

BGer 8C_129/2025 vom 11. November 2025

Bundesgericht, 2025-11-11, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_8C_129_2025

FR: TF 8C_129/2025 du 11 novembre 2025

IT: TF 8C_129/2025 del 11 novembre 2025

Erwägungen

E. 1

Dirigé contre une décision finale (art. 90 LTF) émanant du Tribunal administratif fédéral (art. 86 al. 1 let. a LTF) et rendue dans une cause de droit public (art. 82 let. a LTF), le recours est en principe recevable comme recours en matière de droit public selon les art. 82 ss LTF , aucune exception de l' art. 83 LTF n'étant réalisée. Les autres conditions de recevabilité sont au surplus réunies, si bien qu'il convient d'entrer en matière sur le recours.

E. 2.1

L'arrêt attaqué ne concernant pas l'octroi ou le refus de prestations en espèces de l'assurance-accidents (cf. art. 105 al. 3 LTF), 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).

E. 2.2

Les pièces et les faits postérieurs à l'arrêt attaqué sont irrecevables (art. 99 al. 1 LTF ; cf. ATF 148 V 174 consid. 2.2). Il en va ainsi du bordereau de pièces produit à l'appui du recours et des faits dont se prévaut la recourante en lien avec ces pièces. Celles-ci ne résultent pas de la décision attaquée et ne constituent donc pas une exception à l'interdiction des moyens de preuve nouveaux prévue par la disposition précitée, étant encore souligné que la tâche du Tribunal fédéral est de dire si l'autorité précédente a violé le droit sur la base de la situation existant au moment où elle a rendu sa décision (arrêt 5A_127/2025 du 27 mars 2025 consid. 7.1).

E. 3

Est litigieuse la question de savoir si la CNA était fondée, par sa décision sur opposition du 23 novembre 2021, à procéder à l'affiliation obligatoire des travailleurs de A. _____ SA avec effet au 1

er janvier 2022. Sur le plan temporel, le Tribunal administratif fédéral a rappelé la pratique - qui n'est pas contestée dans le cas d'espèce - selon laquelle l'assujettissement obligatoire à la CNA ne déploie pas d'effet jusqu'au moment où la décision contestée portant sur le principe de l'assujettissement entre en force; ainsi, lorsque l'assujettissement est confirmé, il appartient à la CNA de rendre une nouvelle décision tenant compte des conditions d'assurance applicables à l'entrée en vigueur du contrat d'assurance.

En conséquence, et comme l'a rappelé le Tribunal administratif fédéral (cf. arrêt attaqué consid. 3.2, p. 8), la CNA ayant confirmé l'effet suspensif dans la décision sur opposition contestée, la conclusion de la recourante tendant à l'octroi de l'effet suspensif à son recours, réitérée devant le Tribunal fédéral, est sans objet (cf. également l'arrêt 8C_889/2010 du 3

janvier 2011 consid. 2.1).

E. 4.1.1

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 (RS 832.202). Comme l'a relevé à bon droit le Tribunal administratif fédéral, 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. 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 (ATF 137 V 114 consid. 3.1 et les arrêts cités).

E. 4.1.2

En l'espèce, il n'est pas contesté que la recourante est une entreprise unitaire, dès lors qu'elle n'effectue que des tâches relevant de travaux de nettoyage et de services de conciergerie.

E. 4.2

Aux termes de l'art. 66 al. 1 let. b LAA, sont assurés à titre obligatoire auprès de la CNA les travailleurs des entreprises de l'industrie du bâtiment, d'installations et de pose de conduites. Conformément à l'art. 66 al. 2 LAA, le Conseil fédéral a été chargé de désigner de manière détaillée les entreprises soumises à l'obligation de s'assurer auprès de la CNA. Il a édicté l'art. 73 let. b OLAA, selon lequel sont réputées entreprises de l'industrie du bâtiment, d'installations et de pose de conduites au sens de l'art. 66 al. 1 let. b LAA, celles qui ont pour objet le nettoyage de bâtiments, de chaussées, de places et jardins publics.

E. 5.1

Le Tribunal administratif fédéral a tout d'abord indiqué qu'il avait déjà eu l'occasion de confirmer la jurisprudence selon laquelle les entreprises de nettoyage étaient, sans distinctions effectuées entre elles, obligatoirement assurées auprès de la CNA en tant qu'entreprises de l'industrie du bâtiment. Il a rappelé que cette pratique était déjà valable sous l'ancienne loi fédérale sur l'assurance en cas de maladie et d'accidents, en vigueur depuis le 13 juin 1911 (LAMA; FF 1911 III 815), et son ordonnance I sur l'assurance-accidents du 25 mars 1916. L'Office fédéral des assurances sociales, anciennement compétent pour statuer sur les recours concernant l'assujettissement obligatoire auprès de la CNA, avait maintenu cette pratique après l'entrée en vigueur de la LAA et de l'OLAA le 1

er janvier 1984. En outre, la commission fédérale de recours en matière d'assurance-accidents, à savoir l'autorité de recours précédant le Tribunal administratif fédéral, avait confirmé cette jurisprudence.

E. 5.2.1

Le Tribunal administratif fédéral a exposé que cette jurisprudence reposait sur d'autres considérations encore. Procédant à une interprétation de l' art. 73 let. b OLAA , la commission de recours avait considéré qu'en vertu de cette disposition, sont réputées entreprises de l'industrie du bâtiment, au sens de l' art. 66 al. 1 let. b LAA , notamment celles qui ont pour objet "le nettoyage de bâtiments, de chaussées, de places et jardins publics", respectivement, selon le texte allemand, "Gebäude, Strassen, öffentliche Plätze und Anlagen reinigen" et la version italienne "la pulizia di edifici, strade, piazze e giardini pubblici". Selon la commission de recours, aucune de ces versions ne permettait d'en déduire que le nettoyage de bâtiments excluait l'activité consistant à nettoyer les appartements et les bureaux s'y trouvant ou que seul le nettoyage de bâtiments publics était visé, les textes légaux ne restreignant pas l'activité déployée à un mode particulier de nettoyage, ni ne limitant le nettoyage aux parties extérieures du bâtiment ou aux parties communes de celui-ci, telles les cages d'escaliers. L'interprétation du texte était claire. Les travaux préparatoires de la LAA ne permettaient pas davantage d'en conclure à une volonté du législateur d'opérer des distinctions entre les différentes entreprises de nettoyage.

E. 5.2.2

Le Tribunal administratif fédéral a également constaté que la commission de recours avait examiné la légalité de l' art. 73 let. b OLAA , à savoir si le Conseil fédéral, en édictant cette disposition, avait respecté l' art. 66 al. 1 let. b LAA et la délégation législative figurant à l' art. 66 al. 2 LAA . Il a indiqué que la commission de recours avait constaté que le terme "entreprises de l'industrie du bâtiment" - lesquelles étaient, selon l' art. 66 al. 1 let. b LAA , obligatoirement assurées auprès de la CNA - visait un cercle d'entreprises très large, englobant tout un secteur économique. Selon la commission, la délégation législative de l' art. 66 al. 2 LAA chargeant le Conseil fédéral de désigner de manière détaillée les entreprises visées à l'alinéa précédent contenait une délégation de compétence étendue qui, de surcroît, était renforcée par le caractère tout aussi général de l' art. 66 al. 1 let. b LAA . Eu égard à ce large pouvoir d'appréciation en la matière, la commission de recours avait conclu que le Conseil fédéral n'avait pas usé de sa compétence de façon contraire au droit, en ayant inclus dans la catégorie des entreprises de l'industrie du bâtiment les entreprises de nettoyage sans opérer une distinction selon que ces entreprises étaient actives dans le nettoyage intérieur ou extérieur des bâtiments. Elle avait par ailleurs considéré que sous l'empire de la LAMA, les entreprises nettoyant des bâtiments étaient déjà assimilées à des entreprises de construction et qu'il pouvait être difficile, voire impossible en pratique, de distinguer les entreprises de nettoyage selon qu'elles intervenaient à l'extérieur ou à l'intérieur de bâtiments, tant ces activités étaient liées entre elles.

E. 5.2.3

Le Tribunal administratif fédéral a encore précisé qu'il n'était pas possible de déduire du libellé de l' art. 73 let. b OLAA (dans les différentes langues nationales) que seuls certains travaux de nettoyage - comme le nettoyage de façades ou de surfaces communes à l'intérieur d'un bâtiment - étaient couverts ou que le nettoyage d'appartements et de bureaux était exclu. Selon le Tribunal administratif fédéral, le fait de savoir si une entreprise effectue des nettoyages finaux (en cas de déménagement) ou uniquement des travaux de nettoyage hebdomadaires n'est pas déterminant, pas plus que la question de savoir quels produits de nettoyage sont employés ou si l'entreprise utilise ou n'utilise pas les produits de nettoyage mis à disposition par les clients. En effet, dans le cas inverse, l'entreprise qui adapte régulièrement son offre à la demande des clients devrait changer plusieurs fois d'assureur,

ce qui serait contraire à la jurisprudence du Tribunal fédéral selon laquelle des assujettissements durables devraient être garantis dans la mesure du possible (ATF 113 V 327 consid. 2d).

E. 6

La recourante se plaint de la violation de l' art. 49 PA (RS 172.021) par le Tribunal administratif fédéral, au motif, d'une part, que ce dernier aurait procédé à une constatation inexacte ou incomplète des faits (let. b) en ne prenant pas en compte la modification de sa situation au moment où il a statué et, d'autre part, qu'il aurait refusé d'exercer un contrôle en opportunité (let. c) de la décision d'assujettissement. La recourante fait notamment valoir qu'au vu du laps de temps écoulé entre le moment où elle a déposé son recours contre la décision sur opposition de la CNA le 10 janvier 2021 et le moment où elle s'est vu notifier l'arrêt du Tribunal administratif fédéral le 24 janvier 2025, la situation de fait s'est sensiblement modifiée en ce sens qu'elle ne proposerait plus de services de conciergerie et qu'elle aurait abandonné les ménages de fin de bail pour se concentrer uniquement sur les ménages privés, ce qui aurait une influence décisive sur la qualification de son activité et, partant, sur le sort de la cause. Compte tenu de ces circonstances, le Tribunal administratif fédéral aurait dû lui impartir un délai pour compléter ses moyens, notamment sous l'angle de l'activité effectivement exercée. Dès lors que l'arrêt attaqué ne reposerait plus sur les bonnes bases, la cause devrait être renvoyée à la CNA pour nouvelle instruction et nouvelle décision.

E. 7.1.1

Selon une jurisprudence constante en matière de droit des assurances sociales, le juge apprécie la légalité des décisions attaquées d'après l'état de fait existant au moment où la décision (sur opposition) litigieuse a été rendue; les faits survenus postérieurement et ayant modifié cette situation doivent en principe faire l'objet d'une nouvelle décision administrative (ATF 144 V 210 consid. 4.3.1; 132 V 215 consid. 3.1.1; 130 V 138 consid. 2.1; 121 V 362 consid. 1b; arrêt 2C_345/2015 du 24 novembre 2015 consid. 2.3; MARGIT MOSER-SZELESS, in: Loi fédérale sur la procédure administrative, Commentaire romand, 2024, n° 90 ad art. 49 PA ; OLIVER ZIBUNG/ELIAS HOFSTETTER, in: Waldmann/Krauskopf (éd.), Praxiskommentar Verwaltungsverfahrensgesetz, 3 e éd. 2023, n° 36 ad art. 49 PA).

E. 7.1.2

Il s'ensuit que le grief de la recourante relatif à l'absence de complément d'instruction par le Tribunal administratif fédéral relative à des faits postérieurs à la décision sur opposition litigieuse est mal fondé. Au demeurant, il aurait appartenu à la recourante, à supposer que ces faits fussent pertinents, de les alléguer, et de proposer spontanément des moyens de preuve à leur propos, conformément à son obligation de collaborer à l'instruction de la cause.

Vu ce qui précède, il convient de se fonder sur les constatations de fait de l'arrêt attaqué, qui lie le Tribunal fédéral (cf. consid. 2 supra). Or selon ces constatations, il ressort du but statutaire mentionné dans le Registre du commerce ainsi que des nombreuses informations et déclarations recueillies par la CNA que la recourante est une entreprise de nettoyage, ses agents nettoyant principalement des appartements privés mais également des locaux commerciaux; la société offre par ailleurs des services de conciergerie et met à disposition

de ses clients des matériaux et produits de nettoyage. Il ne ressort au demeurant pas du Registre du commerce que le but social de la recourante aurait été modifié postérieurement à la décision sur opposition de l'intimée.

E. 7.2.1

L'art. 49 let. c PA donne au recourant le droit de faire valoir l'inopportunité de la décision attaquée, soit une erreur d'appréciation de la part de l'autorité précédente. Le pouvoir de statuer en opportunité permet à l'autorité administrative de faire des choix dans l'application de la loi (mais pas de l'appliquer ou non) et de se déterminer entre plusieurs solutions prévues par le législateur. Une autorité supérieure possédant le même pouvoir d'appréciation peut considérer qu'un autre choix est meilleur et substituer son appréciation à celle de l'autorité inférieure (EMILIA ANTONIONI LUFTENSTEINER, in Les grands principes de la procédure administrative, Schulthess éditions romandes 2023, p. 128). Le choix en opportunité est en effet celui qui est fait entre plusieurs solutions qui, par définition, sont conformes au droit (MARGIT MOSER-SZELESS, op. cit., n° 98 ad art. 49 PA).

E. 7.2.2

En l'occurrence, on ne se trouve pas dans un cas où la norme applicable donne un choix entre plusieurs solutions qui sont toutes conformes au droit. L'art. 73 let. b OLAA décrit de manière exhaustive le type d'activités des entreprises du bâtiment, d'installations et de pose de conduites soumises obligatoirement à la CNA. La formulation est objective et contraignante: dès qu'une activité relève du "nettoyage de bâtiments", l'affiliation est imposée. Il n'y a pas de marge d'appréciation laissée à l'autorité d'application; il s'agit d'une règle de rattachement automatique. Aussi, bien qu'il dispose de par la loi d'un pouvoir d'examen en opportunité (art. 49 let. c PA), le Tribunal administratif fédéral n'avait pas à se demander si, "en opportunité", il était judicieux d'affilier toutes les entreprises de nettoyage à la CNA. Sa mission se limitait à contrôler la légalité de la décision, à savoir si la société recourante entraînait, oui ou non, dans la catégorie de l'art. 73 let. b OLAA. L'argument tiré de l'art. 49 let. c PA est mal fondé, dès lors que cet article n'élargit pas le pouvoir du Tribunal administratif fédéral au point de lui permettre de réformer les critères d'assujettissement fixés par l'OLAA. C'est ainsi que le Tribunal administratif fédéral a correctement limité son contrôle à la légalité et à l'interprétation de l'art. 73 let. b OLAA, sans se substituer au législateur ou au Conseil fédéral. En tout état de cause, le fait que la recourante ne soit pas d'accord avec le résultat de l'analyse faite par le Tribunal administratif fédéral ne veut pas dire que ce dernier n'a pas exercé son pouvoir d'examen correctement.

E. 8.1

La recourante se plaint de ce que le Tribunal administratif fédéral n'aurait pas examiné sa critique relative à l'égalité de traitement, notamment sous l'angle salarial. Elle fait valoir que selon la Convention collective de travail (CCT) du secteur du nettoyage pour la Suisse romande, le salaire d'une personne effectuant des nettoyages de chantier serait plus élevé que celui d'une personne effectuant des nettoyages d'entretien dès lors que les risques seraient aussi plus élevés dans le premier cas. Selon la recourante, cette différence salariale prouverait qu'il ne s'agit pas d'activités de valeur égale et qu'il y aurait donc lieu de les traiter de manière différente dans le domaine des assurances également.

E. 8.2

On relèvera tout d'abord que la CCT romande du secteur du nettoyage s'applique, selon son art. 2 al. 1, aux entreprises qui exercent une activité régulière ou occasionnelle et qui offrent des prestations à titre principal ou accessoire dans le domaine du nettoyage, de la propreté et de l'hygiène et de la désinfection ainsi que les services annexes liés à l'utilisation et à l'entretien de tous types de locaux, bâtiments, installations et équipements ou moyens de transport. Il est en outre précisé que font partie de ces prestations, le nettoyage ou l'assainissement après sinistre ou incendie ainsi que les travaux de conciergeries effectués par des entreprises de nettoyage. Lorsque l'entreprise de nettoyage offre les prestations ci-après, ces dernières sont soumises au champ d'application de la CCT du nettoyage, à savoir: les travaux de conciergeries; le nettoyage des surfaces vitrées, surfaces thermo laquées, surfaces en aluminium, nettoyage au jet haute pression de façades, de toitures, traitement anti-mousse et contre les lichens; le lavage de façade (tag, graffitis); le balayage mécanique de voirie; le nettoyage de panneaux solaires ainsi que le nettoyage des tunnels routiers.

Il ressort de ce qui précède que la CCT s'applique à toute entreprise de nettoyage, sans distinction entre nettoyage extérieur ou intérieur des bâtiments. Quant à la différence de salaire entre les activités de nettoyage spécifique ou de chantier et les nettoyages d'entretien, on ne voit pas en quoi cette différence serait pertinente en matière d'assujettissement à la CNA puisque, comme l'a rappelé à juste titre le Tribunal administratif fédéral, le critère des risques inhérents aux entreprises, qui prévalait sous le régime de la LAMA, n'est plus pertinent sous l'empire de la LAA, dont la réglementation sur la soumission n'a plus une fonction sociale, mais purement économique (arrêt 8C_45/2020 du 8 avril 2020 consid. 4.2.3 et 5.4; U 92/02 du 13 septembre 2002 consid. 3 et les références à la RAMA 1988 n° U 51 p. 289 consid. 4c et à l' ATF 113 V 327 consid. 2a-c; cf. aussi décision du 18 juillet 2003 de la Commission fédérale de recours en matière d'assurance-accidents [REKU 525/02] consid. 6b/cc, in JAAC 2004 n° 39 p. 493). Le fait que la recourante invoque, pour la première fois en instance fédérale, l' art. 8 al. 3 Cst. relatif à l'égalité de traitement entre hommes et femmes, n'y change rien. À cet égard, le grief est insuffisamment motivé et repose sur des faits qui n'ont pas été allégués devant l'instance précédente et qui n'ont pas été constatés par cette instance.

E. 8.3

La recourante critique également la différence de traitement entre sa propre entreprise de nettoyage qui serait assujettie à la CNA et un hôtelier qui ne serait pas soumis à la CNA à titre obligatoire alors qu'il ferait nettoyer l'extérieur des vitres des chambres d'hôtel par ses propres collaborateurs.

Le Tribunal administratif fédéral a déjà répondu à ce grief (cf. arrêt attaqué consid. 6.7, p. 16 s.). On relèvera à toutes fins utiles qu'une comparaison est faussée dès lors que dans le cadre de l'exploitation d'un hôtel, le service de nettoyage est accessoire alors que la recourante a une activité principalement et exclusivement de nettoyage.

E. 8.4

Le Tribunal administratif fédéral a également répondu à la recourante qui sollicitait un changement de jurisprudence afin de s'adapter à l'évolution des activités des entreprises de nettoyage. Il convient sur ce point de renvoyer la recourante au jugement de première instance qui répond déjà à son argumentation (cf. arrêt attaqué consid. 6.9, p. 19 s.).

E. 8.5

La recourante fait encore valoir qu'en salariant ses collaborateurs et collaboratrices, elle vise avant tout à lutter contre le travail au noir. Or l'affiliation obligatoire à la CNA entraînerait le paiement de primes supérieures à celles qui seraient dues auprès d'un assureur privé, lesquelles seraient répercutées sur la rémunération des employés, ce qui aurait à son tour pour effet de dissuader ces derniers d'accepter une activité déclarée. Une telle conséquence n'aurait cependant pas été voulue par le législateur.

L'affiliation obligatoire à la CNA dépend de l'activité exercée et non pas de l'objectif économique ou social de l'entreprise. En effet, il appartient au législateur, et non à l'employeur de déterminer le juste équilibre entre la lutte contre le travail au noir et le financement des assurances sociales. Même si la recourante se présente comme une solution contre le travail au noir, elle exerce concrètement une activité de nettoyage professionnel, ce qui suffit à la faire entrer dans le champ d'application de l' art. 73 let. b OLAA .

E. 8.6

La recourante soutient enfin que son assujettissement à la CNA créerait une distorsion de concurrence en faveur des entreprises de nettoyage industriel, dont les risques seraient bien supérieurs. Or dites sociétés ne sauraient bénéficier du fait que des sociétés oeuvrant dans le secteur privé soient ponctionnées trop lourdement pour permettre de payer les sinistres liés aux activités de nettoyage industriel.

On rappellera à la recourante la teneur de l' art. 92 LAA , selon lequel, en vue de la fixation des primes pour l'assurance des accidents professionnels, les entreprises sont classées dans l'une des classes du tarif des primes et, à l'intérieur de ces classes, dans l'un des degrés prévus; le classement tient compte de la nature des entreprises et de leurs conditions propres, notamment du risque d'accidents et de l'état des mesures de prévention. Les travailleurs d'une entreprise peuvent être classés par groupe, dans des classes et degrés différents. Selon l' art. 92 al. 6 LAA , les assureurs-accidents peuvent adopter une pratique analogue pour l'assurance des accidents non professionnels et répartir les assurés en classes de tarif. Les primes ne peuvent toutefois pas être échelonnées en fonction du sexe des personnes assurées.

Il ressort ainsi de la LAA que les primes de la CNA ne sont pas uniformes pour toutes les entreprises mais qu'elles sont fixées en fonction du risque propre à la branche d'activité et parfois même à la sous-branche, compte tenu des statistiques de sinistres observés dans chaque catégorie professionnelle (cf. ATF 131 V 431 consid. 5.1; 112 V 318 consid. 3 et 5c). Le point de savoir si le tarif des primes appliqué à la recourante est conforme au droit n'est pas l'objet de la présente procédure. Au demeurant, il est contradictoire de la part de la recourante d'alléguer pratiquer une activité différente des entreprises de nettoyage industriel tout en prétendant être en concurrence avec elles.

E. 9

Vu ce qui précède, la CNA était fondée, par sa décision sur opposition du 23 novembre 2021, à procéder à l'affiliation obligatoire des travailleurs de la recourante avec effet au 1^{er} janvier 2022. L'arrêt entrepris n'est dès lors pas critiquable et le recours se révèle mal fondé.

E. 10

La recourante, qui succombe, supportera les frais judiciaires (art. 66 al. 1 LTF).

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.