

RÉPUBLIQUE ET



CANTON DE GENÈVE

POUVOIR JUDICIAIRE

A/1088/2025-EXPLOI

ATA/760/2025

COUR DE JUSTICE

Chambre administrative

Arrêt du 8 juillet 2025

1^{ère} section

dans la cause

A_____ SUISSE AG

recourante

contre

**OFFICE CANTONAL DE L'INSPECTION ET DES RELATIONS DU
TRAVAIL**

intimé

EN FAIT

- A.** **a.** A_____ SUISSE AG a pour but le commerce d'articles alimentaires et non alimentaires pour le groupe d'entreprises A_____ ainsi que la gestion et la participation à des entreprises du groupe d'entreprises A_____ qui sont actives dans la branche susmentionnée en Suisse. Son siège est à B_____.
- b.** Le 22 juillet 2024, une cliente du magasin A_____ de la rue _____ 45 (ci-après : le magasin) a interpellé l'office cantonal de l'inspection et des relations du travail (ci-après : OCIRT) au sujet des conditions de travail des employés.
- c.** Le 29 juillet 2024, après s'être rendu dans le magasin aux fins d'observer les processus d'encaissement, l'OCIRT a précisé par écrit les mesures qui devaient être prises afin de limiter les risques professionnels dans l'entreprise. Un délai au 8 août 2024 était imparti à la société aux fins d'organiser le processus de travail de façon que celui-ci ne pèse pas la santé psychique des travailleurs.
- d.** Le 7 août 2024, A_____ a détaillé les mesures prises.
- e.** Par courrier du 8 août 2024, l'OCIRT a imparti un délai au 20 août 2024 pour déposer des plans auprès de leurs services.
- f.** À la demande de l'entreprise, une nouvelle visite s'est déroulée dans le magasin le 3 septembre 2024.
- g.** Par courriel du 9 septembre 2024, l'OCIRT a demandé à A_____ de fournir les documents nécessaires à la régularisation des plans, de leur soumettre dorénavant toutes les modifications de leurs magasins dès qu'un changement « au niveau des postes de travail » était effectif et leur confirmer le plan d'action mis en place dans le magasin afin de protéger la santé des travailleurs, plus particulièrement sur la zone de caisses (formation, planning organisationnel, détail du processus de travail...) ainsi que sa temporalité.
- h.** Le 3 octobre 2024, A_____ a transmis le formulaire « informations à fournir pour l'examen de plans » ainsi qu'une annexe faisant état des modifications apportées dans leur zone d'encaissement.
- i.** Le 3 mars 2025, après un échange de courriels, l'OCIRT a préavisé défavorablement la modification de la zone d'encaissement avec suppression de caisses standard, lesquelles étaient remplacées par des caisses automatiques.
- j.** L'aménagement des postes de caisses ne répondait pas aux exigences minimales de l'art. 24 de l'Ordonnance 3 relative à la loi sur le travail (Protection de la santé) du 18 août 1993 (OLT 3 - RS 822.113), lequel prévoyait, pour un poste de travail assis, un espace de mouvement minimal d'une largeur de 80 cm, d'une profondeur de 100 cm (recul) en partant du bord de la caisse et un espace pour les jambes d'une largeur de 58 cm, d'une profondeur de 70 cm et d'une hauteur de 66 cm (pour une personne mesurant moins de 185 cm). De même l'accès au poste de travail ne

respectait pas les standards minimaux, soit une largeur de passage de 60 cm pour une personne ou 80 cm pour deux personnes.

- B. a.** Par acte du 26 mars 2025, A_____ SUISSE AG a interjeté recours contre la « décision » devant la chambre administrative de la Cour de justice (ci-après : la chambre administrative). Elle a conclu à son annulation, à ce que « l'autorisation de modification de la zone d'encaissement avec suppression de caisses standard lesquelles étaient remplacées par des caisses automatiques situées rue de Lausanne 45 47, 1201 Genève » lui soit accordée et à ce que « l'inspection du travail soit instruite de respecter l'appréciation du Secrétariat d'État à l'économie (ci-après : SECO) dans l'évaluation de tous les faits ».

Contrairement à ce que soutenait l'OCIRT, l'entreprise respectait les exigences légales, singulièrement l'art. 24 de l'OLT 3. Les postes de caisses proposés offraient une liberté de mouvement et un accès adéquat pour les employés. Les exigences de l'OCIRT ne reposaient sur aucune loi formelle ni ordonnance correspondante, juridiquement contraignante, mais uniquement sur le commentaire de l'OLT 3 non contraignant, considéré comme « représentant les meilleures pratiques ». Ce point avait été clarifié par le SECO dans une correspondance du 3 février 2025 adressée aux différentes inspections cantonales du travail. Une restriction à la liberté économique imposait de se fonder sur une « législation formelle ».

Or, les conditions proposées à leur personnel permettaient une alternance assise et debout, conformément aux exigences ergonomiques des al. 2 et 3 de l'art. précité. Par ailleurs, depuis leurs postes de travail, leurs collaborateurs bénéficiaient de la vue sur l'extérieur conformément à l'al. 5.

Dans un esprit de coopération, ils avaient pris des mesures pour démontrer le respect, par leurs installations, de l'OLT 3. Ainsi, la largeur des caisses était de 90 cm, soit supérieure à la recommandation de 80 cm. De même, l'espace disponible, en prenant en compte l'espace sous les caisses, était de 137 cm, offrant un espace suffisant pour les jambes et une liberté de mouvement optimale, pour un travail en position assise ou debout.

Les mesures de santé et de sécurité étaient respectées, conformément aux art. 6 de la Loi fédérale sur le travail dans l'industrie, l'artisanat et le commerce du 13 mars 1964 (Loi sur le travail, LTr - 822.11) et 82 de la loi fédérale sur l'assurance-accidents du 20 mars 1981 (LAA - RS 832.20).

Leurs postes de travail répondaient aux attentes définies dans le commentaire de l'art. 24 al. 3 OLT 3. Le travail en caisse ne devait pas être considéré comme un poste de travail permanent, sauf pour la caisse principale, qui restait ouverte en tout temps, conformément aux mesures mises en œuvre suite au rendez-vous commun avec l'inspectrice du travail en charge du dossier de l'OCIRT dans la filiale concernée. Les autres caisses n'étaient utilisées qu'en fonction du flux de clients, afin de limiter l'attente en caisse.

- b.** L'OCIRT a conclu à l'irrecevabilité du recours, subsidiairement à son rejet.

c. A _____ n'ayant pas répliqué dans le délai qui lui avait été imparti, les parties ont été informées que la cause était gardée à juger.

EN DROIT

1. Le recours a été interjeté en temps utile devant la juridiction compétente (art. 132 de la loi sur l'organisation judiciaire du 26 septembre 2010 - LOJ - E 2 05 ; art. 62 al. 1 let. a de la loi sur la procédure administrative du 12 septembre 1985 - LPA - E 5 10).
2. Le litige porte sur le préavis défavorable de l'OCIRT du 3 mars 2025 concernant les plans d'aménagement de la zone d'encaissement de la recourante.

2.1 Selon son art. 1, la LTr s'applique, sous réserve des art. 2 à 4, non pertinents en l'espèce, à toutes les entreprises publiques et privées (al. 1). Il y a entreprise selon la loi lorsqu'un employeur occupe un ou plusieurs travailleurs de façon durable ou temporaire, même sans faire usage d'installations ou de locaux particuliers. Lorsque les conditions d'application de la loi ne sont remplies que pour certaines parties d'une entreprise, celles-ci sont seules soumises à la loi (al. 2).

En matière de protection de la santé des travailleurs, l'employeur est tenu de prendre toutes les mesures nécessaires pour protéger la santé et l'intégrité personnelle des travailleurs (art. 6 al. 1 LTr).

L'art. 7 LTr prévoit que celui qui se propose de construire ou de transformer une entreprise industrielle doit soumettre ses plans à l'approbation de l'autorité cantonale. Celle-ci demande le rapport de la Caisse nationale suisse d'assurance en cas d'accidents. Les propositions désignées expressément comme étant des ordres sont reprises comme conditions de l'approbation des plans par les autorités cantonales (al. 1). L'autorité cantonale donne son approbation lorsque les plans sont conformes aux prescriptions ; au besoin, elle la subordonne à la condition que l'employeur prenne des mesures de protection spéciales (al. 2). L'employeur doit demander l'autorisation d'exploiter à l'autorité cantonale avant de commencer l'exploitation. Cette autorité donne l'autorisation d'exploiter si la construction et l'aménagement de l'entreprise sont conformes aux plans approuvés (al. 3).

Le Conseil fédéral peut déclarer l'art. 7 applicable aux entreprises non industrielles qui sont exposées à des risques importants. Les diverses catégories d'entreprises sont déterminées par voie d'ordonnance (art. 8 LTr).

Selon l'art. 51 LTr, en cas d'infraction à la LTr, à une ordonnance ou à une décision, l'autorité cantonale, l'Inspection fédérale du travail ou le service médical du travail signale l'infraction au contrevenant et l'invite à respecter la prescription ou décision qu'il a enfreinte (al. 1). Si le contrevenant ne donne pas suite à cette intervention, l'autorité cantonale prend la décision voulue, sous menace de la peine prévue à l'art. 292 du Code pénal suisse du 21 décembre 1937 (CP - RS 311.0 ; al. 2).

L'art. 52 LTr prévoit que lorsqu'une décision rendue en vertu de l'art. 51 al. 2 LTr n'est pas observée, l'autorité cantonale prend les mesures nécessaires pour rétablir l'ordre légal (al. 1). Lorsque l'inobservation d'une décision selon l'art. 51 al. 2 LTr met sérieusement en danger la vie ou la santé de travailleurs ou le voisinage de l'entreprise, l'autorité cantonale peut, après sommation écrite, s'opposer à l'utilisation de locaux ou d'installations, et, dans les cas particulièrement graves, fermer l'entreprise pour une période déterminée.

2.2 À teneur de l'art. 24 de l'OLT 3, l'espace libre autour des postes de travail doit être suffisant pour permettre aux travailleurs de se mouvoir librement durant leurs activités (al. 1). Les postes de travail permanents doivent être conçus de façon à permettre aux travailleurs d'adopter une position naturelle du corps. Les sièges doivent être confortables et adaptés au travail à effectuer ainsi qu'au travailleur. Au besoin, des accoudoirs et des repose-pieds seront installés (al. 2). Les postes de travail doivent être aménagés de manière à permettre aux travailleurs de travailler, si possible, assis ou alternativement assis et debout. Les personnes devant travailler debout disposeront de sièges qu'elles pourront utiliser de temps à autre (al. 3). Les postes de travail doivent être aménagés de façon à ce que les installations d'exploitation ou les dépôts voisins ne soient pas préjudiciables à la santé des travailleurs ; à cet effet, il conviendra de prendre des mesures appropriées telles que l'installation de parois de protection ou l'aménagement des postes de travail dans des locaux séparés (al. 4). Les travailleurs doivent pouvoir bénéficier de la vue sur l'extérieur depuis leur poste de travail permanent. Dans les locaux sans fenêtres en façade, l'aménagement de postes de travail permanents n'est autorisé que si des mesures particulières de construction ou d'organisation garantissent que les exigences en matière de protection de la santé sont globalement respectées (al. 5).

2.3 La loi sur l'inspection et les relations du travail du 12 mars 2004 (LIRT - J 1 05) définit le rôle et les compétences respectives du département chargé de la surveillance du marché du travail (ci-après : département) et de l'inspection paritaire des entreprises (ci-après : l'inspection paritaire) notamment dans le domaine de la prévention des risques professionnels et la promotion de la santé et de la sécurité au travail (art. 1 al. 1 let. a LIRT).

À teneur de l'art. 6 LIRT, l'OCIRT est l'autorité cantonale compétente en matière d'examen des plans en ce qui concerne la protection des travailleurs (al. 1). Tout projet de construction, transformation ou aménagement de locaux destinés à être utilisés par une entreprise doit être soumis à l'OCIRT pour examen préalable, qu'il soit ou non assujéti au régime de l'autorisation de construire (al. 2). L'examen préalable concerne également les locaux n'ayant pas encore été attribués, mais destinés à être utilisés par une entreprise (al. 3). Une éventuelle autorisation de construire ne peut être délivrée que si les plans ont fait l'objet d'une approbation ou d'un préavis de la part de l'office (al. 4). Le règlement d'application de la loi sur l'inspection et les relations du travail du 23 février 2005 (RIRT - J 1 05.01) précise

la coordination entre les différentes autorités compétentes ainsi que les règles applicables aux procédures d'approbation et de préavis (al. 5).

L'art. 6A LIRT traite de la procédure d'approbation des plans pour les entreprises industrielles.

Selon l'art. 6B LIRT, l'examen préalable concernant les entreprises non industrielles est effectué dans le cadre d'une procédure obligatoire de préavis. Le Conseil d'État peut exonérer certaines branches économiques de cette obligation (al. 1). Le préavis de l'OCIRT peut contenir des recommandations concernant les mesures de protection spéciales nécessaires au respect des normes en matière de santé et de sécurité des travailleurs (al. 2).

2.4 À teneur de l'art. 13 RIRT, les plans d'une entreprise non industrielle doivent être adressés à l'OCIRT en deux exemplaires avec les pièces mentionnées à l'art. 38 de l'OLT 4 (al. 1). L'OCIRT examine les plans au regard de l'art. 6 LTr, de l'OLT 3 et de l'ordonnance du 19 décembre 1983 sur la prévention des accidents et des maladies professionnelles (Ordonnance sur la prévention des accidents, OPA – RS 832.30), à l'exception de son art. 20 (al. 2). Il examine les plans des entreprises soumises uniquement à la LAA, au regard de l'OPA, à l'exception de son art. 20 ; les compétences de la Caisse nationale suisse d'assurance en cas d'accidents sont réservées pour le surplus (al. 3). Après examen des plans, l'OCIRT y appose son visa de préavis et le communique au requérant (al. 4). Le préavis de l'OCIRT peut être négatif ou positif ; il peut être assorti de réserves ou de recommandations (al. 5). Si le projet de construction nécessite une autorisation de construire au sens de l'art. 1 de la loi sur les constructions et les installations diverses du 14 avril 1988 (LCI - L 5 05), l'art. 3 al. 3 LCI est applicable. En cas d'application de la procédure accélérée à la requête en autorisation de construire, l'art. 3 al. 9 LCI est applicable (al. 6).

3. Les art. 6 et 6B LIRT ont respectivement été modifié et introduit le 13 novembre 2013 à la suite d'un arrêt du Tribunal fédéral du 29 mai 2012.

3.1 À teneur de ce dernier, le Tribunal fédéral a relevé, dans une affaire genevoise, qu'il ressortait du texte et de la systématique de la LTr que le législateur fédéral avait entendu régler de manière exhaustive la question de la procédure d'approbation des plans pour la réserver aux entreprises industrielles et n'avait pas laissé de place pour que les cantons introduisent une telle procédure d'approbation pour les autres entreprises assujetties à la LTr.

Les cantons ne pouvaient donc tirer de leur compétence en matière d'exécution de la LTr, plus particulièrement de leurs tâches de surveillance des dispositions en matière d'hygiène, le droit d'assujettir toutes les entreprises à une procédure d'approbation des plans que l'art. 7 LTr réservait aux entreprises industrielles et aux entreprises qui y étaient assimilées (art. 8 LTr). Par conséquent, le canton de Genève ne pouvait, en application de l'art. 6 LIRT, conditionner l'installation d'une

entreprise non industrielle à une approbation de ses plans par l'office cantonal, sous peine de violer la primauté du droit fédéral.

En revanche, dans le cadre des tâches de surveillance leur incombant, les cantons pouvaient prévoir une procédure de simple préavis, par laquelle ils se prononçaient à titre préalable sur un projet concernant l'installation d'une activité ne relevant pas d'une entreprise industrielle, étant entendu que la procédure ne pouvait porter que sur la conformité des plans avec l'art. 6 LTr et l'OLT 3, à l'exclusion des exigences supplémentaires prévues pour les entreprises industrielles. En outre, il ne pouvait s'agir que d'un préavis tendant à informer l'employeur sur les points qu'il lui était conseillé d'améliorer pour se conformer à la législation, et non d'une procédure pouvant aboutir à une interdiction d'installer l'entreprise comme cela était prévu dans le cadre de la procédure d'approbation des plans des entreprises industrielles. Pour des motifs d'économie de procédure, rien n'empêchait ainsi la législation cantonale de prévoir que l'autorité compétente examine la situation de la santé des travailleurs d'une entreprise en voie d'installation à titre préalable et donne un préavis suggérant des améliorations ou des modifications liées à l'hygiène au travail.

Une telle procédure ne saurait aboutir à interdire l'activité économique projetée ou à soumettre celle-ci à une autorisation d'exploiter au sens de l'art. 7 LTr. Ainsi, s'agissant des entreprises non industrielles, l'autorité ne pouvait intervenir qu'au moment où des manquements étaient constatés, que ce soit à la suite d'une plainte d'un travailleur, d'un syndicat, voire d'un tiers ou lors d'une visite décidée d'office. L'employeur qui ne s'était pas conformé au préavis encourait le risque de mesures ordonnées en application de l'art. 51 LTr, le cas échéant sous la menace de la peine prévue à l'art. 292 CPS. En cas d'observation, l'autorité était en outre habilitée à prendre les mesures nécessaires pour rétablir l'ordre légal (art. 52 al. 1 LTr). Enfin, dans le cadre de la procédure de contrôle du respect des dispositions légales, l'autorité devait examiner le caractère opportun et adéquat des mesures compensatoires mises en place au regard des art. 6 LTR, 15 al. 3 et 24 al. 5 OLT (arrêt du Tribunal fédéral 2C_922/2011 du 29 mai 2012 consid. 3.6 et les références citées).

3.2 Dans cette même affaire, après l'arrêt du Tribunal fédéral, la chambre administrative a jugé que l'OCIRT n'était pas non plus fondé à rendre une décision constatatoire. En effet, ce faisant, il s'immisçait clairement dans la procédure d'approbation des plans de laquelle il avait pourtant été exclu, le Tribunal fédéral lui ayant dénié toute compétence d'intervenir à ce stade. En rendant une décision constatatoire, l'OCIRT contraignait la société à défendre ses droits pour des questions relevant exclusivement de la LIRT alors qu'il n'en avait pas la compétence à ce stade, contrevenant de la sorte au principe de la légalité (ATA/560/2013 du 27 août 2013 consid. 5).

3.3 À la suite de l'arrêt du Tribunal fédéral, l'art. 6B LIRT a été introduit dans la législation et est entré en vigueur le 16 novembre 2013.

Selon les travaux préparatoires, « cette disposition est entièrement nouvelle. Elle institue une procédure de préavis obligatoire pour les projets de construction, transformation ou aménagement d'entreprises non industrielles, sous réserve des exceptions décidées par le Conseil d'État (al. 1). Comme l'a précisé le Tribunal fédéral dans l'arrêt susmentionné, les cantons sont libres de prévoir une procédure de préavis obligatoire pour les entreprises non industrielles. Bien que l'OCIRT ne puisse pas imposer de mesures dans ce cadre, la procédure n'en demeure pas moins indispensable. Elle permet en effet de renseigner utilement les maîtres d'œuvre et entreprises concernées sur les exigences posées par la législation en matière de protection des travailleurs, comme par exemple les prescriptions en matière de voies d'évacuation, de lumière naturelle, de vue sur l'extérieur, de volume d'air, de ventilation, de local de pause, de hauteur des plafonds, etc. et d'attirer leur attention sur les éléments non conformes (al. 2). Les informations et recommandations communiquées dans le cadre de cette procédure permettent ainsi de prévenir des infractions tout en évitant à l'employeur des frais futurs de mise en conformité ordonnée, le cas échéant, par l'OCIRT lors d'un contrôle ultérieur en entreprise » (MGC 2012-2013 / IX A 9774).

3.4 En l'espèce, il n'est pas contesté que l'entreprise n'est pas industrielle et n'est en conséquence pas soumise à la procédure d'approbation des plans de l'art. 7 LTr.

Conformément à la jurisprudence précitée et au nouvel art. 6B LIRT, l'OCIRT ne pouvait formuler qu'un « préavis » tendant à informer l'employeur sur les points qu'il lui était conseillé d'améliorer pour se conformer à la législation. L'autorité était ainsi compétente pour examiner la situation de la santé des travailleurs de la recourante et donner un avis, nommé « préavis » par la loi, suggérant des améliorations ou des modifications liées à l'hygiène au travail.

Si la recourante devait ne pas se conformer au préavis, des mesures pourraient être ordonnées en application de l'art. 51 LTr, le cas échéant sous la menace de la peine prévue à l'art. 292 CPS. En cas d'inobservation, l'autorité serait en outre habilitée à prendre les mesures nécessaires pour rétablir l'ordre légal (art. 52 al. 1 LTr).

À ce stade, et en l'absence, en l'état d'acte attaqué, l'OCIRT n'ayant émis qu'un « préavis », en application des art. 6B LIRT et 13 RIRT, le recours est irrecevable.

- 4.** Vu l'issue du litige, un émolument de CHF 500.- sera mis à la charge de la recourante (art. 87 al. 1 LPA) et aucune indemnité de procédure ne sera allouée (art. 87 al. 2 LPA).

* * * * *

PAR CES MOTIFS
LA CHAMBRE ADMINISTRATIVE

déclare irrecevable le recours interjeté le 26 mars 2025 par A_____ SUISSE AG contre le préavis de l'office cantonal de l'inspection et des relations du travail du 3 mars 2025 ;

met un émolument de CHF 500.- à la charge de A_____ SUISSE AG ;

dit qu'il n'est pas alloué d'indemnité de procédure ;

dit que, conformément aux art. 82 ss de la loi fédérale sur le Tribunal fédéral du 17 juin 2005 (LTF - RS 173.110), le présent arrêt peut être porté dans les trente jours qui suivent sa notification par-devant le Tribunal fédéral, par la voie du recours en matière de droit public ; le mémoire de recours doit indiquer les conclusions, motifs et moyens de preuve et porter la signature du recourant ou de son mandataire ; il doit être adressé au Tribunal fédéral, 1000 Lausanne 14, par voie postale ou par voie électronique aux conditions de l'art. 42 LTF. Le présent arrêt et les pièces en possession de la recourante, invoquées comme moyens de preuve, doivent être joints à l'envoi ;

communique le présent arrêt à A_____ SUISSE AG ainsi qu'à l'office cantonal de l'inspection et des relations du travail.

Siégeant : Francine PAYOT ZEN-RUFFINEN, présidente, Jean-Marc VERNIORY, Claudio MASCOTTO, juges.

Au nom de la chambre administrative :

la greffière :

la présidente siégeant :

C. MARINHEIRO

F. PAYOT ZEN-RUFFINEN

Copie conforme de cet arrêt a été communiquée aux parties.

Genève, le

la greffière :