



Message 2024-DEEF-28

1^{er} juillet 2024

Projet de loi pour la prévention des accidents de chantier (LPAC)

Nous avons l'honneur de vous soumettre le message relatif au projet de loi pour la prévention des accidents de chantier.

Ce document donne suite à la :

Motion 2015-GC-18	Prévention des accidents de chantier
Auteurs :	Ganioz Xavier, Vial Jacques

Table des matières

1	Introduction	2
1.1	Rappel du contexte	2
1.2	Contenu de la motion 2015-GC-18	2
1.3	Cadre législatif actuel	2
1.3.1	Au niveau fédéral	3
1.3.2	Au niveau du canton de Fribourg	3
1.3.3	Autres cantons	3
1.4	Structure et contenu du projet LPAC	3
2	Synthèse de la consultation LPAC	4
3	Avis de droit	5
4	Le thème des accidents de chantier	5
4.1	Exclusion de la LPAC	6
4.2	Public concerné et thèmes abordés	6
5	Commentaires	6
5.1	Généralités	6
5.2	Commentaires par articles	6
6	Autres aspects	9
7	Propositions du Conseil d'Etat	9

1 Introduction

1.1 Rappel du contexte

Les députés Xavier Ganioz 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 ; RSF 710.1), 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 ; RSF 866.1.1), 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.

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.

Le 27 février 2024, le Conseil d'Etat a adressé au Grand Conseil un rapport circonstancié faisant état des démarches entreprises dans la mise en œuvre de la motion 2015-GC-18 et proposant de classer la motion sans suite. Cette proposition a été refusée en session de mai du Grand Conseil par 52 voix contre 43 avec une abstention.

1.2 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.

1.3 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.

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

1.3.1 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 du code des obligations ; CO ; RS 220).

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 du code pénal ; CP ; RS 311.0).

1.3.2 Au niveau du canton de Fribourg

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

1.3.3 Autres cantons

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.

1.4 Structure et contenu du projet LPAC

Le 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 5 chapitres :

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

2 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) selon laquelle, 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'inspecteurat 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.

Certains organismes ont également émis le souhait que le projet inclue plus de rappels à des actes législatifs existants. Cela n'a toutefois pas été jugé opportun en raison du risque d'alourdissement non nécessaire du projet.

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.

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 de la Constitution fédérale ; Cst. ; RS 101).

3 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.

4 Le thème des accidents de chantier

Qu'entend-on par accident ? La loi fédérale sur la partie générale du droit des assurances sociales (LPGA, RS 830.1) en donne une définition à l'article 4 : « *Est réputée accident toute atteinte dommageable, soudaine et involontaire, portée au corps humain par une cause extérieure extraordinaire qui compromet la santé physique, mentale ou psychique ou qui entraîne la mort.* ».

La sécurité des personnes n'a pas de prix. Tout ce qui peut être mis en œuvre pour prévenir les accidents permet à la collectivité d'éviter bien des drames et d'économiser des coûts ultérieurs pour le traitement des personnes impliquées dans un accident de chantier et pour leur remplacement durant leur convalescence. En outre, les suites d'un accident peuvent peser très lourd sur la famille et les proches d'une personne accidentée. En plus de l'aspect éthique de la prévention des accidents s'ajoute également l'aspect juridique, puisque l'article 10 de la Constitution fédérale garantit que « *tout être humain a droit à la liberté personnelle, notamment à l'intégrité physique et psychique...* ».

A cet égard, l'art. 328 du CO prévoit que « l'employeur prend [...] les mesures commandées par l'expérience, applicables en l'état de la technique, et adaptées aux conditions de l'exploitation ou du ménage, ... ». En somme, en mettant à profit l'adage « mieux vaut prévenir que guérir » on épargne à la collectivité bien des tourments humains, économiques et sociaux.

Au niveau national, aucun texte de loi de rang fédéral n'aborde en tant que telle la question de la prévention des accidents de chantier pour toutes les parties concernées. Certains cantons comme VD⁴ ou GE⁵ ont pris les devants et légiféré sur le sujet.

⁴ Règlement 819.31.1 de prévention des accidents dus aux chantiers (RPAC)

⁵ Règlement sur les chantiers (RChant) L 5 05.03

4.1 Exclusion de la LPAC

La question de la prévention des accidents ou de la protection de la santé à l'égard des travailleurs et travailleuses est quant à elle parfaitement réglée au niveau légal et relève du droit fédéral exclusivement. Citons par exemple la loi fédérale sur l'assurance-accidents (LAA ; RS 832.20), l'OTConst ou la loi sur le travail (LTr ; RS 822.11). Elle ne fait donc pas l'objet de la présente loi. Par contre, si les dispositions de la présente loi s'avéraient plus contraignantes en faveur de la sécurité des travailleurs et travailleuses, elles s'appliqueraient *de jure* à ces personnes.

4.2 Public concerné et thèmes abordés

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 efficacement des nuisances et des risques qui pourraient être générés par un chantier de construction.

Cette nouvelle loi tient compte également des aspects de protection de l'environnement, de gestion des déchets, d'évacuation des matériaux, de l'utilisation de véhicules de chantiers. Enfin, elle règle la question des compétences en matière de contrôles et de décisions et clarifie les responsabilités en cas d'accidents ainsi que les sanctions en cas de non-respect des règles édictées.

5 Commentaires

5.1 Généralités

Le projet de loi ne reprend pas les textes qui figurent déjà dans une directive ou un règlement de la SUVA ou dans d'autres textes de loi. Il se contente de citer les chapitres principaux qui doivent faire l'objet d'une attention particulière. Ainsi, seront notamment abordés la question de l'installation des chantiers, les échafaudages, grues, machines de chantier, hélicoptères, travaux acrobatiques, matériaux de construction, protection des personnes, protection de l'environnement, contrôle et surveillance.

En revanche, les différentes sources réglementaires seront mentionnées dans le présent rapport explicatif au regard de chaque article concerné. Les indications spécifiques sont portées en italique et en gris.

5.2 Commentaires par articles

1. Principes

Art. 1 *Buts*

Cet article aborde la question de la coordination entre les différentes instances chargées d'intervenir sur et autour d'un chantier.

En outre, il est précisé que la protection des travailleurs, travailleuses relève du droit fédéral mais que cet article introduit la possibilité de se montrer plus restrictif que la loi fédérale en matière de prévention des accidents pour les travailleurs, travailleuses, employés sur les chantiers.

- > *Ordonnance du 29.06.2005 sur la sécurité et la protection de la santé des travailleurs dans les travaux de construction (OTConst) (RS 832.311.141) ;*
- > *Ordonnance du 19.12.1983 sur la prévention des accidents et des maladies professionnelles (RS 832.30) et l'ensemble de la section RS 832.31 relative à la prévention des accidents professionnels.*

Art. 2 *Champ d'application*

Cet article détermine quel est le public concerné par cette loi. Les personnes privées, qui exécutent pour leur propre compte des travaux entrant dans le champ d'application de la présente loi, sont aussi concernées.

Art. 3 *Définitions*

Il s'agit ici de définir les notions de chantier de construction et de travaux de construction. La possibilité est laissée au Conseil d'Etat de préciser la notion de chantier de construction.

Art. 4 Compétences et responsabilités

Cet article définit les responsabilités en matière de prévention et assigne à cette tâche le maître, la maîtresse d'ouvrage ou son, sa mandataire. Le maître d'ouvrage est responsable de la mise en place et de l'emploi adéquat des dispositifs de sécurité, sauf s'il a fait appel à un, une ou des mandataires. Dans ce cas, son, sa ou ses mandataires sont compétents.

Art. 5 Commission consultative

Cette commission, qui regroupe les parties prenantes de la sécurité sur les chantiers, examine le bien-fondé des mesures prises au regard de la loi et formule des propositions pour améliorer la prévention des accidents et pour favoriser une communication active sur le thème de la sécurité.

2. Mesures de protection et de sécurité

Art. 6 Périmètre de chantier

Il s'agit de délimiter clairement les limites d'un chantier pour en assurer la sécurité. Il est ici question de clôture, aménagements annexes, éclairage et signalisation.

- > *Norme SIA 160, Actions sur les structures porteuses, chapitre 4.14: Forces agissant sur les garde-corps ;*
- > *Ordonnance du 05.09.1979 sur la signalisation routière (RS 741.21) ;*
- > *Loi sur les routes (RSF 741.1).*

Art. 7 Echafaudages

Les échafaudages doivent être établis conformément aux règles de l'art. Ils ne peuvent être construits, démontés ou modifiés que sous la direction d'une personne compétente et par du personnel formé à ce genre de travaux. La sécurité des échafaudages incombe tant aux planificateurs, planificatrices qu'aux conducteurs, conductrices des travaux, aux monteuses, monteuses-échafaudeurs et aux utilisateurs, utilisatrices.

- > *Ordonnance sur les travaux de construction (OTConst), chapitre 4 Echafaudages ;*
- > *SUVA, fiche thématique « travailler en toute sécurité sur les échafaudages.*

Art. 8 Machines de chantier, hélicoptères, travaux acrobatiques

L'utilisation, la conduite et l'entretien des grues sont soumis à l'Ordonnance fédérale sur les conditions de sécurité régissant l'utilisation des grues et leurs directives d'application (RS 832.312.15).

Concernant la reconnaissance du permis des conducteurs de machines, il y a lieu de se référer à la liste des permis reconnus sur le plan suisse par l'association K-BMF (www.k-bmf.ch), seule organisation paritaire traitant des permis de machinistes-grutiers. Cette formation n'est pas réglée sur le plan fédéral. Actuellement, seuls les cantons de Genève, Neuchâtel, Vaud et Valais ont des réglementations cantonales.

Lors de l'entrée en vigueur de la loi, des dispositions transitoires seront définies pour permettre aux entreprises, respectivement aux conducteurs de machines de se mettre en conformité avec la loi.

- > *Directives de la Commission fédérale de coordination pour la sécurité au travail, no 6510: "Formation de grutier, cours de base et examen", et 6511: "Vérification et contrôle des camions grues et grues à tour pivotante".*

Art. 9 Installations de chantier et stockage de matériaux

Les installations de chantier, le transport, le chargement, le déchargement et l'entreposage des matériaux doivent être conçus et réalisés de manière à ne pas compromettre la sécurité de chacun, chacune.

Par ailleurs, chaque maître d'ouvrage ou son, sa mandataire est responsable de la mise en place d'un espace suffisant pour la circulation sur un chantier.

Art. 10 Protection des personnes

Tout travailleur, toute travailleuse se trouvant sur les lieux de travail doit collaborer avec l'employeur, employeuse et l'organe de contrôle des chantiers pour l'application de la présente loi.

Il, elle doit signaler immédiatement à son chef-fe toute déféctuosité qu'il, qu'elle pourrait découvrir dans les installations ou appareils, ou toute faute, commise par une personne, susceptible de provoquer un accident.

Art. 11 **Protection de l'environnement**

Nous renvoyons aux prescriptions ci-après.

- > *Loi fédérale du 07.10.1983 sur la protection de l'environnement (RS 814.01) ;*
- > *Ordonnance du 16.12.1985 sur la protection de l'air (RS 814.318.142.1) ;*
- > *Ordonnance du 15.12.1986 sur la protection contre le bruit (RS 814.41) ;*
- > *Loi fédérale du 24.01.1991 sur la protection des eaux (RS 814.20) et ses ordonnances d'application : directives de l'OFEP du 02.02.2000 sur le bruit des chantiers, directives de l'OFEP du 01.09.2002 sur la protection de l'air sur les chantiers.*

3. Obligations d'annonce

Art. 12 **Ouverture d'un chantier ou début des travaux**

Il est important que l'autorité de contrôle soit informée à temps de l'ouverture d'un chantier.

Concernant les chantiers qui nécessitent une signalisation sur une route cantonale ou communale, une demande d'autorisation doit également être faite à la Police cantonale à l'adresse chantiers@fr.ch.

Art. 13 **En cas d'accident**

Lors d'un accident sur un chantier, la Police cantonale doit être informée sans délai. En vertu de la LEMT, elle prendra contact immédiatement avec l'inspection du travail qui prendra les mesures utiles au cas où un travailleur, une travailleuse serait impliqué-e.

Pour les autres cas de figure, c'est la police qui règle la situation avec l'implication du préfet, de la préfète si nécessaire.

4. Contrôle et surveillance

Art. 14 **Organe de contrôle**

C'est l'autorité communale, en tant que police des constructions, qui est chargée de l'application et du contrôle de la présente loi. Elle peut déléguer ses compétences de contrôle en matière de prévention des accidents à une autre commune ou à un organisme intercommunal ou à une autre autorité de contrôle au bénéfice de la légitimité et des connaissances nécessaires.

Art. 15 **Décisions**

L'organe de contrôle peut intervenir en tout temps sur un chantier pour contrôler les mesures de sécurité mises en place. Il peut aussi interrompre les activités sur un chantier dès lors qu'il constate une faille possible dans la sécurité des personnes sur et aux alentours dudit chantier. Pour l'exécution de ses décisions, l'organe de contrôle peut faire appel à la police cantonale.

Art. 16 **Mesures provisoires**

Cet article précise que l'organe de contrôle peut ordonner la suspension immédiate des travaux et l'évacuation du périmètre si les mesures de sécurité ne sont pas respectées ou si la prévention des accidents n'est pas mise en œuvre ou si le devoir de diligence des intervenants, intervenantes sur le chantier n'est pas rempli.

Art. 17 **Recours**

En vertu du Code de procédure et de juridiction administrative (CPJA ; RSF 150.1), l'autorité de recours est le préfet ou la préfète.

Art. 18 **Sanctions**

La présente loi prévoit des sanctions pour le non-respect des normes exprimées dans les différents articles en matière de sécurité, de devoir d'annonce et d'assistance ou pour une opposition aux décisions de l'organe de contrôle. Selon la loi sur la justice (LJ ; RSF 130.1), c'est de la compétence du préfet, de la préfète de prononcer ces sanctions.

Les alinéas 4 et 5 sont inspirés de l'art. 102 al. 1 du Code pénal suisse. Toutefois, l'alinéa 5 s'applique également à la fixation d'une amende envers une personne physique.

Disposition transitoire

Cette disposition règle la question des délais pour la mise en conformité des chantiers existants lors de l'entrée en vigueur de la loi.

Elle prévoit également un délai pour les conducteurs de machines de chantier pour l'obtention de la catégorie de permis correspondante dès l'entrée en vigueur de la loi.

6 Autres aspects

Incidences financières pour l'Etat

Le présent projet de loi n'implique aucun engagement financier supplémentaire, puisqu'il est prévu d'être mis en œuvre avec les structures existantes.

Incidences en personnel

Les nouvelles obligations légales projetées concernent essentiellement le contrôle de la bonne exécution de directives existantes par un organe de contrôle à qui incombe déjà ce rôle, éventuellement renforcé par un organisme déjà affecté à des tâches de surveillance.

Répartition des tâches entre l'Etat et les communes

Le projet de loi n'a pas d'effet sur la répartition des tâches Etat-communes. Il ne fait que reprendre les tâches qui incombent aujourd'hui déjà aux différents intervenants et se contente de les rappeler ou de les expliciter. Avec la mise sur pied de la nouvelle commission consultative de la prévention des accidents de chantier (CCPAC) les communes y seront représentées à l'instar des services de l'Etat et des autres parties concernées. Ainsi, les attributions et les compétences de chacun pourront être abordées et clairement définies entre toutes les parties prenantes.

Compatibilité juridique et développement durable

Le projet de loi est conforme aux principes du développement durable. Il est également compatible avec le droit de rang supérieur, soit le droit européen, le droit fédéral ainsi que la Constitution cantonale.

Le présent projet de loi nécessitera l'élaboration d'un règlement d'exécution.

7 Propositions du Conseil d'Etat

A la suite de la consultation de l'avant-projet de loi sur la prévention des accidents de chantiers et considérant que la plupart des retours font état de l'inutilité, de la redondance et des difficultés d'application d'une telle loi, le Conseil d'Etat est d'avis que les objectifs parfaitement louables des motionnaires peuvent être atteints sans introduire une nouvelle loi.

Il estime ainsi 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 en vigueur. Pour autant que les entreprises se conforment pleinement au dispositif légal en vigueur en matière de protection des travailleurs, la législation actuelle protège donc 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.

Toutefois, le Conseil d'Etat relève que la sécurité sur et aux abords des chantiers peut, malgré l'importance des mesures déjà prévues par la législation actuelle, être renforcée dans le domaine de l'utilisation des équipements dangereux, par une discussion sur les éléments climatiques et des horaires de travail, ainsi que par une intensification des contrôles.

Pour ce qui en est de l'utilisation conforme des équipements, le Conseil d'Etat constate que la législation cantonale ne prévoit pas encore de mesures concrètes concernant l'octroi des permis de conduire des machines de chantier. Si la plupart des cantons romands ont déjà légiféré sur la question, Fribourg ne rend pas encore obligatoire l'obtention d'un permis spécifique pour conduire des engins sur un chantier, quels qu'en soient le poids ou la taille. Fort de ce constat, le Conseil d'Etat a chargé la Direction de l'économie, de l'emploi et de la formation professionnelle (DEEF) d'élaborer un règlement statuant sur l'obligation d'obtenir un permis pour conduire certaines machines de chantier. Les différents partenaires qui sont concernés par cette problématique sont bien entendu impliqués dans la démarche.

Concernant la protection de la santé et de la sécurité des travailleurs sur les chantiers en cas de canicule, le Conseil d'Etat pourrait donc charger la DEEF de mener une analyse de la situation et des besoins, en regard des dispositions légales cantonales et communales existantes, ainsi qu'en fonction du contenu des Conventions collectives de travail (CCT) et des travaux en cours entre les représentants des travailleurs et des employeurs. La DEEF a d'ores et déjà annoncé aux partenaires sociaux sa disponibilité pour les soutenir et favoriser notamment une adaptation des CCT, qui porterait sur une définition de la période de canicule, le mode suivi par les partenaires pour la décréter et les conséquences sur un aménagement des horaires de travail. Bien entendu, ces travaux seraient menés de concert avec les acteurs de la branche (entreprises et représentation des travailleurs) et les autorités impliquées, notamment les communes.

Enfin, pour ce qui concerne l'intensification des contrôles sur les chantiers, le Conseil d'Etat relève que le présent projet de loi, tel que soumis au Grand Conseil, prévoit une délégation des contrôles aux abords immédiats des chantiers « ...à une autre commune ou à un organisme intercommunal ou à une autre autorité de contrôle au bénéfice de la légitimité et des connaissances nécessaires. » (art. 14ss du projet). Si le Grand Conseil ne devait pas entrer en matière sur projet de loi pour la prévention des accidents de chantier, le Conseil d'Etat ferait le nécessaire pour intégrer le principe de cette délégation dans la législation existante, en principe à l'article 42 LEMT (compétence des communes). Cette délégation permettrait ainsi de soulager les communes dans leurs tâches de police des constructions, telles que prévue par la législation actuellement applicable. La LEMT serait ainsi également complétée par une/des disposition/s spécifique/s faisant état de la protection des tiers sur et aux abords d'un chantier.

En conséquence, le Conseil d'Etat propose au Grand Conseil, au cas où il n'entrerait pas en matière sur le présent avant-projet de loi, d'agir par les voies décrites ci-dessus pour améliorer encore la prévention des accidents sur et aux abords d'un chantier. A ce titre, le Conseil d'Etat s'engage à procéder avec toute la velléité nécessaire pour permettre une entrée en vigueur rapide des dispositions légales proposées. Il note que les discussions sont déjà bien avancées avec les partenaires sociaux, non seulement pour traiter de la question des permis de machinistes, mais également pour accroître le nombre des contrôles sur les chantiers en matière de prévention des accidents.