



Rapport 2017-DEEF-32

27 février 2024

Motion 2015-GC-18 Ganioz Xavier/Vial Jacques - Prévention des accidents de chantier – suite – rapport pour demande de classement

Nous avons l'honneur de vous soumettre le rapport sur la motion 2015-GC-18 Ganioz Xavier / Vial Jacques.

Table des matières

1	Résumé du rapport	2
2	Introduction	2
2.1	Rappel du contexte	2
2.2	Contenu de la motion 2015-GC-18	3
2.3	Cadre législatif actuel	3
2.3.1	Au niveau fédéral	3
2.3.2	Au niveau du canton de Fribourg	3
2.3.3	Autres	4
2.4	Structure et contenu du projet LPAC	4
3	Synthèse de la consultation LPAC	4
4	Avis de droit	5
5	Variantes possibles	6
5.1	Maintien du projet de loi propre LPAC	6
5.2	Règlement ancré dans la LEMT	6
5.3	Règlement ancré dans la LATeC	6
5.4	Abandon du projet LPAC	6
6	Proposition du Conseil d'Etat	7
7	Conclusion	7

1 Résumé du rapport

Le Conseil d'Etat propose au Grand Conseil de classer sans suite la motion 2015-GC-18, acceptée par le Grand Conseil en septembre 2016.

En effet, depuis fin 2016, le Conseil d'Etat s'est efforcé de parvenir à une solution concertée qui permettrait d'atteindre les objectifs des motionnaires et de convenir aux différentes parties concernées par une législation sur la sécurité des chantiers. Ces réflexions ont donné lieu à l'avant-projet de loi sur la prévention des accidents de chantier (LPAC).

Force est de constater que l'avant-projet mis en consultation n'a pas suscité l'intérêt attendu et a plutôt cristallisé les oppositions face à la question de la responsabilité des contrôles nécessaires à la mise en œuvre de cette nouvelle obligation.

Quels sont en substance les griefs invoqués contre cet avant-projet de loi ?

- > Plusieurs intervenants ne voient pas la nécessité ou l'utilité d'un tel projet ;
- > Le projet constitue en l'état un recueil de lois et règlements existant déjà pour la protection des travailleurs ;
- > Si les entreprises appliquent scrupuleusement les obligations qui leur incombent en matière de protection de la santé et de la sécurité de leurs travailleurs, alors de facto les tiers en contact avec un chantier sont protégés ;
- > Le projet ne propose pas de solution quant à la création d'un organe de contrôle ;
- > L'Etude mandatée pour un avis de droit n'a pas mis en évidence la claire nécessité de légiférer dans ce domaine ;
- > Seuls deux cantons (VD et GE) ont légiféré dans ce domaine, les autres cantons se contentant de la législation fédérale en la matière.

2 Introduction

2.1 Rappel du contexte

Les députés Xavier Ganiot et Jacques Vial ont déposé une motion le 13 février 2015 pour demander au Conseil d'Etat de préparer et de présenter au Grand Conseil un projet de loi visant à inscrire dans la législation cantonale une réglementation relative à la prévention des accidents sur les chantiers de construction et aux abords de ceux-ci, pour les travailleurs, travailleuses, et les riverains, riveraines.

Dans sa réponse du 24 mai 2016, le Conseil d'Etat a constaté que l'adoption d'une base légale cantonale permettrait une meilleure coordination entre les autorités de surveillance fédérales, cantonales et communales et contribuerait à définir des compétences et des responsabilités claires, afin de protéger de manière uniforme les travailleurs, travailleuses, les indépendants, indépendantes ainsi que les tiers concernés par un chantier de construction.

La motion a été acceptée par le Grand Conseil le 7 septembre 2016. A cette occasion, le Commissaire du Gouvernement a annoncé que la forme finale du projet législatif serait définie ultérieurement de manière pragmatique¹. La forme que devraient prendre ces nouvelles dispositions législatives a donné lieu à de nombreuses discussions. Faut-il un règlement ayant son attache dans la loi sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATEC), puisqu'on traite ici de la police des constructions, ou plutôt un règlement avec un ancrage dans la loi sur l'emploi et le marché du travail (LEMT), ou encore une loi propre ? Le Conseil d'Etat a tranché et opté pour une loi ad hoc, la loi sur la prévention des accidents de chantier (LPAC), afin de conférer aux dispositions sur la sécurité toute l'importance requise et la visibilité nécessaire pour mieux protéger les personnes concernées.

¹ Bulletin du Grand Conseil (BGC) du 7 septembre 2016, p. 2033.

L'avant-projet de loi a été mis en consultation du 27 mai au 23 juillet 2021.

A l'issue de cette consultation, un avis de droit a été demandé à l'Etude d'avocats Charrière Mauron & Associés en juin 2022.

2.2 Contenu de la motion 2015-GC-18

La motion vise à créer une législation spécifique dans le domaine de la protection de la population et de l'environnement, en particulier :

- > Etat des lieux des organismes reconnus par l'Etat, leurs compétences et limites ;
- > Compétences pour la fermeture des chantiers en matière de sécurité et de non-respect des réglementations en vigueur ;
- > Responsabilité des maîtres d'ouvrages, mandataires, maîtres d'état et collaborateurs/collaboratrices.

2.3 Cadre législatif actuel

Il existe d'ores et déjà une multitude de normes définissant les règles de sécurité sur les chantiers. Toutefois, ces normes sont applicables, en règle générale, aux travailleurs et travailleuses et prennent en compte la sécurité des personnes qui exercent une activité sur le chantier et non celle des tiers, à savoir les personnes confrontées à un chantier sans y travailler.

En ce qui concerne toutes les autres personnes impliquées par le déroulement d'un chantier, des riverains, riveraines, aux pendulaires, en passant par les prestataires de services indépendants, aucun texte de loi ne les protège spécifiquement des nuisances et des risques qui pourraient être générés par un chantier de construction.

2.3.1 Au niveau fédéral

La protection des travailleurs est parfaitement réglée par le biais de nombreuses lois et ordonnances, en particulier :

- > Ordonnance du 29 juin 2005 sur les travaux de construction (OTConst ; RS 832.311.141) ;
- > Ordonnance du 27 septembre 1999 sur les grues (RS 832.312.15) ;
- > Ordonnance du 19 décembre 1983 sur la prévention des accidents (OPA ; RS 832.30) ;
- > Ordonnance du 15 avril 2015 sur la sécurité des travailleurs lors de travaux en milieu hyperbare (RS 832.311.12) ;
- > Directive CFST N°6512 du 19 octobre 2001 relative aux équipements de travail ;
- > Norme SIA 118/222 : 2012 (SN 507 222) conditions générales relatives aux échafaudages.

De plus, le droit du travail prévoit que l'employeur prend, pour protéger la vie, la santé et l'intégrité personnelle du travailleur, les mesures commandées par l'expérience, applicables en l'état de la technique, et adaptées aux conditions de l'exploitation ou du ménage, dans la mesure où les rapports de travail et la nature du travail permettent équitablement de l'exiger de lui (art. 328 al. 2 CO).

D'autres normes de droit fédéral permettent en plus de protéger le public en matière de construction.

C'est le cas de l'art. 58 CO qui institue une norme de responsabilité civile et dispose que le propriétaire d'un bâtiment ou de tout autre ouvrage répond du dommage causé par des vices de construction ou par le défaut d'entretien.

Finalement, toute personne est protégée par le droit pénal qui punit quiconque qui, intentionnellement, enfreint les règles de l'art en dirigeant ou en exécutant une construction ou une démolition et par là met sciemment en danger la vie ou l'intégrité corporelle des personnes (art. 229 al. 1 CP).

2.3.2 Au niveau du canton de Fribourg

- > La loi sur l'emploi et le marché du travail du 6 octobre 2010 (LEMT ; RSF 866.1.1) traite, entre autres, des aspects de protection des travailleurs.
- > La loi sur l'aménagement du territoire et les constructions du 2 décembre 2008 (LATEC ; RSF 710.1) aborde la question de la police des constructions, notamment du suivi des travaux.

2.3.3 Autres

Seuls les cantons de Vaud et de Genève ont légiféré en matière de sécurité sur les chantiers. Au niveau communal, la Chaux-de-Fonds possède un règlement sur les chantiers.

A notre connaissance, aucune autre entité publique n'a légiféré dans ce domaine.

2.4 Structure et contenu du projet LPAC

L'avant-projet de LPAC prévoit que les différentes prescriptions traitant de la prévention des accidents pour les travailleurs et travailleuses déploient leurs effets *de jure* sur tous les publics concernés par un chantier. Ainsi, les obligations générales de l'employeur, employeuse, en matière de sécurité au travail s'appliquent à toutes les personnes présentes sur un chantier ou à proximité, qu'elles soient travailleurs, travailleuses, riverains, riveraines, passants, passantes, indépendants, indépendantes, privés, privées, etc.

Le projet de loi comporte 6 chapitres :

1. Principes avec champ d'application, compétences et responsabilité ;
2. Mesures de sécurité avec des articles qui concernent le périmètre de sécurité du chantier, les échafaudages, permis de machines de chantier, travaux acrobatiques, avec hélicoptères et stockage de matériaux ;
3. Mesures de protection des personnes et de l'environnement ;
4. Obligation d'annonce pour l'ouverture ou le début d'un chantier et pour les accidents ;
5. Contrôle et surveillance (ce chapitre désigne l'organe de contrôle, les décisions, les mesures provisoires, les recours et sanctions) ;
6. Dispositions finales avec notamment la mise en place d'une commission consultative.

3 Synthèse de la consultation LPAC

27 organisations ont pris part à la consultation qui s'est déroulée du 27 mai au 23 juillet 2021. Elles se répartissent de la façon suivante :

- > 3 partis politiques ;
- > 14 directions et services de l'administration cantonale ;
- > 4 partenaires sociaux ;
- > 6 entités publiques.

Cette consultation n'a rencontré que peu d'intérêt puisque près de 50 % des destinataires n'y ont pas pris part. Parmi les retours, plusieurs intervenants ont estimé que cette loi était inutile et n'amenait aucun élément nouveau qui ne serait pas déjà couvert par un autre acte législatif.

Il ressort de la prise de position particulièrement critique du Service de la législation (SLeg) que, sous cette forme, la loi ne permet pas d'atteindre l'objectif visé et nécessite une refonte importante.

Par ailleurs, le projet a suscité une importante levée de boucliers de la part de la Conférence des préfets, de l'Association des communes et de quelques communes. En effet, ces intervenants se sont fermement opposés à ce que la responsabilité des contrôles incombe aux communes. Cette tâche revient pourtant d'ores et déjà aux communes qui doivent veiller au respect de la loi, des règlements, des plans et des conditions du permis, conformément aux articles 165 ss LATeC. Le Guide des Constructions définit la notion de « police des constructions », au sens de la législation cantonale, comme étant le « *domaine de contrôle et d'intervention des autorités dans le domaine des constructions* ».

[...]. Il s'agit en particulier [...] des (autres) mesures qui peuvent être prises par les autorités pour assurer la protection d'intérêts publics (ordre public, sécurité, santé, suppressions des nuisances, etc.). »².

Ce même guide traite en outre des autres normes en relation avec la sécurité des usagers et la protection de la santé³.

Dans leur prise de position, les représentants des communes estiment qu'ils ne disposent pas des compétences requises pour effectuer les contrôles prescrits. La proposition d'utiliser l'art. 165 LATeC pour fonder la compétence communale va selon eux à l'encontre des discussions en cours avec le Service de l'aménagement et des constructions (SeCA). De plus, les prescriptions de l'OTConst requièrent selon les communes des connaissances techniques spécifiques très pointues. Bien qu'elles estiment être suffisamment organisées pour procéder aux examens des permis de construire et aux contrôles prévus par la LATeC, avec des services correspondant à leur taille, elles indiquent ne pas disposer de spécialistes pour veiller au respect de la LPAC. En effet, la notion de chantier est plus vaste que celle qui concerne les travaux soumis à l'obligation du permis de construire. Les communes relèvent encore que, pour des travaux d'entretien non soumis à l'obligation du permis de construire, il est fréquent d'avoir recours à des installations de chantier telles que des échafaudages. Or, cela représenterait pour elles une importante augmentation de la charge de travail.

Par ailleurs, les communes estiment que l'inspectorat du travail du Service public de l'emploi (SPE) s'occupe déjà des aspects de protection de la santé et de sécurité au travail et pourrait par conséquent assumer en plus le rôle d'organe de contrôle.

Enfin, la consultation a mis en exergue le fait qu'en matière de responsabilité civile du maître de l'ouvrage, il n'est pas possible d'introduire au niveau cantonal une norme venant s'ajouter à l'art. 58 CO dans la mesure où la législation en matière de droit civil et de procédure civile relève de la compétence de la Confédération (art. 122 al. 1 Cst.).

4 Avis de droit

A la suite des différents retours de consultation, s'est posée la question de la nécessité de légiférer dans le domaine de la prévention des accidents de chantier et, le cas échéant, de la forme que devrait prendre l'acte normatif. La question de la dévolution des contrôles issus de cette nouvelle obligation était aussi centrale.

En juin 2022, l'Etude Charrière Mauron & Associés SA a été mandatée dans le but de déterminer l'opportunité de légiférer sur la question et, dans l'affirmative, sous quelle forme.

Dans son avis de droit, l'étude parvient à la conclusion que « *le fait de légiférer au niveau cantonal permettrait d'améliorer la situation des tiers quant à la sécurité liée aux chantiers, mais qu'il serait difficile – voire impossible – d'étendre par le biais d'une législation cantonale, la protection accordée aux travailleurs à celle que l'on souhaiterait donner aux tiers (public).* ».

Il ne ressort dès lors pas de cet avis que la législation envisagée permettrait véritablement d'instaurer une protection efficace des tiers en matière de chantier. L'avis de droit ne fournit pas de réponse tranchée quant à la nécessité de légiférer dans ce domaine.

² Service des constructions et de l'aménagement (SeCA), *Guide des constructions*, février 2022, p. 69.

³ Service des constructions et de l'aménagement (SeCA), *Guide des constructions*, février 2022, p. 77.

5 Variantes possibles

Tenant compte des différents avis exprimés, le Conseil d'Etat a examiné 4 scénarios possibles pour la suite du projet :

1. Maintien du projet donnant lieu à une loi propre LPAC ;
2. Maintien du projet sous la forme d'un règlement ancré dans la LEMT ;
3. Maintien du projet sous la forme d'un règlement ancré dans la LATeC (solution retenue par VD et GE) ;
4. Abandon pur et simple du projet de loi LPAC.

5.1 Maintien du projet de loi propre LPAC

Points positifs	Points négatifs
Répond à la demande des motionnaires	Plus de travail pour l'inspection ou les communes
Permet de rappeler certains acquis	Difficile à appliquer surtout pour les chantiers privés
Contrôle accru des chantiers	Nombreuses redondances avec les lois actuelles
Chantiers privés englobés	Peu de contenu pour une loi
	Pas d'effets sans contrôles accrus

5.2 Règlement ancré dans la LEMT

Points positifs	Points négatifs
Plus de flexibilité pour la mise à jour	Moins d'impact sur le public concerné
Reprise uniquement des points essentiels	LEMT s'adresse aux travailleurs ; champ d'application à revoir
	Ne réalise pas complètement l'objectif

5.3 Règlement ancré dans la LATeC

Points positifs	Points négatifs
Plus de flexibilité pour la mise à jour	Moins d'impact sur le public concerné
Reprise uniquement des points essentiels	Nécessité de modifier la LATeC
	Ne réalise pas complètement l'objectif

5.4 Abandon du projet LPAC

Points positifs	Points négatifs
Pas nécessaire de renforcer l'autorité de contrôle	Pas de pression supplémentaire sur les entreprises pour faire respecter les lois existantes
Pas nécessaire de revoir la répartition des tâches entre les intervenants	Rappels nécessaires quant aux obligations des parties prenantes
Economies des moyens	
Évite une inflation législative et une loi difficilement applicable	

6 Proposition du Conseil d'Etat

Le Conseil d'Etat reconnaît certes que les objectifs de la motion sont louables et dignes d'intérêt. Il estime toutefois qu'une loi topique pour la prévention des accidents de chantier serait difficilement applicable et ne saurait apporter une meilleure sécurité sur les chantiers et à leurs abords par rapport à ce qui est déjà prévu par la législation topique.

En conséquence, il propose au Grand Conseil de classer sans suite la motion 2015-GC-18 pour les raisons évoquées ci-dessus, notamment :

- > Le cadre législatif existant est suffisant pour atteindre la plupart des buts visés par les motionnaires ;
- > Il n'y a pas de nécessité, du point de vue juridique, de créer une nouvelle loi ; pour rappel, deux cantons seulement ont légiféré dans ce domaine ;
- > Pour autant que les entreprises se conforment pleinement au dispositif légal en vigueur en matière de protection des travailleurs, la législation actuelle protège efficacement les tiers.
On ne voit en effet pas dans quelle situation une personne employée sur un chantier serait pleinement protégée par les règles de sécurité en vigueur alors que des tiers ne le seraient pas.

7 Conclusion

Pour parvenir aux buts visés par cette motion, le Conseil d'Etat estime qu'il est possible et pertinent, pour les différentes autorités d'exécution, d'augmenter la fréquence et la qualité des contrôles sur les chantiers, en application de la riche et abondante législation en vigueur.

En effet, le Conseil d'Etat est convaincu que la législation actuelle, si tant est qu'elle est strictement respectée, permet de protéger efficacement toutes les personnes en relation avec un chantier de construction. En conséquence, il propose au Grand Conseil de classer sans suite la motion 2015-GC-18 pour les raisons évoquées ci-dessus.