Bundesgericht
Tribunal fédéral
Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}
8C 817/2010

Arrêt du 12 avril 2011
Ire Cour de droit social

Composition
MM. et Mmes les Juges Ursprung, Président, Leuzinger, Frésard, Niquille et Maillard.
Greffier: M. Beauverd.

Participants à la procédure
X._____ SA,
représentée par Me Gilles Robert-Nicoud, avocat,
recourante,

contre

Caisse nationale suisse d'assurance en cas d'accidents, Fluhmattstrasse 1, 6004 Lucerne,
intimée.

Objet
Assurance-accidents (domaine d'activité de la CNA),

recours contre le jugement du Tribunal administratif fédéral, Cour III, du 17 août 2010.

Faits:

A.
La société X._____ SA, dont le siège est à Y._____, avec des succursales à Z._____ et à W._____, a été constituée le 15 janvier 1996. Elle a pour but l'exercice d'une activité dans le domaine informatique, la mise en oeuvre de solutions informatiques (matériel, logiciel et services), l'importation et l'exportation de produits informatiques et la mise à disposition de personnel au sein de sociétés clientes. Une autorisation de pratiquer la location de services de travailleurs domiciliés en Suisse à des entreprises de mission sises dans toute la Suisse lui a été délivrée par le Service cantonal de l'emploi du canton de Vaud le 18 janvier 2000. Les salariés ont été assurés contre le risque d'accident et de maladie professionnels au sens de la LAA auprès de la Zurich Assurances. Le 10 juin 2008, la Caisse nationale suisse d'assurance en cas d'accidents (CNA) a déclaré soumettre à l'assurance obligatoire auprès d'elle l'ensemble de l'entreprise X._____ SA à compter du 1er juillet 2008. Saisie d'une opposition de l'entreprise, elle l'a rejetée par une nouvelle décision du 26 juin 2009.

B.
X._____ SA a recouru devant le Tribunal administratif fédéral en concluant à l'annulation de la décision sur opposition précitée et en demandant au tribunal de constater qu'elle n'est pas assujettie à l'assurance obligatoire auprès de la CNA.
Statuant le 17 août 2010, le Tribunal administratif fédéral a rejeté le recours.

C.
X._____ SA exerce un recours en matière de droit public dans lequel elle conclut à la réforme du jugement attaqué en ce sens que la décision du 26 juin 2009 est annulée et à la constatation qu'elle n'est pas assujettie à

la CNA.
La CNA et l'Office fédéral de la santé publique concluent au rejet du recours.

D.
Par ordonnance du 21 janvier 2011, le juge instructeur a attribué l'effet suspensif au recours.

Considérant en droit:

1.
Le jugement attaqué est une décision finale (art. 90 LTF), rendue dans une cause de droit public (art. 82 let. a LTF) par le Tribunal administratif fédéral (art. 86 al. 1 let. a LTF) et qui ne tombe pas sous le coup des exceptions de l'art. 83 LTF, de sorte qu'il peut faire l'objet d'un recours en matière de droit public devant le Tribunal fédéral.

2.
Le Tribunal fédéral statue sur la base des faits établis par l'autorité précédente (art. 105 al. 1 LTF). Il ne peut s'en écarter que si les faits ont été établis de façon manifestement inexacte ou en violation du droit au sens de l'art. 95 LTF (art. 105 al. 2 LTF).

3.
3.1 L'art. 66 al. 1 LAA énumère les entreprises et administrations dont les travailleurs sont assurés obligatoirement auprès de la CNA. Chargé de désigner de manière détaillée les entreprises soumises à l'obligation de s'assurer auprès de la CNA (cf. art. 66 al. 2 LAA), le Conseil fédéral a fait usage de cette compétence en édictant les art. 73 ss OLAA. Comme l'ont relevé avec raison les premiers juges, pour déterminer si une entreprise doit ou non être assurée de manière obligatoire auprès de la CNA, la loi impose de procéder préalablement à certaines distinctions, dont la première consiste à se demander si l'on est en présence d'une entreprise unitaire, par opposition à une entreprise composite. Est une entreprise unitaire, celle qui se consacre essentiellement à des activités appartenant à un seul domaine. Elle présente donc un caractère homogène ou prédominant, par exemple en tant qu'entreprise de construction, entreprise commerciale, société fiduciaire, etc., et n'exécute essentiellement que des travaux qui relèvent du domaine d'activité habituel d'une entreprise de ce genre. A cet égard, la division de l'entreprise, sur le plan de l'organisation, en parties à direction centralisée ou décentralisée, n'est pas déterminante si
l'activité de chacune de ces différentes parties est consacrée au même but et si elle appartient au domaine d'activité habituel de l'entreprise. De même, la diversification des produits ou des services n'est pas décisive, à condition que cette diversification n'excède pas les limites du domaine d'activité originaire (ATF 113 V 327 consid. 5b p. 333 s., 346 consid. 3b p. 348). En présence d'une entreprise unitaire, celle-ci est soumise, avec tout son personnel, à l'assurance obligatoire auprès de la CNA, pour autant qu'elle entre dans le champ d'application des entreprises énumérées à l'art. 66 al. 1 LAA.

3.2 En l'espèce, il est incontestable que la recourante est une entreprise unitaire, dès lors qu'elle n'effectue que des tâches relevant de son domaine d'activité, à savoir l'informatique. Comme l'ont constaté les premiers juges, les activités de location de services sont effectuées dans le domaine de l'activité caractéristique de l'entreprise et avec le même personnel.

4.
L'énumération contenue à l'art. 66 al. 1 LAA comprend, sous lettre o, les «entreprises de travail temporaire». La question est de savoir si la recourante répond ou non à cette définition.

4.1 La recourante soutient que les entreprises de travail temporaire au sens de l'art. 66 al. 1 let. o LAA sont des entreprises classiques de placement ou de location de personnel intérimaire. Selon elle, il s'agit d'entreprises qui engagent des employés dans le seul but de les mettre à la disposition de clients, notamment pour pallier à une surcharge de travail ou à un sous-effectif provisoire dans l'entreprise cliente. Selon elle, il conviendrait de distinguer, conformément à l'art. 27 de l'ordonnance du 16 janvier 1991 sur le service de l'emploi et la location

de services (Ordonnance sur le service de l'emploi, OSE; RS 823.111), le travail temporaire, visé par l'art. 66 al. 1 let. o LAA, de la mise à disposition de travailleurs à titre principal (travail en régie), qui ne tomberait pas sous le coup de cette disposition. Or, la recourante fait valoir qu'elle pratique uniquement le travail en régie, de sorte qu'elle ne devrait pas être soumise à la CNA.
4.2
4.2.1 La location de services est le contrat par lequel une personne (le bailleur de services) met des travailleurs à la disposition d'une autre (le locataire de services), moyennant rémunération. On considère en général qu'il s'agit d'un contrat innommé sui generis, comportant des aspects du mandat (PIERRE TERCIER/PASCAL G. FAVRE/ANTOINE EIGENMANN, Les contrats spéciaux, 4ème éd. 2009, p. 479 no 3272; PIERRE MATILE/JOSÉ ZILLA/DAN STREIT, Travail temporaire, Commentaire pratique des dispositions fédérales sur la location de services [art. 12-39 LSE], 2010, p. 5 s.; LUC THÉVENOZ, Le travail intérimaire, Genève 1987, p. 121 ss; cf. aussi ATF 119 V 357 consid. 2a p. 359).
4.2.2 L'art. 27 OSE distingue trois formes de location de services : le travail temporaire, le travail en régie et la mise à disposition occasionnelle de travailleurs. En cas de travail temporaire (ou travail intérimaire), l'employeur (l'agence de placement) ne conclut pas, dans un premier temps, de véritable contrat de travail avec son employé, mais un contrat-cadre, soit une convention générale de services permettant d'obtenir l'adhésion du travailleur à ses conditions de travail. Il lui propose ensuite un contrat de mission dans une entreprise tierce. Si le travailleur accepte la mission offerte, alors il conclut un contrat de travail effectif avec l'agence de placement. Le salaire n'est pas dû entre deux missions (voir l'arrêt 4C.356/2004 du 7 décembre 2004 consid. 2.3). Quant au travail en régie, il se caractérise par le fait que le travailleur est engagé en vue de la location de ses services à diverses entreprises clientes. Cependant, contrairement au travail temporaire, la durée du travail est en principe indépendante des missions effectuées dans les entreprises clientes. Le travailleur demeure lié par un contrat de travail durable avec son employeur. Celui-ci supporte donc le risque éventuel d'inactivité du travailleur
entre deux placements. On parle dans ce cas de travail intérimaire improprement dit (sur ces divers points, voir TERCIER/FAVRE/EIGENMANN, op. cit., p. 479 no 3274; THÉVENOZ, op. cit., p. 28 ss; MATILE/ZILLA/STREIT, op. cit., p. 10 ss).
4.2.3 Classiquement et d'un point de vue économique, le travail intérimaire vise à créer un lien entre la demande de travailleurs pour de brèves pointes d'activité dans le domaine du personnel, d'une part, et l'offre de main-d'oeuvre qui ne désire souvent travailler que durant une période relativement courte, d'autre part. Les entreprises de travail en régie, quant à elles, n'exercent pratiquement leur activité que dans des branches spécifiques qui souffrent d'une pénurie chronique de main-d'oeuvre; cette spécificité leur permet de limiter au maximum les périodes d'inactivité des travailleurs et, par conséquent, le risque de payer le salaire pendant ces périodes (voir le message du Conseil fédéral concernant la révision de la loi fédérale sur le service de l'emploi et de la location de services du 27 novembre 1985, FF 1985 III 534 ch. 122.1).
4.3
4.3.1 Conformément à une jurisprudence constante, la loi s'interprète en premier lieu selon sa lettre (interprétation littérale). Si le texte n'est pas absolument clair, si plusieurs interprétations sont possibles, il convient de rechercher quelle est la véritable portée de la norme, en la dégageant de tous les éléments à considérer, soit notamment des travaux préparatoires (interprétation historique), du but de la règle, de son esprit, ainsi que des valeurs sur lesquelles elle repose, singulièrement de l'intérêt protégé (interprétation téléologique) ou encore de sa relation avec d'autres dispositions légales (interprétation systématique; ATF 136 III 283 consid 2.3.1 p. 284; 135 II 416 consid. 2.2 p. 418; 134 I 184 consid. 5.1 p. 193 et les arrêts cités).
4.3.2 La LAA ne définit pas la notion d' «entreprises de travail temporaire» («Betriebe, die temporäre Arbeitskräfte zur Verfügung stellen», «aziende di lavoro temporaneo»). Quant à son ordonnance d'exécution (OLAA), elle ne fait que préciser, à son art. 85, que les entreprises de travail temporaire au sens de l'art. 66 al. 1 let. o LAA comprennent leur propre personnel ainsi que celui dont elles louent les services à autrui. Dans le langage courant, on appelle habituellement entreprises ou agences de travail temporaire celles dont l'activité est d'engager les travailleurs pour les mettre à la disposition momentanée d'entreprises clientes dans le cadre d'une relation triangulaire (THÉVENOZ, op. cit., p. 25). Cette définition n'exclut pas d'emblée les entreprises de travail en régie. Par ailleurs, on ne saurait sans plus interpréter la notion d'entreprise de travail temporaire au sens de l'art. 66 al. 1 let. o LAA à la lumière d'une définition plus précise de l'OSE, qui est entrée en vigueur postérieurement à la LAA et cela même si la location de services, dans ses trois formes visées par l'ordonnance,

était déjà clairement distinguée en pratique avant le 1er juillet 1991, date de l'entrée en vigueur de l'OSE (voir THÉVENOZ, op.
cit., p. 28 ss). Il y a lieu de considérer que le texte légal ne fournit pas une réponse claire à la question posée.
4.3.3 Il est incontestable qu'en matière de location de personnel, c'est le bailleur de services qui paie les primes de l'assurance-accidents obligatoire des travailleurs dont les services sont loués à autrui (cf. ATF 123 III 280 consid. 2b/bb p. 286).
Tel n'était toutefois pas le cas sous l'empire de l'assurance-accidents obligatoire selon la LAMA. La CNA avait alors le monopole de l'assurance-accidents obligatoire et son domaine d'activité était en principe limité aux entreprises présentant des risques accrus d'accidents ou de maladies professionnels. On admettait alors que l'entreprise cliente était le seul employeur astreint à l'assurance obligatoire et au paiement des cotisations (Thévenoz, op. cit., p. 305, note de bas de page 90). Cela avait conduit la CNA, pour des raisons pratiques, à passer des conventions avec des entreprises de travail temporaire, par lesquelles ces dernières s'engageaient, en lieu et place de l'entreprise cliente, à établir la liste des salaires, à payer les primes et à annoncer les accidents. Cette solution ne supprimait toutefois pas les inconvénients et complications administratives qui résultaient du fait que les travailleurs pouvaient être successivement occupés dans des entreprises locataires qui étaient soumises à l'assurance obligatoire et dans d'autres qui ne l'étaient pas. Pour remédier à cette situation, la CNA, dans un deuxième temps, avait convenu avec les entreprises de travail temporaire de soumettre à l'assurance obligatoire tous les
travailleurs de ces entreprises, sans égard à la situation de l'entreprise locataire par rapport à son obligation d'assurance. Dans les faits, les entreprises de travail temporaire étaient assimilées à des entreprises assujetties pour les travailleurs qu'elles mettaient à disposition de tiers. Pratiquement, cela conduisait à étendre le domaine de l'assurance-accidents obligatoire, ce qui était pour le moins discutable sous l'angle de la légalité et de l'égalité de traitement (voir à ce sujet URS CH. NEF, Temporäre Arbeit, Berne 1971, p. 95 ss).
4.3.4 Avec l'entrée en vigueur de la LAA le 1er janvier 1984, le cercle des assurés - jusqu'alors limité à certaines catégories de travailleurs - a été étendu à tous les travailleurs. La CNA a perdu le monopole de l'assurance-accidents sociale en ce sens que les personnes que la CNA n'avait pas la compétence d'assurer, pouvaient être assurées auprès des autres assureurs au sens de l'art. 68 al. 1 LAA. Le législateur a étendu le champ d'activité de la CNA à certaines entreprises, en particulier aux entreprises de travail temporaire (pour un aperçu de l'évolution historique, voir JACQUES CLERC, La pratique de la LAA du point de vue des compagnies d'assurances privées, in Mélanges pour le 75ème anniversaire du TFA, 1992, p. 569 ss). Selon le message du Conseil fédéral, le but de l'art. 66 al. 1 let. o LAA était d'offrir la garantie aux travailleurs d'être toujours couverts par le même assureur (message à l'appui d'un projet de loi fédérale sur l'assurance-accidents du 18 août 1976, FF 1976 III 211 ch. 405.12). On peut penser que le législateur, en assujettissant les «entreprises de travail temporaire» à l'obligation de s'assurer à la CNA, entendait formaliser la pratique antérieure en posant dans la loi la règle selon laquelle il
incombe au bailleur de services - et non à l'entreprise cliente - de payer les primes du travailleur dont les services sont loués à autrui. Corollairement, il a voulu éviter que les travailleurs concernés soient successivement assurés par les entreprises clientes auprès d'assureurs différents. Au regard de cette ratio legis - le bailleur de services est désormais le débiteur légal des primes - il importe donc peu, sous l'angle de l'art. 66 al. 1 let. o LAA, que l'entreprise concernée pratique le travail temporaire ou le travail en régie. On ajoutera que cette disposition légale repose aussi sur l'idée que des travailleurs visés peuvent être placés dans des entreprises locataires présentant des risques élevés et qui relèvent elles-mêmes du domaine de compétence de la CNA selon l'énumération de l'art. 66 al. 1 LAA.
4.3.5 On voit d'autant moins de raisons d'opérer la distinction préconisée par la recourante que les notions de travail temporaire et de travail en régie n'est pas aussi importante qu'il ne paraît dès l'abord. Le contrat de mise à disposition est le même dans les deux cas; pour l'utilisateur, ses rapports avec les salariés concernés sont de même nature. Les situations sont parfois floues et le critère peut tenir à la seule durée du délai de résiliation stipulé par le contrat de travail (THÉVENOZ, op. cit., p. 31). C'est pourquoi d'ailleurs la loi du 6 octobre 1989 sur le service de l'emploi et la location de services (LSE [RS 823.11]) soumet aux mêmes règles de protection les travailleurs pour les deux types d'activités. Au reste, les délimitations peuvent être délicates. Avec le temps, le statut des travailleurs peut varier. Ainsi il peut arriver que des travailleurs passent insensiblement d'un emploi temporaire à un travail en régie, ce qui peut entraîner une requalification de la relation de travail (voir THÉVENOZ, La nouvelle réglementation du travail intérimaire, in : Le droit du travail en pratique, Journée 1992 du

droit du travail et de la sécurité sociale, Zurich 1994, p. 12). On notera enfin que les directives et commentaires du Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO), relatifs à la loi fédérale sur le service de l'emploi et la location de services et à ses ordonnances d'application, prescrivent sans distinction un assujettissement à la CNA des entreprises de travail temporaire et des entreprises de travail en régie (p. 102; directives consultables à l'adresse «http://www.espace-emploi.ch», sous Downloads et formulaires/Placement privé, location de services; dans le même sens également, MATILE/ZILLA/STREIT, op. cit., p. 194, qui n'opèrent sur ce point pas de distinction propre au travail intérimaire au sens étroit).

4.4 Au regard de ce qui précède, il ne se justifie pas de différencier, dans l'application de l'art. 66 al. 1 let. o LAA, les entreprises de travail temporaire et les entreprises de travail en régie au sens de l'art. 27 OSE.

5.
5.1 A titre subsidiaire, la recourante fait valoir que si elle forme bien une seule unité économique, les différents contrats qu'elle conclut peuvent ou non entrer dans le champ d'application de la LSE. Même parmi les contrats de délégation, certains comportent une obligation de résultat, de sorte qu'il ne s'agit pas, dans ce cas, d'un travail en régie. Elle allègue que le caractère prédominant de l'entreprise est la fourniture de services informatiques et non la location de personnel. Par conséquent, même dans l'hypothèse où le travail en régie qu'elle pratique devait être considéré comme un travail temporaire au sens de l'art. 66 al. 1 let. o LAA, un assujettissement obligatoire à la CNA n'est pas justifié selon elle.

5.2 Il ressort du jugement attaqué que durant les années 2003 à 2008, entre 26 et 38 pour cent du personnel de la société a été mis à disposition d'entreprises clientes (en considération d'une moyenne de 1800 heures par collaborateur et par année). Il s'agit donc d'une part importante de l'activité de la société, si l'on considère en outre que les collaborateurs en question ne travaillent peut-être pas tous à plein temps, d'une part, et si l'on tient compte, d'autre part, du fait que d'autres collaborateurs, sans être détachés auprès d'entreprises tierces, déploient également, au siège ou dans les succursales de l'entreprise, une activité liée à la location de services (cf. art. 85 OLAA). Quoi qu'il en soit, la jurisprudence a précisé que la proportion des diverses activités habituelles de la branche déterminante pour la soumission à l'assurance obligatoire auprès de la CNA selon l'art. 66 al. 1 LAA ne joue pas de rôle décisif s'agissant, comme en l'espèce, d'une entreprise unitaire (SVR 2009 UV no 58 p. 206, 8C 256/2009 consid. 4; RAMA 2005 no U 534 p. 44, U 16/04 consid. 5.2; 2004 no U 498 p. 159 U 3/02 consid. 6; 1999 no U 338 p. 285, U 188/97 consid. 4). L'argumentation soulevée ici n'est dès lors pas pertinente.

6.
En conclusion, les premiers juges n'ont pas violé le droit fédéral en confirmant l'assujettissement à la CNA de l'entreprise recourante. Le recours est ainsi mal fondé. Succombant, la recourante supportera les frais judiciaires (art. 66 al. 1 LTF).

Par ces motifs, le Tribunal fédéral prononce:

1.
Le recours est rejeté.

2.
Les frais judiciaires, arrêtés à 4'500 fr., sont mis à la charge de la recourante.

3.
Le présent arrêt est communiqué aux parties, au Tribunal administratif fédéral, Cour III, et à l'Office fédéral de la santé publique.

Lucerne, le 12 avril 2011
Au nom de la Ire Cour de droit social
du Tribunal fédéral suisse
Le Président: Le Greffier:

Ursprung Beauverd