Urteilskopf

84 I 200

28. Arrêt du 4 juillet 1958 dans la cause Commune de Nendaz et consorts contre Office fédéral des assurances sociales.
Regeste (de):
Obligatorische Unfallversicherung:

Art. 18 Abs. 2 VO I über die Unfallversicherung. Fallen Rettungsarbeiten, die durch eine Naturkatastrophe verursacht werden, unter die Versicherung?

Art. 23 VO I. Was ist unter einer Arbeit, welche "wenigstens 100 Arbeitstage erfordert", zu verstehen?

Regeste (fr):
Assurance obligatoire en cas d'accidents:

Art. 18 al. 2 Ord. I. Les travaux de sauvetage nécessités par une catastrophe naturelle sont-ils assurés?

Art. 23 Ord. I. Que faut-il entendre par un ouvrage qui "exige au moins 100 journées de travail"?

Regesto (it):
Assicurazione obbligatoria contro gl'infortuni:

Art. 18 cp. 2 Ord. I. I lavori di salvataggio resi necessari da una catastrofe naturale sono assicurati?

Art. 23 Ord. I. Cosa dev'essere inteso per opera che "richiede almeno 100 giorni di lavoro"?

Sachverhalt ab Seite 200

BGE 84 I 200 S. 200

A.- Le 24 février 1957, le village de Nendaz a été menacé d'inondation par suite de fortes chutes de pluie et d'avalanches. Le chef des travaux publics de la commune

BGE 84 I 200 S. 201

convoqua tous les hommes valides pour construire des digues et dégager le lit du ruisseau, ainsi que la route. Prirent part à ces travaux jusqu'à 500 hommes. Un groupe de ces travailleurs fut emporté par une avalanche; Sylvain et Robert Fournier, qui en faisaient partie, furent tués. La Caisse nationale suisse d'assurance en cas d'accidents (en abrégé: la Caisse) refusa d'accorder des prestations aux veuves des victimes, parce que celles-ci n'étaient pas assurées auprès d'elle. Saisi d'une action en paiement par les ayants droit, le Tribunal cantonal

valaisan sursit à statuer jusqu'à droit connu sur l'assujettissement à l'assurance obligatoire.
Le 28 novembre 1957, la Caisse décida que ni les travaux de sauvetage du 24 février 1957, ni les travaux de remise en état entrepris postérieurement par la commune de Nendaz n'étaient compris dans l'assurance obligatoire. Le 15 avril 1958, l'Office fédéral des assurances sociales rejeta un recours formé par la commune et les hoirs Fournier, recours qu'il considéra, en fait, comme ne visant que le seul assujettissement des travaux de sauvetage du 24 février 1957. Cette décision est, en bref, motivée comme il suit: Il ne s'agissait, en l'espèce, ni de travaux réguliers selon l'art. 18 al. 2 de l'Ordonnance I sur l'assurance accidents (en abrégé: Ord. I), ni de travaux connexes aux travaux forestiers de la commune (art. 19 al. 2 Ord. I). Quant à l'art. 23 Ord. I, il n'est applicable qu'aux travaux d'une durée prolongée. Il faut ici distinguer entre les travaux de sauvetage, qui ont eu lieu le 24 février 1957, et les travaux de remise en état, exécutés postérieurement. Les premiers, auxquels ont pris part tous les hommes valides, qui y étaient moralement obligés, n'ont duré qu'un seul jour. C'est à dessein que le législateur a exclu de l'assurance des travaux aussi brefs, vu les difficultés énormes auxquelles l'assujettissement aurait donné lieu du point de vue de la technique des assurances.

B.- La commune de Nendaz et les hoirs de Sylvain

BGE 84 I 200 S. 202

et Robert Fournier ont formé un recours de droit administratif. Ils demandent au Tribunal fédéral d'annuler la décision prise par l'Office fédéral des assurances sociales, le 15 avril 1958, et d'assujettir à l'assurance obligatoire les travaux au cours desquels Sylvain et Robert Fournier ont trouvé la mort. Leur argumentation se résume comme il suit: La distinction faite entre les travaux de sauvetage et de remise en état n'est pas soutenable. La loi fédérale sur l'assurance en cas de maladie et d'accidents, ni l'ordonnance I sur l'assurance accidents ne connaissent la notion de travaux de sauvetage. Il pouvait y avoir de tels travaux après la chute de l'avalanche, mais non pas auparavant. Sylvain et Robert Fournier travaillaient à dégager le lit du ruisseau des matériaux qui s'y accumulaient, afin de détourner l'eau de la route; c'est là un travail d'entretien. La commune fait entretenir régulièrement ses routes, canaux, bisses, lits de ruisseau, etc., pour son propre compte, par plusieurs ouvriers qu'elle occupe entièrement. C'est dans cette catégorie que rentrait le travail des deux victimes. La loi ne distingue pas entre les travaux réguliers et occasionnels; on peut curer un acqueduc chaque semaine ou chaque mois, mais aussi chaque fois qu'il menace de s'obstruer. Dans les deux cas, il s'agit d'un entretien régulier. Les travaux du 24 février 1957 constituaient le début des travaux de remise en état subséquents et les personnes requises ont touché un salaire. C'est pourquoi elles étaient assurées de par l'art. 18 al. 2 Ord. I.
Si cette disposition légale n'était pas applicable, l'art. 23 le serait de par l'art. 20, selon lesquels il suffit que les travaux considérés paraissent nécessiter l'emploi de cinq personnes pendant un mois ou au moins cent journées de travail. Les travaux de remise en état ont duré du 24 février au 25 mai 1957. Au début, on y a occupé un grand nombre d'ouvriers, plus tard un nombre moindre, par moments même moins de cinq. Cette diminution passagère est sans conséquence: c'est l'importance

BGE 84 I 200 S. 203

normale du travail qui est décisive. En tout cas du reste les conditions posées par la loi sont remplies; même si l'on ne considère que les trois premiers jours, il a fallu plus de cent journées de travail. Peu importe la durée de l'ensemble des travaux; il faut considérer le nombre des journées fournies, tel qu'il résulte de l'importance du travail. L'autre interprétation est manifestement absurde, car il en résulterait que quatre ouvriers travaillant

pendant 99 jours ne seraient pas assurés. Les recourants demandent à pouvoir produire une réplique après avoir pris connaissance du dossier complet, car la réponse de la Caisse ne leur a pas été notifiée.

C.- L'Office fédéral des assurances sociales conclut au rejet du recours.

Erwägungen

Considérant en droit:

1. L'essentiel de l'argumentation donnée par la Caisse dans sa réponse est déjà contenu dans la décision entreprise et les recourants se sont déterminés à ce sujet dans leur mémoire déposé devant le Tribunal fédéral. La réponse de l'intimé ne contient pas d'éléments nouveaux. Il n'y a dès lors pas lieu d'ordonner une réplique.

2. L'art. 60 LAMA énumère les entreprises qui sont obligatoirement assurées auprès de la Caisse; son ch. 3 lit. d mentionne en particulier les entreprises qui ont pour objet la construction de routes et les travaux hydrauliques. L'art. 60bis autorise le Conseil fédéral à déclarer l'assurance obligatoire applicable à certaines autres entreprises, ainsi aux "travaux exécutés en régie par des administrations publiques" (lit. e) et aux travaux importants rentrant par leur nature dans ceux visés à l'art. 60, 1er alinéa, ch. 3, sans avoir les caractères d'une entreprise (lit. f). Les entreprises mentionnées par l'art. 60 sont désignées plus précisément par les art. 12 à 14 Ord. I. Selon l'art. 13 ch. 1, on compte dans ce nombre celles qui ont pour objet "tous travaux quelconques de construction ou de



terrassement, à savoir l'exécution, la démolition, la modification, la réparation ou l'entretien de bâtiments ou de constructions quelconques ou de parties de bâtiments ou constructions:... le nettoyage de bâtiments, de routes, de places et de jardins publics". Les art. 15 à 17 Ord. I étendent l'assurance obligatoire à certaines autres entreprises en vertu de l'art. 60bis LAMA; les art. 18 à 21 la règlent touchant les administrations publiques, en particulier les communes. L'art. 18 al. 1 y soumet les entreprises (régies) exploitées par elles et prescrit, dans son deuxième alinéa: "Lorsqu'une administration publique fait exécuter régulièrement pour son propre compte, par une pluralité d'employés ou d'ouvriers pleinement occupés, des travaux (travaux en régie) qui rentrent dans la sphère d'activité des entreprises nommées aux articles 13 à 17 ci-dessus, ... les employés et ouvriers occupés à ces travaux sont assurés." L'art. 19 soumet, par son 1er alinéa, les travaux forestiers des administrations publiques, par son second alinéa les autres travaux exécutés en même temps ou d'une façon connexe. L'art. 20 déclare l'art. 23 applicable aux travaux temporaires exécutés par des administrations publiques pour autant que les ouvriers ne sont pas déjà assurés de par l'art. 18. L'art. 23 dispose: "Lorsqu'une personne exécute, pour son propre compte, des travaux qui, par leur nature, rentrent dans ceux désignés aux art. 13 à 17 ci-dessus, mais ne présentent pas les caractères d'une entreprise, les employés et ouvriers attachés à ces travaux sont assurés, s'il est probable qu'un nombre régulier de cinq personnes au moins y seront occupées pendant un mois ou si le travail exige au moins 100 journées de travail."

3. Les travaux destinés à la protection du village de Nendaz, pour lesquels le chef des travaux publics de la commune a convoqué tous les hommes valides, le 24 février 1957, n'ont pas été exécutés par une entreprise en régie communale; ils n'étaient pas non plus concomitants ou connexes à des travaux forestiers d'une administration

publique. Aussi bien les recourants n'invoquent-ils plus l'art. 19 al. 2 Ord. I. Mais les travaux ont été faits pour le compte de la commune, qui a rétribué les participants dans la mesure où l'on a pu les identifier. C'est pourquoi les recourants allèguent à titre principal qu'il s'agissait de travaux en régie selon l'art. 18 al. 2 Ord. I. Il n'est pas contesté que les travaux - même ceux que l'on a exécutés le 24 février 1957 pour la protection du village et en particulier la construction de digues et le dégagement de la route et du lit du ruisseau canalisé - avaient pour objet la construction de routes et des travaux hydrauliques selon l'art. 60 ch. 3 LAMA et que, dès lors, l'art. 13 ch. 1 Ord. I leur est applicable. La Caisse et l'Office fédéral des assurances sociales contestent en revanche que l'action de sauvetage du 24 février 1957 rentre au nombre des travaux régulièrement exécutés par la commune (art. 18 al. 2 Ord. I). Effectivement et au contraire de la mise en état postérieure, cette action de sauvetage ne rentre pas au nombre des travaux assurés selon cette dernière disposition légale; ce n'est pas par leur genre, mais bien par l'absence de la régularité exigée. Ce ne sont pas seulement les personnes employées - question qui relèverait du Tribunal des assurances (art. 120 al. 1 lit. a LAMA) - mais en outre les travaux eux-mêmes qui doivent remplir cette condition - point qui ressortit à la compétence du Tribunal fédéral (art. 99 ch. X OJ). Même si la commune de Nendaz faisait construire et entretenir ses routes et exécuter ses travaux hydrauliques par une pluralité de personnes pleinement employées (ce qui ne ressort pas du dossier), ne seraient néanmoins assurés obligatoirement que les travaux qui en dépendent régulièrement, non pas ceux que nécessite une catastrophe naturelle. Dans ce dernier cas, les personnes pleinement occupées ne suffisent pas - et de loin - à la tâche; tous les hommes valides se mettent à la disposition de l'autorité. Peu importe qu'en l'espèce, ils aient été convoqués par



le chef des travaux publics de la commune et aient été rétribués après coup. A cet égard la déclaration de ce chef est caractéristique: "J'ai envoyé tous les bras valides sur place... Il n'y avait plus moyen de tenir un contrôle des gens occupés, qui n'ont pas été engagés comme ouvriers de la commune mais se sont dévoués pour sauver tout ce qui pouvait l'être, comme cela se fait en cas de catastrophe". Si désirable que soit l'assurance précisément de tels aides bénévoles, les dispositions en vigueur ne l'instituent pas. Elles n'assurent obligatoirement que les travaux exécutés régulièrement par les communes. Il est clair que l'action de sauvetage entreprise le 24 février 1957 ne rentre pas dans cette catégorie et n'est pas régie par l'art. 18 al. 2 Ord. I.

4. De même l'art. 23 Ord. I définit non seulement les personnes, mais aussi les travaux assurés, car il soumet à l'assurance obligatoire, sous certaines conditions, les travaux désignés par les art. 13 à 17 Ord. I, même lorsqu'ils ne sont pas exécutés par une entreprise. Selon l'art. 20 Ord. I, cette règle s'applique aussi aux travaux des administrations publiques, fussent-ils non pas réguliers, mais seulement occasionnels, pourvu que leur importance et leur durée le justifient. Cette condition est tenue pour réalisée dans deux cas: ou bien lorsqu'il est probable qu'un nombre régulier de cinq personnes au moins seront occupées pendant un mois, ou bien lorsque l'ouvrage à faire "exige au moins 100 journées de travail". Cette dernière formule n'est pas très claire: Elle peut signifier soit que le travail doit durer au moins 100 jours, soit que le total des prestations de travail (nombre des ouvriers multiplié par le nombre de jours pendant lesquels on les occupe) doit être au moins égal à 100 journées. Cette dernière interprétation est la plus conforme à la lettre de la loi, mais le contexte ne permet pas de s'y tenir, car le premier des deux cas prévus alternativement par l'art. 23 Ord. I implique déjà d'une façon absolue que le total des prestations de travail doit être de 100 journées. Le second

n'aurait alors plus aucun sens. Cela est si clair que, contrairement à ce que pensent les recourants, on ne peut admettre ici une inadvertance du législateur. Il apparaît bien plutôt que, dans le second des cas visés par l'art. 23 Ord. I, le texte concerne non seulement l'importance, mais aussi et surtout la durée des travaux. Il ne s'agit pas de l'hypothèse où un groupe d'ouvriers travaille pendant moins d'un mois, mais fournit cependant plus de 100 journées en tout, mais bien de celle où un groupe de moins de cinq ouvriers est occupé pendant 100 jours au minimum. Sans doute serait-il désirable que l'assurance existât aussi dans la première de ces hypothèses, mais le législateur y a renoncé en raison des difficultés considérables qu'elle susciterait en pratique dans le cas de travaux peu importants et surtout de courte durée. Dans leurs décisions, la Caisse et l'Office fédéral des assurances sociales ont du reste toujours interprété ainsi l'art. 23 Ord. I. Il n'est pas exact que, dans deux de ses arrêts (RO 60 I 62; 76 I 251), le Tribunal fédéral ait adhéré à l'autre interprétation. Au contraire, dans ces deux cas, il a admis l'assujettissement à l'assurance obligatoire, parce qu'il était probable que cinq personnes au moins seraient occupées régulièrement pendant un mois. Dans le second de ces arrêts, il a ajouté qu'au surplus, les travaux représentaient "au moins 100 journées de travail consécutif". Ces termes mêmes et l'argumentation qui les précède suggèrent que la cour se référait à la durée des travaux plutôt qu'à leur importance. Les travaux de sauvetage entrepris à Nendaz le 24 février 1957 et au cours desquels Sylvain et Robert Fournier ont trouvé la mort ne remplissent ni l'une ni l'autre des conditions auxquelles l'art. 23 Ord. I subordonne l'assujettissement à l'assurance obligatoire. La Caisse a distingué à bon droit entre ces travaux et ceux que l'on a entrepris plus tard pour le rétablissement des objets détruits. Comme on l'a montré plus haut (consid. 3), l'action de secours entreprise dans le village avait un



tout autre caractère que les travaux entrepris plus tard. Il s'agissait, l'une comme l'autre fois, de travailler à la route et au lit canalisé du ruisseau, mais on ne saurait admettre que le sauvetage ait constitué le début des travaux de réfection. Dans leur début seulement, où il s'agissait de dégager la route et de rétablir le cours normal de l'eau, ces travaux pouvaient à la rigueur être considérés comme ayant un rapport immédiat avec les secours, mais ils n'avaient déjà plus le même caractère. De plus, selon le rapport de l'inspecteur délégué par la Caisse, ils n'ont duré que deux ou trois jours à partir du 9 mars 1957, tandis que la remise en état n'avait alors pas encore commencé. Il y a donc eu aussi une interruption dans le temps. Pour les travaux de secours, la commune n'a donc pas occupé au moins cinq personnes pendant un mois; ils n'ont pas non plus duré 100 jours au moins. Ils n'étaient, par conséquent, pas soumis à l'assurance obligatoire de par l'art. 23 Ord. I.

Dispositiv

Par ces motifs, le Tribunal fédéral
Rejette le recours.