels. Les expériences de la CNA se fondent sur les cas d'accidents, qui se comptent par centaines de milliers (272 335 accidents professionnels jusqu'en 1972). En vertu des articles 65 et 65 *bis* LAMA, cette institution peut adresser des instructions aux entreprises et inciter le Conseil fédéral et le

département compétent à édicter des ordonnances et autres règles sur la prévention des accidents et des maladies professionnels. L'article 65 LAMA (prévention des accidents) a été révisé lors de l'adoption de la loi sur le travail, afin que sa lettre et son sens coïncident avec ceux de l'article 6 de cette loi.

.....

8. On ne saurait évoquer une catastrophe semblable à celle qui s'est produite à Seveso sans citer la loi sur les toxiques, qui date du 21 mars 1969, son ordonnance d'application du 23 décembre 1971 et surtout la liste officielle des produits toxiques, qui est continuellement mise à jour par le Service fédéral de l'hygiène publique. Cette liste distingue les produits de base, les produits à usage industriel et ceux qui sont utilisés dans le public. Elle ne mentionne cependant pas les composants de produits finis dont font usage l'industrie chimique et les laboratoires. Bien que la fabrication, la détention et l'emploi de produits toxiques soient aussi considérés comme «commerce» (article 3), la loi vise au premier chef la vente de ces produits dans le public. Une procédure d'autorisation générale est même prévue pour l'utilisation et le traitement de produits toxiques, par exemple dans l'industrie chimique et les laboratoires. Des autorisations individuelles peuvent aussi être accordées. Le Conseil fédéral peut cependant ordonner certains assouplissements en faveur de l'industrie chimique, du commerce en gros des produits chimiques et de l'utilisation de ceux-ci en grandes quantités, qui libèrent pratiquement ces secteurs des obligations imposées par la loi (article 15 de celle-ci et article 56 de son ordonnance d'application). Bien entendu, des incidents graves pourraient donner lieu à un examen des risques et à une nouvelle orientation de la pratique.

.....

La loi sur les toxiques régit aussi la protection des travailleurs lorsqu'elle prévoit que les entreprises traitant des produits toxiques doivent vouer une attention particulière à la prévention des accidents et se soumettre aux contrôles officiels. C'est ainsi que l'article 17 dispose qu'en vue de prévenir l'intoxication des travailleurs, l'entreprise doit, en plus des mesures prévues expressément par cette loi, prendre toutes celles dont l'expérience a montré la nécessité, que l'état de la technique permet d'appliquer et qui sont adaptées aux conditions d'exploitation. Elle doit aussi informer les travailleurs au sujet des premiers secours. Ce même article réserve enfin l'application de la législation fédérale sur la protection des travailleurs et sur l'assurance-maladie et accidents. C'est pourquoi les tâches d'exécution du Service fédéral de l'hygiène publique, de la CNA, de l'OFIAMT, des inspections cantonales du travail et des autres services compétents sont coordonnées (articles 56 et 64 de l'ordonnance d'application).

9. En tant qu'employeur, le chef d'entreprise est également responsable pour les accidents envers les travailleurs qu'il occupe. Il s'agit là d'une responsabilité contractuelle (.....). Elle est prévue à l'article 328 du code des obligations (CO). Ce n'est pas un hasard si sa teneur est calquée sur celle des prescriptions de la loi sur le travail et de la LAMA citées plus haut.

.....

10. Le droit au salaire des travailleurs après la fermeture de l'entreprise pour cause d'accident se déterminerait d'après la règle selon laquelle l'employeur doit soit fournir du travail, soit payer le travailleur qui est disposé à recevoir du travail et à qui il ne peut en confier. C'est ce qu'on nomme, en termes juridiques, la «demeure de l'employeur» (article 324 CO) (.....). Mais celle-ci ne saurait durer qu'aussi longtemps que le contrat n'a pas pris fin.

.....

11. Les entreprises industrielles sont en général assurées pour la responsabilité civile que leur attribue la loi. Mais il convient de rappeler que la compagnie d'assurance n'est alors tenue de rembourser que les montants dus par le chef d'entreprise en vertu des dispositions légales et contractuelles, étant entendu qu'il faut tenir compte des conditions d'assurance spécifiées dans la police, principalement de la somme assurée. Il est douteux que celle-ci puisse suffire en cas de véritable catastrophe (.....).

La réponse du Conseil fédéral à des interventions parlementaires

Les extraits choisis portent essentiellement sur les problèmes d'ordre juridique.

.....

2. La situation juridique en Suisse

De divers côtés, la question s'est posée de savoir si les prescriptions en vigueur en Suisse suffisent pour prévenir des accidents tels que celui de Seveso. Il convient d'abord de relever que, chez nous, des mesures préventives sont prises *avant* la construction d'une usine. Les autorités compétentes procèdent régulièrement à des contrôles après qu'elle ait été mise en exploitation. Nous renvoyons aux articles 6 et 8 de la loi sur le travail, de 1964. L'article 6, 1^{er} alinéa, prescrit ce qui suit:

«Pour protéger la vie et la santé des travailleurs et mettre le voisinage de l'entreprise à l'abri d'effets nuisibles ou incommodants, l'employeur

est tenu de prendre 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.»

Le droit suisse prescrit que l'employeur est responsable de la protection des travailleurs et du voisinage de l'entreprise contre les dommages. Lorsqu'en relation avec Seveso on demande une loi efficace sur la protection de l'environnement, nous pouvons constater que ce vœu est pris en considération. En Suisse, la protection du voisinage des entreprises industrielles faisait déjà l'objet d'une attention particulière sur la base de la législation sur les fabriques. D'après la loi sur le travail, actuellement en vigueur, le maître de l'ouvrage ne peut pas construire, changer l'affectation de locaux ou les réaménager comme il l'entend. Il doit soumettre ses plans et un état descriptif détaillé à l'autorité, en indiquant le genre et la quantité des matières dangereuses pour la santé qui seront produites, traitées ou utilisées. Lorsque l'installation est achevée, l'entreprise ne reçoit une autorisation d'exploiter qu'après que l'autorité ait vérifié si les instructions données lors de l'approbation des plans ont été suivies. Ces instructions sont plus exigeantes lorsque l'entreprise utilise des matières dangereuses pour la santé.

Cette procédure ne suffit pourtant pas à prévenir tous les accidents qui peuvent survenir dans une entreprise. Des contrôles ont régulièrement lieu *après* sa mise en exploitation. Les inspecteurs du travail et ceux de la CNA visitent régulièrement les entreprises afin de vérifier si l'employeur a pris les mesures de sécurité exigées et si elles sont adéquates. Lorsque des travaux de recherche ont abouti à la mise en train d'un procédé de fabrication, cela signifie que les essais qui ont préalablement eu lieu en laboratoire ont montré que la fabrication était possible. Cela implique que les conditions de sécurité sont adaptées à l'état des connaissances. Dans l'industrie chimique suisse, on attache une très grande importance à la sécurité; celle-ci a le pas sur la productivité et le rendement. Toutes les installations, tous les procédés de fabrication et tous les produits sont soumis à un examen des risques qui tient compte des dernières connaissances techniques et scientifiques acquises. Si cet examen montre que des mesures de sécurité extrêmement élaborées devraient être prises, on renonce à leur utilisation en usine.

Comme partout, il n'existe pas de sécurité absolue dans l'industrie chimique. Les défaillances humaines ou techniques sont aussi imprévisibles que les catastrophes naturelles ou le sabotage. Mais on entreprend chez nous tout ce que l'état de la technique et de la science, ainsi que les expériences acquises par les spécialistes et les inspecteurs permettent de faire pour empêcher les accidents de se produire. Dans ce sens, les prescriptions en vigueur sont suffisantes.

Les expériences tirées des accidents survenus dans des entreprises à l'étranger sont réunies et mises à profit depuis des années. Le Bureau international du travail, à Genève, comporte un Centre d'information de sécurité et d'hygiène du travail (CIS). Ce service publie périodiquement les informations les plus récentes sur les connaissances acquises et utilisables et donne des renseignements aux autorités et aux entreprises. On peut conseiller aux entreprises d'utiliser cette fort précieuse documentation. Les services fédéraux qui s'occupent de la sécurité du travail la consultent constamment.

L'exigence d'un permis pour la fabrication de certains produits n'est pas réalisable. Dans l'industrie chimique, la recherche, la mise en œuvre et la production requièrent l'utilisation d'un si grand nombre de substances que l'exigence d'un permis supposerait un appareil administratif d'une importance disproportionnée. Une telle procédure serait irréalisable du point de vue technique et administratif. La responsabilité du maniement inoffensif de produits toxiques incombe à l'industrie et ne peut lui être retirée.

3. La réparation

Il a déjà été indiqué plus haut que, d'après la loi sur le travail, la responsabilité de la prévention des dommages incombe à l'employeur. S'il viole ses obligations, il est punissable. De plus, le droit civil prévoit la responsabilité pour actes illicites. Le chef d'une entreprise industrielle ou artisanale encourt la responsabilité spéciale de l'employeur pour les dommages causés à des tiers par ses travailleurs dans l'accomplissement de leur travail. Il s'agit là d'une responsabilité causale, qui intervient même s'il n'y a pas eu faute. On comprend que les employeurs aient l'habitude de conclure des contrats d'assurance couvrant leur responsabilité. Une telle assurance-responsabilité civile n'est cependant pas obligatoire (.....).

4. L'aide de la Suisse

La Suisse a toujours été prête à apporter son aide en cas de catastrophe survenue à l'étranger. Cela ne signifie nullement qu'elle prend à sa charge une part de la responsabilité ou qu'elle s'estime tenue à indemnisation; il s'agit simplement de gestes d'amitié et de solidarité pour les populations sinistrées (.....).

(Réponses données en décembre 1976 à diverses interventions faites au Conseil national et au Conseil des Etats.)