Bundesverwaltungsgericht
Tribunal administratif fédéral
Tribunale amministrativo federale
Tribunal administrativ federal

Cour III
C-3183/2006

{T 0/2}

Arrêt du 6 juillet 2007

Composition : MM. les Juges Frölicher (Président du collège), Parrino et Peterli
Greffier: M. Jodry.

A._____ S.A.,
recourante,

contre

CNA Caisse nationale suisse d'assurance en cas d'accidents, Service juridique, Fluhmattstrasse 1, Postfach 4358, 6002 Lucerne,
autorité intimée,

concernant
décision du 08.05.2006; interdiction de poursuite des travaux en l'absence d'un moyen de protection (sécurité au travail).

Faits :

A. La société A._____ S.A., à Z._____, a pour but, selon l'extrait du registre du commerce produit, l'achat, la vente, le courtage, la construction, la renovation et la mise en valeur d'immeubles.

B. Le 3 mai 2006, lors d'une visite sur un chantier de construction d'un bâtiment à W._____, un inspecteur de la Caisse nationale suisse d'assurance en cas d'accidents (CNA) a constaté des manquements aux prescriptions sur la sécurité au travail. La construction s'effectuait sans la mise en place d'un échafaudage de facade. La CNA a alors prononcé, le 8 mai 2006, l'interdiction "de poursuivre les travaux en hauteur jusqu'à la mise en place d'un échafaudage de façade ou d'un tout autre moyen de protection conforme". La possibilité d'attaquer par voie d'opposition cette décision était exclue; le retrait de l'effet suspensif d'un éventuel recours était également décidé.

C. Le 17 mai 2006, A._____ S.A. a déposé un recours de droit administratif auprès de la Commission fédérale de recours en matière d'assurance-accidents (ci-après: la CRAA) contre la décision de la CNA susmentionnée. La recourante estime, en substance, que la décision qui lui a été notifiée est disproportionnée, les conditions climatiques exceptionnelles l'ayant empêchée de monter les échafaudages.

D. Le 26 mai 2006, la Commission a invité A._____ S.A. à lui transmettre un exemplaire de la décision attaquée et à motiver le recours en formulant des conclusions. Le 8 juin 2006, la société a complété son mémoire de recours en concluant, sous suite de frais et dépens, à la recevabilité du recours et à l'annulation de la décision attaquée. Selon elle, durant le long hiver 2005-2006, la grande quantité de neige à même le sol a rendu impossible l'installation d'échafaudages. Néanmoins, par conscience professionnelle et par souci de ne pas mettre le personnel au chômage, elle fit en sorte que les travaux puissent continuer durant les jours de beau temps. A aucun moment les ouvriers ne furent soumis à un risque supplémentaire du fait de l'absence d'échafaudages. En effet, "étant conscient que les travaux devaient s'effectuer à plus de 3 mètres de hauteur, lorsque les dalles ont été coffrées, une barrière a été mise en place sur leur pourtour". La pose d'échafaudages installés sur un terrain remblayé aurait été bien plus dangereuse pour les ouvriers que l'installation mise en place, du fait de l'instabilité du terrain et de la diminution de l'attention de ceux-ci à cause de l'apparente sécurité ainsi créée.

E. Le 27 octobre 2006, la CNA a répondu, en concluant au rejet du recours dans la mesure où il serait recevable. Pour elle, sa décision était fondée car l'entreprise a admis dans ses propres explications que la barrière de sécurité ne fut mise en place qu'après le coffrage des dalles. Il n'est par conséquent pas contesté que les ouvriers ont dû procéder à ce coffrage

sans protection contre les chutes, ce à plus de trois mètres de hauteur. Quant à la barrière posée, elle n'a offert aucune sécurité pour la construction des murs de façade. A ces éléments s'ajoute le fait que la construction d'un échafaudage appuyé sur des consoles était tout à fait envisageable, de sorte que l'éventuelle instabilité du terrain ne justifiait aucunement de renoncer à l'édification d'un tel ouvrage.

F. Par courrier du 2 novembre 2006, la Présidente de la CRAA a souligné que la société ne contestait pas dans son recours que ses ouvriers avaient procédé au coffrage des dallages sans pose d'échafaudage et qu'elle y précisait avoir procédé par la suite à la mise en place d'une telle installation à laquelle la poursuite des travaux avait été subordonnée. La recourante était dès lors requise de faire savoir si elle avait encore un intérêt actuel au recours.

G. Par courrier du 17 novembre 2006, A._____ S.A. a souligné que son recours portait sur le contenu du courrier (décision) de la CNA du 8 mai 2006, qu'elle contestait. Une de ses entreprises ayant reçu un avertissement, elle maintenait son recours. Nulle part dans sa détermination la recourante ne conteste en revanche avoir posé une barrière uniquement une fois les murs construits et le coffrage des dalles effectué.

H. Par courrier du 5 décembre 2006, la CRAA a informé les parties de la reprise du litige par le Tribunal administratif fédéral, au 1er janvier 2007.

I. La recourante a payé dans le délai l'avance de frais requise. Le 8 mai 2007, le Tribunal a communiqué aux parties la composition de la Cour chargée de statuer sur la présente cause. Aucune demande de récusation ne fut formée. Le 27 avril 2007 le juge instructeur a invité la recourante à répondre à différentes questions relatives au déroulement des travaux; la société n'a pas réagi à ce courrier dans le délai fixé au 15 mai 2007.

Le Tribunal administratif fédéral considère :

1.

1.1 Les affaires pendantes devant les commissions fédérales de recours ou d'arbitrage ou devant les services de recours des départements au 1er janvier 2007 sont traitées par le Tribunal administratif fédéral dans la mesure où il est compétent. Le nouveau droit de procédure s'applique (cf. art. 53 al. 2 de la loi fédérale sur le Tribunal administratif fédéral du 17 juin 2005 [LTAF, RS 173.32]).

1.2 Sous réserve des exceptions prévues à l'art. 32 LTAF, le Tribunal administratif fédéral, en vertu de l'art. 31 LTAF, connaît des recours contre les décisions au sens de l'art. 5 der la loi fédérale du 20 décembre 1968 sur la procédure administrative (PA, RS 172.021) prises par les autorités mentionnées aux art. 33 et 34 LTAF. En particulier, le recours contre une décision de la CNA est recevable si elle ne peut faire ni l'objet d'une opposition ou d'un recours devant une

autorité précédente au sens de l'art. 33 let. c à f LTAF, ni d'un recours devant une autorité cantonale (cf. art. 32 al. 2 let. a et b et art 33 let. e LTAF; art. 61 al. 1 de la loi fédérale sur l'assurance-accidents du 20 mars 1981 [LAA, RS 832.20]).

1.3 Tel est le cas en l'espèce puisque la voie de l'opposition a été exclue dans la décision du 8 mai 2006, en application de l'art. 105a LAA, de sorte que, en relation avec l'art. 109 LAA réservé par l'article précité, dite décision était sujette à recours devant la CRAA, à laquelle le Tribunal administratif fédéral a désormais succédé (cf. ancienne et nouvelle teneur de l'art. 109 LAA).

2. Conformément à l'art. 37 al. 1 LTAF, la procédure devant le Tribunal administratif fédéral est soumise à la PA, qui s'appliquait également à la procédure devant la CRAA (cf. art. 109 al. 2 LAA, en vigueur jusqu'au 31 décembre 2006). La procédure en matière d'assurances sociales n'est régie par la loi fédérale du 6 octobre 2000 sur la partie générale du droit des assurances sociales (LPGA, RS 830.1) qu'autant que cette loi, et non la PA, est applicable (cf. art. 3 let. d^{bis} PA). Le recours a été interjeté en temps utile et, après avoir été complété dans le délai imparti, avec le contenu et la forme requises.

3.

3.1 L'objet du litige porte sur le bien-fondé d'une décision de la CNA, du 8 mai 2006, constatant une violation des prescriptions sur la sécurité au travail et prononçant une interdiction de continuer les travaux. Il ressort des explications de la recourante (cf. lettre du 17 mai 2006) que des échafaudages ont été mis en place suite à cette décision.

3.2 L'acte attaqué est une décision au sens de l'art. 5 PA, rendue en matière de sécurité du travail. Encore faut-il se demander si l'entreprise a toujours un intérêt au recours, ce que conteste l'intimée, arguant que la cause est devenue sans objet du fait que les échafaudages exigés furent mis en place peu après le prononcé de l'interdiction de continuer les travaux. De ce fait, selon la CNA, il n'y a plus d'intérêt actuel à trancher la question de savoir si l'interdiction des travaux était fondée ou non.

3.3 La voie du recours de droit administratif est ouverte à quiconque est spécialement touché par la décision au sens de l'art. 5 PA et a un intérêt digne de protection à ce qu'elle soit annulée ou modifiée (48 PA; cf. également art. 59 LPGA). L'intérêt digne de protection (art. 48 let. c PA) peut être juridique ou de fait (Ulrich Häfelin/Georg Müller, Allgemeines Verwaltungsrecht, 4ème éd., Zurich 2002, n. 1945); il faut toutefois que le recourant soit touché plus que quiconque en raison de sa situation par rapport à l'objet litigieux. Un intérêt digne de protection existe lorsque la situation de fait ou de droit du recourant peut être influencée par le sort de la cause (ATF 121 II 171 consid. 2b p. 174). Pour le surplus, une définition générale de la qualité pour recourir ne peut être donnée. Il faut plutôt l'examiner en fonction des cas d'espèce

(cf. PIERRE MOOR, Droit administratif, vol II, Berne 2002, p. 626 s.). L'intérêt au recours doit être actuel et pratique. Cet intérêt pratique, qui ne saurait résider dans la résolution purement théorique de la question – fût-elle de principe – de l'admissibilité d'une interdiction de continuer des travaux, doit perdurer jusqu'au moment où il est statué sur le recours, faute de quoi ce dernier doit être déclaré sans objet (ATF 123 II 285 consid. 4; 118 Ia 46 consid. 3c p. 53; 111 Ib 56 consid. 2 et les références citées).

3.4 Dans sa décision du 8 mai 2006, l'autorité intimée a relevé l'existence de violations par l'entreprise recourante de prescriptions en matière de sécurité au travail; en lui interdisant la poursuite des travaux, la CNA l'a contrainte à respecter à l'avenir les règles de sécurité sur ses chantiers. On peut se demander à juste titre si l'interdiction même de continuer les travaux n'est pas devenue sans objet du fait qu'au moment du dépôt du recours les échafaudages avaient déjà été mis en place par la recourante, selon ses propres dires (cf. arrêts de la CRAA CRAI 473/01 du 26 février 2007 et CRAI 426/99 du 29 mai 2000). Cette question peut cependant rester ouverte car l'intérêt au recours doit être admis pour une autre raison.

3.5 Pour la CRAA, il pouvait être recouru devant elle contre un avertissement confirmé par écrit à l'employeur en application de l'art. 62 al. 1 de l'ordonnance du 19 décembre 1983 sur la prévention des accidents et des maladies professionnelles (ordonnance sur la prévention des accidents, OPA, RS 832.30). L'avertissement lui-même pouvait donc être l'objet d'un recours en dépit de l'absence d'une décision rendue, motif pris qu'un tel avertissement n'était pas sans conséquence pour l'entreprise, ce dans plusieurs domaines. Le Tribunal de céans considère que la possibilité d'un recours, désormais devant lui, contre un avertissement au sens de l'art. 62 al. 1 OPA est justifiée et que la jurisprudence instaurée par la CRAA doit être maintenue. Un tel avertissement est en effet susceptible d'avoir les effets suivants. En ce qui concerne la sécurité au travail tout d'abord, l'art. 64 al. 1 OPA prévoit que si aucune suite n'est donnée à un avertissement, l'organe d'exécution compétent, après avoir entendu l'employeur et les travailleurs directement intéressés, ordonne les mesures nécessaires par voie d'une décision et fixe à l'employeur un délai convenable pour les exécuter. L'avertissement au sens de l'art. 62 al. 1 OPA est donc le préalable au prononcé de mesures plus interventionnistes pour l'entreprise. S'agissant des primes, ensuite, l'entreprise qui a commis une infraction aux prescriptions relatives à la prévention des accidents et des maladies professionnels et plus particulièrement à celles sur la sécurité peut se voir classée, en tout temps et rétroactivement, dans un degré de risque plus élevé (cf. art. 92 al. 3 LAA; art 113 al. 2 de l'ordonnance du 20 décembre 1982 sur l'assurance-accidents [OLAA, RS 832.202]; art. 66 OPA). La législation prévoit donc qu'une infraction constatée dans un avertissement au sens de l'art. 62 al. 1 OPA peut suffire pour justifier une augmentation

de prime. La situation est semblable sur le plan pénal, dès lors que l'art. 112 LAA prévoit que celui qui, en qualité d'employeur, aura contrevenu intentionnellement ou par négligence aux prescriptions sur la prévention des accidents et des maladies professionnels se rend coupable d'un délit pénal et risque l'emprisonnement pour six mois au plus ou l'amende.

3.6 Cela étant, l'autorité intimée a fait application en l'espèce de l'art. 62 al. 2 OPA. A teneur de cet article, en cas d'urgence, l'organe d'exécution renonce à l'avertissement et prend une décision au sens de l'art. 64 OPA. Nonobstant le texte de cet alinéa, un avertissement, soit la constatation claire de l'existence d'une obligation violée par la recourante, doublée d'une injonction de respecter à l'avenir les règles de sécurité, peut également être donné ainsi. Simplement, vu l'urgence, une décision est immédiatement rendue, au lieu qu'il soit procédé de la façon prévue par l'art. 62 al. 1 OPA, soit en confirmant (formellement) d'abord par écrit l'avertissement oral donné et en ne rendant (ultérieurement) une décision au sens de l'art. 64 al. 1 OPA qu'en cas de non-respect de cet avertissement. Mais pour le reste, les conséquences que peut avoir un avertissement, telles que rappelées au considérant précédent pour l'art. 62 al. 1 OPA, demeurent. Une décision basée sur l'art. 62 al. 2 OPA et dans laquelle la CNA indique à une entreprise qu'elle a constaté des violations de prescriptions sur la sécurité au travail et lui inflige un arrêt des travaux en application de l'art. 64 OPA aura en effet non seulement des conséquences immédiates pour elle, puisque elle doit stopper son activité et modifier son comportement, mais favorise également le prononcé de mesures ultérieures, que ce soit en matière de sécurité au travail, en matière de prime ou dans le domaine pénal. Il serait au reste illogique d'admettre la recevabilité d'un recours contre un simple avertissement (art. 62 al. 1 OPA) et de la nier pour les cas où il se justifie non seulement de prononcer cet avertissement mais, à cause de l'urgence, de directement ordonner des mesures, dans une décision (art. 62 al. 2 OPA).

Pour le Tribunal, un avertissement au sens rappelé ci-dessus, et non une simple admonestation, a bien été donné à l'entreprise recourante (cf. décision attaquée, et notamment p. 1, constations des violations faites et reprise des travaux conditionnée à la mise en place de mesures "conformes"; également p. 2, avant dernier paragraphe; l'avertissement a sans doute aussi été donné par oral, lors du contrôle et du téléphone qui a suivi); et l'effet qu'est susceptible d'avoir cet avertissement persiste même si l'entreprise s'est depuis pliée aux mesures ordonnées, selon ses dires (construction d'un échafaudage). La recourante ne s'y est d'ailleurs pas trompée, qui a précisément indiqué contester par son recours l'avertissement (lui-même) reçu.

3.7 Par conséquent, il y a lieu d'admettre que la recourante continue à avoir un intérêt digne de protection à recourir contre la décision du 8 mai 2006 et plus particulièrement contre l'avertissement reçu, et ceci

malgré le fait qu'elle a pu poursuivre en toute légalité l'exécution des travaux après avoir installé les échafaudages. Il convient donc d'entrer en matière sur le recours.

4.

4.1 La recourante peut invoquer la violation du droit fédéral (qui contient les droits constitutionnels des citoyens; cf ATF 124 V 90 consid. 3), y compris l'excès ou l'abus du pouvoir d'appréciation, ainsi que la constatation inexacte ou incomplète des faits pertinents et que l'inopportunité (cf. art. 49 PA).

4.2 En vertu du principe inquisitoire, le Tribunal définit les faits et apprécie les preuves d'office et librement (cf. art. 12 PA); il applique également le droit d'office. Les parties doivent cependant collaborer à l'établissement des faits (art. 13 PA) et motiver leur recours (art. 52 PA). En conséquence, le Tribunal se limite en principe aux griefs soulevés et n'examine les questions de droit non invoquées que dans la mesure où les arguments des parties ou le dossier l'y incitent (cf. ATF 119 V 347 consid. 1a; ALEXANDRA RUMO-JUNGO, Bundesgesetz über die Unfallversicherung, 3ème éd. Zurich 2003, p. 348).

5. La question litigieuse revient à se demander si la CNA était en droit de prononcer un avertissement à l'encontre de l'entreprise recourante pour violation des prescriptions de sécurité, ce que conteste cette dernière.

5.1 Selon l'art. 62 al. 1 OPA, si une visite d'entreprise révèle qu'il y a infraction aux prescriptions sur la sécurité au travail, l'organe d'exécution compétent attire l'attention de l'employeur sur cette inobservation et lui fixe un délai convenable pour y remédier. Cet avertissement doit être confirmé par écrit à l'employeur. En cas d'urgence, l'organe d'exécution ordonne tout de suite les mesures nécessaires conformément à l'art 64 OPA (art. 62 al. 2 OPA). Il découle de ces dispositions que la seule exigence, pour le prononcé d'un avertissement, réside dans l'existence d'une infraction aux prescriptions sur la sécurité au travail. Par là, il faut entendre avant tout les prescriptions concernant la prévention des accidents et des maladies professionnels, soit en premier lieu toutes les prescriptions sur les mesures techniques, médicales et d'autre nature que le Conseil fédéral a édictées sur la base de l'art. 83 al. 1 LAA (ATF 116 V 255 consid. 4a p. 262; RUMO-JUNGO, op. cit., p. 337).

5.2 Dans le cas d'espèce, la CNA reproche en substance à la recourante, photos à l'appui, d'avoir laissé ses employés travailler sur la construction à une hauteur supérieure à 3 mètres, avec une hauteur de chute de 7 m par endroits, ce sans pose d'échafaudages. La recourante soutient que c'est du fait de l'impossibilité technique de la pose d'un échafaudage qu'elle n'a pas procédé à l'édification d'un tel ouvrage. Elle estime au demeurant que cet échafaudage aurait même pu être dangereux car les ouvriers auraient ainsi cru en une sécurité

apparente et été moins attentifs et prudents alors même que l'échafaudage aurait été posé sur du terrain instable. En outre, elle prétend avoir installé une barrière après le coffrage des dalles.

5.3 Les mesures qui doivent être prises pour assurer la sécurité et la protection de la santé des travailleurs dans les travaux de construction font l'objet de l'ordonnance du 29 mars 2000 sur la sécurité et la protection de la santé des travailleurs dans les travaux de construction (ordonnance sur les travaux de construction, OTConst, RS 832.311.141). Les travaux de construction comprennent en particulier la réalisation, la rénovation, la transformation, l'entretien, le contrôle et la démolition de constructions, y compris les travaux préparatoires et finaux (art. 2 let. a OTConst). La recourante intervenant sur un chantier de construction d'un bâtiment, force est d'admettre qu'elle devait respecter les exigences fixées dans l'OTConst. A cet égard, la jurisprudence a souligné que, dans les métiers de la construction, le risque de chute est très grand, de sorte que les entreprises doivent observer scrupuleusement les prescriptions figurant dans l'ordonnance sur les travaux de construction, sans égard à la durée des travaux ni à la personnalité ou aux habitudes des travailleurs qu'elles occupent sur les chantiers (ATF 116 V 255 consid. 4c p. 264).

5.4 S'agissant du risque de chute, l'OTConst mentionne, à son art 15. al. 1, que les endroits non protégés présentant une hauteur de chute de plus de 2 mètres et ceux situés à proximité de cours d'eau et de talus doivent être pourvus d'une protection latérale. Dans les travaux de construction de bâtiments, un échafaudage de façade doit être installé dès que la hauteur de chute dépasse 3 mètres (art. 18 al. 1 1ère phrase OTConst). Lorsqu'il est techniquement impossible ou qu'il s'avère trop dangereux de monter une protection latérale conformément à l'art. 16 ou un échafaudage conformément à l'art. 18, des échafaudages de retenue, des filets de sécurité, des cordes de sécurité ou des mesures de protection équivalentes doivent être utilisés (art. 19 al. 1 OTConst). Il résulte de ces prescriptions que les travailleurs de l'entreprise recourante n'auraient pas dû travailler sans qu'une mesure prévue soit à l'art 18, soit à l'art. 19 al. 1 OTConst, n'ait été mise en place. La recourante ne saurait soutenir que cette obligation ne valait pas pour les travaux du coffrage des dalles ainsi que pour les travaux de façade. Or, elle ne prétend pas que les mesures susmentionnées aient été prises pendant ces travaux, ni ne conteste l'allégué de la CNA selon lequel elle admet elle-même que les travaux du coffrage ont été effectués sans protection aucune; elle n'a d'ailleurs pas jugé utile de répondre aux questions qui lui furent posées par le Tribunal, ce qui lui aurait pourtant offert l'occasion de prouver avoir respecté les prescriptions en matière de sécurité au travail.

5.5 Dans ces circonstances, la décision attaquée, dans la mesure où elle constate la violation de prescriptions en matière de sécurité au travail, est justifiée.

5.6 Par conséquent, le recours ne peut qu'être rejeté.

6.

6.1 La recourante, qui succombe, devra payer l'émolument judiciaire relatif à la procédure fédérale et fixé, compte tenu de l'ampleur et de la difficulté de la cause, à Fr. 1'000.-- (art. 63 al. 1 et al. 5 PA en relation avec l'art. 16 al. 1 let. a LTAF ainsi qu'avec l'art. 1ss et notamment l'art. 7 du règlement concernant les frais, dépens et indemnités fixés par le Tribunal administratif fédéral [FITAF, RS 173.320.2]). Cet émolument sera imputé sur l'avance de frais prestée, d'un même montant.

6.2 Au vu de l'issue de la procédure, la recourante n'a pas droit à une indemnité de partie (cf. 64 al. 1 PA et art. 7 al. 1 FITAF *e contrario*). Quant à l'intimée, il n'y a pas lieu de lui allouer une indemnité à titre de dépens (cf. art. 64 al. 1 PA), dès lors qu'il s'agit d'un organisme chargé de tâches de droit public (cf. art. 7 al. 3 FITAF; SUSANNE LEUZINGER-NAEF, Bundesrechtliche Verfahrensforderungen betreffend Verfahrenskosten, Parteientschädigung und unentgeltlichen Rechtsbeistand im Sozialversicherungsrecht, SZS 1991 p. 131 ; ATF 128 V 133 consid. 5ab et les arrêts cités).

Par ces motifs, le Tribunal administratif fédéral prononce :

1. Le recours est rejeté.
2. Un émolument judiciaire de Fr. 1'000.-- est mis à la charge de la recourante. Il sera imputé sur l'avance de frais d'un même montant qu'elle a prestée.
3. Il n'est pas alloué d'indemnité de partie.
4. Le présent arrêt est notifié à :
   - à la recourante (acte judiciaire)
   - à l'autorité intimée (acte judiciaire)
   - à l'Office fédérale de la Santé publique (acte judiciaire)

Le président du collège : Le Greffier:

Johannes Frölicher David Jodry

Voies de droit
Le présent arrêt peut faire l'objet d'un recours auprès du Tribunal fédéral, Cour des assurances sociales, Schweizerhofquai 6, 6004 Lucerne, dans un délai de 30 jours dès

sa notification et dans le respect des art. 42, 48 et 100 de la loi du 17 juin 2005 sur le Tribunal fédéral (loi sur le Tribunal fédéral, LTF, RS 173.110).

Date d'expédition :