

BVGer C-2893/2019 vom 4. August 2021

Bundesverwaltungsgericht, 2021-08-04, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bvger_C-2893_2019

FR: TAF C-2893/2019 du 4 août 2021

IT: TAF C-2893/2019 del 4 agosto 2021

Regeste

Prévention des accidents et des maladies professionnels

Erwägungen

E. 1

Selon l'art. 37 al. 1 LTAF, la procédure devant le Tribunal administratif fédéral est soumise à la PA. En vertu de l'art. 3 let. dbis PA, la procédure en matière d'assurances sociales n'est pas régie par la PA dans la mesure où la loi fédérale du 6 octobre 2000 sur la partie générale du droit des assurances sociales (LPGA, RS 830.1) est applicable. Selon l'art. 1 al. 1 de la loi fédérale sur l'assurance-accidents du 20 mars 1981 (LAA, RS 832.20), les dispositions de la LPGA s'appliquent - sous réserve d'exceptions non pertinentes en l'espèce - à l'assurance-accidents à moins que la LAA ne déroge à la LPGA.

E. 2

Appliquant le droit d'office, le Tribunal administratif fédéral examine s'il est compétent pour traiter les recours qui lui sont soumis et apprécie librement leur recevabilité (cf. art. 7 et 52 PA ; ATF 130 II 65 consid. 1 ; ATAF 2007/6 consid. 1). Néanmoins, à moins que les conditions de recevabilité ne fassent d'emblée aucun doute, il appartient au recourant d'exposer en quoi elles sont réunies, faute de quoi le Tribunal peut ne pas entrer en matière (TAF B-5407/2012 du 29 septembre 2014 consid. 1.3.2.1 et réf. cit., en particulier ATF 134 II 120 consid. 1).

E. 2.1

Sous réserve des exceptions prévues à l'art. 32 LTAF, le Tribunal de céans, en vertu de l'art. 31 LTAF, connaît des recours contre les décisions au sens de l'art. 5 PA prises par les autorités mentionnées à l'art. 33 LTAF. En particulier, le recours contre une décision de la CNA est recevable si elle ne peut faire ni l'objet d'une opposition devant l'autorité précédente (art. 52 et 56 LPGA), 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 LAA). Il suit par ailleurs de l'art. 109 LAA que les décisions sur opposition - ainsi que celles excluant la procédure d'opposition (entre autres TAF C-6320/2017 du 26 juillet 2018 et C-5426/2015 du 1er juin 2017) - relatives à des mesures destinées à prévenir les accidents et maladies professionnels peuvent être contestées devant le Tribunal administratif fédéral. Selon l'art. 105a LAA, l'institution qui rend la décision peut ordonner, s'il y a péril en la demeure, des mesures destinées à prévenir les accidents ou les maladies professionnels sans qu'elles soient attaquables par voie d'opposition au sens de l'art. 52 LPGA, le recours prévu à l'art. 109 LAA étant réservé.

E. 2.2

En l'espèce, il n'apparaît pas d'emblée que les décisions de l'autorité précédente du 9 août 2019 constituent des décisions sur opposition au sens des art. 32 al. 2 let. a LTAF et 109 LAA. Certes, leur dispositif « maintient » les avertissements du 10 mai 2019. Contrairement à ce que suggère la recourante, ce libellé ne suffit toutefois pas à retenir que l'on se trouve ici en présence de décisions sur opposition. En effet, outre le fait qu'elles ne font aucune référence à la phase d'opposition - ni au demeurant ne l'excluent en application de l'art. 105a LAA - et n'énoncent pas les voies de recours désignées à l'art. 109 LAA, les décisions du 9 août 2019 interviennent suite aux correspondances de la CNA du 10 mai 2019. Or, intitulées « droit d'être entendu », ces correspondances ne sont pas désignées comme des décisions et ne comportent pas de voies de droit ; elles n'ont par ailleurs pas pour objet de constater l'existence, l'inexistence ou l'étendue de droits ou d'obligations fondées sur le droit public, mais visent au contraire à donner à la recourante l'occasion de s'exprimer - dans un délai de 20 jours et avant qu'une décision ne soit prise - sur les constats effectués lors des visites de chantiers intervenues deux jours plus tôt. A s'en tenir ainsi à leurs caractéristiques objectives, les correspondances de la CNA du 10 mai 2019 intitulées « droit d'être entendu » n'ont pas lieu d'être assimilées à des décisions au sens de l'art. 5 PA. Il s'ensuit que les prononcés attaqués constituent bel et bien des décisions initiales et non pas des décisions sur opposition au sens des dispositions précitées. Il est vrai que l'autorité inférieure semble admettre, dans les considérants aux prononcés du 9 août 2019, que ceux-ci font suite à des décisions constatatoires rendues le 10 mai 2019 sous la forme d'avertissements intitulés « droit d'être entendu » (consid. B.2. des décisions attaquées ; cf. également décision du 23 septembre 2019, consid. D ci-dessus). Cela demeure toutefois sans incidence sur la nature des actes litigieux. Outre le fait qu'il serait malvenu de notifier des décisions à ce point équivoques, la volonté de l'autorité n'a en effet pas à être prise en considération lorsqu'il s'agit de qualifier un acte administratif (à ce propos, cf. TF 5A_432/2016 du 27 février 2017 consid. 2.2.1 ; ATAF 2016/3 consid. 3.2 ; TAF C-2989/2014 du 19 décembre 2017 consid. 5.2). Pour le surplus et contrairement à ce que suggère l'autorité inférieure (consid. B.2 des décisions du 9 août 2019), le Manuel de la procédure d'exécution pour la sécurité au travail publié par la Commission fédérale de coordination pour la sécurité au travail (ci-après : Manuel CFST) ne consacre pas la possibilité de rendre des avertissements sous la forme de documents intitulés « droit d'être entendu », à l'instar des courriers du 10 mai 2019. A l'inverse, le Manuel CFST retient - à son ch. 5.2.8 et en référence à la jurisprudence publiée aux ATAF 2010/37 (cf. en particulier consid. 2.5.3) - que « les avertissements susceptibles d'être pris en considération pour une augmentation des primes doivent contenir une indication des voies de droit » et sont sujets à opposition. Dans ces conditions, faute d'avoir pour objet des décisions sur opposition attaquables selon les art. 32 al. 2 let. a LTAF et 109 LAA (s'agissant du caractère impératif de l'opposition, cf. CR LPGA-Jean Métral, art. 56 N 9), les recours C-4578/2019 et C-4594/2019 sont irrecevables en tant qu'ils sont dirigés contre les décisions de la CNA du 9 août 2019. Quant aux autres conclusions aux recours - soit en particulier celles formulées à l'encontre des avertissements des 25 juillet 2017, 24 novembre 2017 et du 23 avril 2019 -, elles dépassent manifestement l'objet de la contestation et sont irrecevables également (cf. à cet égard Meyer/von Zwehl, L'objet du litige en procédure de droit administratif fédéral, in Mélanges Pierre Moor, 2005, p. 440).

E. 2.3

Pour le surplus, il ne fait pas de doute que les décisions de la CNA du 10 mai 2019 sont sujettes à recours devant le Tribunal de céans, puisqu'elles excluent la voie de l'opposition en application de l'art. 105a LAA. Il reste en revanche à examiner les autres conditions de

recevabilité aux recours C-2893/2019 et C-2895/2019, soit notamment la qualité pour recourir de l'entreprise intéressée.

E. 2.3.1

A teneur de l'art. 48 al. 1 PA, a qualité pour recourir quiconque a pris part à la procédure devant l'autorité inférieure ou a été privé de la possibilité de le faire (let. a), est spécialement atteint par la décision attaquée (let. b), et a un intérêt digne de protection à son annulation ou à sa modification (let. c). L'art. 48 al. 1 PA correspond à l'art. 89 al. 1 LTF et doit être interprété de la même manière, en particulier s'agissant de la notion d'intérêt digne de protection (TF 2C_869 2019 du 14 avril 2020 consid. 2c).

E. 2.3.2

Selon la jurisprudence, l'intérêt digne de protection consiste dans l'utilité pratique que l'admission du recours apporterait à la partie recourante en lui évitant de subir un préjudice de nature économique, idéale, matérielle ou autre que la décision attaquée lui occasionnerait. Cet intérêt doit être direct et concret (ATF 143 II 506 consid. 5.1 ; 139 II 499 consid. 2.2 ; 138 II 162 consid. 2.1.2 ; 137 II 30 consid. 2.2.2 ; 131 II 361 consid. 1.2). Dans certaines conditions, un avertissement ou une sommation porte atteinte à la situation du destinataire. Il en est ainsi lorsque l'avertissement est une étape obligatoire précédant une éventuelle mesure préjudiciable au destinataire, telle que le retrait d'une autorisation, ou lorsque, sans être impérativement nécessaire, l'avertissement prépare et favorise une mesure ultérieure qui, autrement, pourrait être jugée contraire au principe de la proportionnalité. Le recours peut aussi être exercé lorsque l'avertissement constitue directement une sanction disciplinaire. En revanche, la simple menace d'une dénonciation à l'autorité compétente pour infliger la sanction n'est pas, en elle-même, un acte susceptible de recours (ATF 125 I 119 consid. 2a et réf. cit.) Par ailleurs, la qualité pour recourir suppose un intérêt actuel à obtenir l'annulation ou la modification de la décision attaquée et cet intérêt doit exister tant au moment du dépôt du recours qu'au moment où l'arrêt est rendu (ATF 142 I 135 consid. 1.3.1 [à propos de l'art. 89 al. 1 LTF]; ATF 141 II 14 consid. 4.4 [à propos de l'art. 48 al. 1 PA]). Si l'intérêt actuel n'existe plus au moment du dépôt du recours, celui-ci est déclaré irrecevable. Lorsque cet intérêt disparaît durant la procédure, la cause est radiée du rôle comme devenue sans objet (ATF 142 I 135 consid. 1.3.1 et réf. cit.). Un intérêt actuel et pratique fait en particulier défaut lorsque l'acte de l'autorité a été exécuté ou a perdu son objet (cf. ATF 125 II 86 consid. 5b; 120 Ia 165 consid. 1a), ou encore lorsque l'admission du recours ne permettrait pas la réparation du préjudice subi (cf. ATF 127 III 41 consid. 2b; 118 Ia 488 consid. 1a; 116 II 721 consid. 6).

E. 2.3.3

La jurisprudence renonce exceptionnellement à l'exigence d'un intérêt actuel lorsque la contestation peut se reproduire en tout temps dans des circonstances identiques ou analogues, que sa nature ne permet pas de la trancher avant qu'elle ne perde son actualité et que, en raison de sa portée de principe, il existe un intérêt public suffisamment important à la solution de la question litigieuse (cf. ATF 142 I 135 consid. 1.3.1 ; 139 I 206 consid. 1.1 ; 136 II 101 consid. 1.1 p. 103; 131 II 670 consid. 1.2).

E. 2.3.4

En matière de prévention des accidents, la problématique de l'intérêt au recours se présente de façon récurrente.

E. 2.3.4.1

Selon l'art. 82 LAA, l'employeur est tenu de prendre, pour prévenir les accidents et maladies professionnels, 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 données. Après avoir entendu l'employeur et les assurés directement concernés, les organes d'exécution (art. 85 LAA et 47 ss OPA) peuvent ordonner certaines mesures visant à prévenir les accidents et maladies professionnels, l'employeur devant permettre à ces organes d'accéder à tous les locaux et emplacements de travail de l'entreprise et les autoriser à effectuer des vérifications et à prélever des échantillon (art. 84 al. 1 LAA). Suivant l'art. 62 al. 1 OPA, l'organe d'exécution compétent (art. 47 ss OPA) - en notifiant des avertissements - attire l'attention de l'employeur sur les infractions aux prescriptions sur la sécurité au travail révélées à l'occasion d'une visite d'entreprise et lui fixe un délai convenable pour y remédier. 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 la voie d'une décision et fixe à l'employeur un délai convenable pour les exécuter (art. 64 al.1 OPA). Selon les art. 92 al. 3 LAA et 66 OPA, une entreprise peut être classée dans un degré plus élevé du tarif des primes (augmentation de prime) lorsque l'employeur ne donne pas suite à une décision exécutoire ou s'il contrevient aux prescriptions sur la sécurité au travail.

E. 2.3.4.2

Afin d'assurer une application uniforme des prescriptions sur la prévention des accidents, la CFST a édicté les règles de procédure applicables en matière de sécurité au travail (art. 85 al. 3 et 4 LAA ; TAF C-5910/2019 du 23 février 2021 consid. 2.3). Ainsi, lorsque des lacunes sont relevées à l'occasion d'une visite d'entreprise (art. 61 OPA), les inspecteurs déterminent tout d'abord s'il s'agit d'un manquement de courte durée dans un poste mobile. En effet, particulièrement dans le domaine de la construction, il est des situations où en raison de la nature du travail à exécuter voire de la méthode utilisée, les lacunes sont d'une durée relativement courte et disparaissent d'elles-mêmes notamment en raison de la progression des travaux. Dans ces constellations, la notification d'une décision requérant leur élimination n'aurait pas de sens ; aussi l'autorité applique-t-elle la procédure d'exécution extraordinaire, selon laquelle une décision d'augmentation des primes n'est en principe signifiée qu'au quatrième constat d'une situation contraire au droit, lequel intervient d'ordinaire suite à la notification de trois avertissements au sens de l'art. 62 LAA, compris comme des décisions constatatoires sujettes à opposition (manuel CFST ch. 5 ; cf. ég. TAF C-5910/2019 précité consid. 5.3.5 et réf. cit.). Si les lacunes constatées ne sont pas de courte durée, l'organe de contrôle - appliquant la procédure ordinaire - n'ordonne en principe une augmentation de prime que lorsque l'entreprise concernée renonce à remédier à une lacune alors même qu'elle aurait eu l'occasion de le faire une première fois lorsqu'elle se l'est vue signaler (phase de la confirmation ; manuel CFST ch. 4.5), puis une seconde fois dans les suites d'un avertissement fixant un délai convenable pour y remédier (art. 62 al. 1 OPA ; manuel CFST ch. 4.6) et une dernière fois en se conformant à une décision au sens de l'art. 64 al. 1 OPA ordonnant l'exécution des mesures nécessaires (manuel CFST ch. 4 8 et 7).

E. 2.3.4.3

En cas d'urgence et quelle que soit la procédure envisagée, l'organe d'exécution renonce à l'avertissement et ordonne les mesures nécessaires par la voie d'une décision fixant à l'employeur un délai convenable pour les exécuter (art. 62 al. 2 et 64 al. 1 OPA). A cet

égard, dans un arrêt publié aux ATAF 2010/37 - repris ultérieurement (entre autres, TAF C-6320/2017 du 26 juillet 2018 et C-5426/2015 du 1er juin 2017) -, le Tribunal administratif fédéral a considéré que les constatations d'infractions aux prescriptions de sécurité retenues à la base des décisions fondées sur les art. 62 al. 2 cum 64 al. 1 OPA favorisent, à l'instar des avertissements, la mesure ultérieure d'augmentation de prime. Par conséquent, leur destinataire dispose d'un intérêt à les attaquer quand bien même les travaux, au moment du dépôt du recours, auraient repris suite à la mise en oeuvre des mesures requises (consid. 2.4.4). Cela étant, le Tribunal a ajouté qu'il serait souhaitable d'inclure, dans les décisions fondées sur une situation d'urgence, les éléments composant les avertissements, soit le cas échéant la menace d'augmentation de prime en cas de nouvelle violation (consid. 2.4.4 et 2.5.4; cf. également manuel CFST ch. 5.3). Dans le cas contraire et par souci de clarté, il devrait s'agir pour l'autorité d'exprimer explicitement que la décision au sens des 62 al. 2 cum 64 al. 1 OPA ne comporte pas de constatations pouvant être prises en compte dans le cadre d'une augmentation de prime et que ces constatations feraient l'objet d'un avertissement contestable remis ultérieurement (« Andernfalls wäre in der Verfügung klarzustellen, dass diese noch keine Feststellung enthält, dass der Verfügungsadressat Arbeitssicherheitsvorschriften verletzt hat, welche im Hinblick auf eine Prämienhöhung berücksichtigt werden kann, und dass eine solche Feststellung erst in einer später zu erlassenden anfechtbaren Ermahnung getroffen würde. Für einen betroffenen Betrieb muss klar sein, wann bzw. in welchem Verfahren er eine solche Feststellung des Kontrollorgans bestreiten kann » consid. 2.5.4; cf. également TAF C-5910/2019 précité consid. 5.3.5.2 et C-3183/2006 du 6 juillet 2007 consid. 3.6).

E. 2.3.5

En l'occurrence, il n'est pas contesté que la recourante avait d'ores-et-déjà repris les travaux suspendus par les décisions du 10 mai 2019 lorsqu'elle a attaqué ces prononcés devant le Tribunal de céans. Sur le chantier « [...] », qui est désormais terminé, l'entreprise a en effet sécurisé le périmètre présentant des risques de chute immédiatement après la visite de la CNA (mémoire de recours C-2893/2019 p. 5 et mémoire complémentaire du 18 juillet 2019 p. 2, TAF pces 1 et 5 ; cf. également écriture de la recourante du 7 juillet 2021 TAF pce 38). De même, la recourante a confirmé dans le courant du mois de mai 2019 avoir remédié aux lacunes de sécurité observées sur la grue [...] utilisée sur le chantier « [...] » (mémoire de recours C-2895/2019 p. 5, complément de recours p. 2 et mémoire de réponse ch. I.3, TAF pces 1, 4 et 6 ; cf. également CNA doc. 1206942191). Ainsi, dans un cas comme dans l'autre, les décisions attaquées ont perdu leur objet, qui se confondait avec la mesure d'interdiction de poursuivre les travaux, respectivement d'utiliser la grue en question (art. 5 al. 1 let. a PA ; cf. également Meyer/von Zwehl, op. cit., p. 440 ss). Comme l'exprime la recourante, l'existence d'un intérêt actuel au recours supposerait donc que les constatations d'infractions aux prescriptions de sécurité retenues à la base des décisions attaquées soient susceptibles de fonder une augmentation de primes (consid. 2.3.4.3 ci-dessus). Or, cette hypothèse doit être écartée d'emblée. Contrairement à la situation ayant donné lieu à l'ATAF 2010/37, les décisions du 10 mai 2019 énoncent en effet expressément « [viser] uniquement à supprimer les menaces élevées ou aggravées constatées pour les travailleurs » ; aussi réservent-elles à une procédure séparée « les conséquences dans le cadre de la procédure extraordinaire ». Ainsi, il ne fait pas de doute que ces décisions, en référence vraisemblablement au considérant 2.5.4 de l'ATAF précité, limitent leurs effets aux seules procédures tendant à l'observation des règles de sécurité. De là, la CNA ne saurait - sans contrevenir aux règles de la bonne foi (ATF 143 V 95 consid. 3.6.2 ; 141 V 530 consid. 6.2

; 138 I 49 consid. 8.3.1 ; 137 II 182 consid. 3.6.2 ; 136 I 254 consid. 5.2) - fonder une augmentation de prime sur ses décisions du 10 mai 2019, qui n'ont ainsi pas pour effet de favoriser des mesures ultérieures préjudiciables à la recourante. A l'inverse, les correspondances du 10 mai 2019 intitulées « droit d'être entendu » s'insèrent précisément dans la procédure susceptible d'aboutir à une augmentation de prime puisqu'elles ont pour objet de donner à la recourante l'occasion de s'exprimer - avant qu'une sanction ne soit ordonnée - sur les constats effectués lors des visites de chantiers intervenues deux jours plus tôt. En ce qu'elle consiste à opérer une distinction formelle entre les décisions fondées sur l'art. 62 al. 2 OPA et celles susceptibles d'être prises en compte dans le cadre d'une augmentation de prime, la façon de faire adoptée par l'autorité présente l'avantage d'assurer une mise en oeuvre plus efficace - voire indispensable (cf. art. 42 LPGA en relation avec l'art. 105a LAA) - des droits procéduraux des parties, qui sont entendues avant que ne soit prise la décision initiale susceptible de favoriser une mesure ultérieure préjudiciable. Sous l'angle de l'augmentation de prime, cette pratique garantit ainsi le traitement procédural identique de toutes les infractions aux règles de sécurité, sans égard au fait qu'elles aient ou non donné lieu à une décision au sens des art. 62 al. 2 cum 64 al. 1 OPA ; plus largement, elle permet le traitement égalitaire des entreprises - à l'instar de celles de construction - exécutant des travaux dont la nature exige systématiquement l'application de ces dernières dispositions. En outre, les règles sur le droit à la preuve ne font pas obstacle à la pratique dont il est ici question, puisque la procédure visant à la constatation de violations aux règles de sécurité au travail est initiée en même temps qu'est rendue la décision ordonnant les mesures de sécurité requises (à ce propos, cf. ATAF 2010/37 consid. 2.4.5). Finalement, cette pratique - qui revient suivant les circonstances à notifier un avertissement en sus d'une décision ordonnant des mesures d'exécution - n'est pas incompatible avec le texte de art. 62 al. 2 OPA. Cette disposition laisse certes entendre que l'urgence de remédier à une situation contraire aux règles de sécurité exige de passer outre la phase préalable de l'avertissement ; il n'en demeure pas moins que l'autorité reste libre en tout temps - à savoir également dans les situations visées par l'art. 62 al. 2 OPA - de rendre des décisions en constatation relevant de son domaine de compétence (art. 25 al. 1 PA).

E. 2.3.6

En définitive, la recourante ne dispose d'aucun intérêt à attaquer les décisions de la CNA du 10 mai 2019, qui ont perdu leur objet et ne sont pas à même de favoriser une mesure d'augmentation de prime. Le Tribunal ne voit par ailleurs pas de raison exigeant ici de renoncer à titre exceptionnel à l'exigence d'un intérêt actuel au recours, l'intéressée n'en exprimant au demeurant pas. Ainsi, les recours C-2893/2019 et C-2895/2019 doivent être déclarés irrecevables dans une procédure à juge unique (art. 23 al. 1 let. b LTAF).

E. 3

En règle générale, les frais de procédure, comprenant l'émolument judiciaire et les débours, sont mis dans le dispositif à la charge de la partie qui succombe (art. 63 al. 1 PA, applicable par renvoi de l'art. 37 LTAF ; art. 1 du règlement du 21 février 2008 concernant les frais, dépens et indemnités fixés par le Tribunal administratif fédéral [FITAF, RS 173.320.2]). Vu l'issue du litige, les frais de procédure sont fixés à Fr. 2'000.- et mis à la charge de la recourante. Ils sont compensés par l'avance de frais versée par celle-ci à hauteur de CHF 12'000.- pour l'ensemble des quatre procédures C-2893/2019, C-2895/2019, C-4578/2019 et C-4594/2019. Le solde restant de l'avance de frais de Fr. 10'000.- est restitué à la recourante.

E. 4

Il n'est alloué de dépens ni à la recourante vu l'issue de la procédure (cf. art. 64 al. 1 PA a contrario), ni aux autorités inférieures et spécialisées (cf. art. 7 al. 1 et 3 FITAF). (le dispositif se trouve sur la page suivante)

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