

du 7 août 2001

dans la cause

A _____ S.A.

représentée par Me Bertrand Reich, avocat

contre

COMMISSION DE RECOURS EN MATIERE DE CONSTRUCTIONS

DEPARTEMENT DE L'AMENAGEMENT, DE L'EQUIPEMENT ET DU LOGEMENT

EN FAIT

1. A_____ S.A. (ci-après : A_____), entreprise de maçonnerie et béton armé, était en charge de la construction de treize villas contiguës et garages pour le compte de la société V_____ S.A. sur la parcelle sise au _____, route de _____ à Soral.

2. Le 29 mars 2000, un saut-de-loup a été livré par l'entreprise G_____. Cet élément d'environ 700 kg et de 60 x 120 x 150 cm a été correctement fabriqué et dimensionné par P_____ S.A. à Avenches; tant le béton que les armatures ne souffraient aucune critique. Il venait d'un chantier d'A_____ à Vandoeuvre où il avait été modifié par un bétonnage complémentaire de 8 cm d'épaisseur sur l'arasée des deux parties latérales.

Afin de déplacer celui-ci du camion sur le chantier, M. S_____, ferrailleur intérimaire employé par A_____, a placé deux tiges métalliques dans les trous traversant les flancs du saut-de-loup et situé au centre de gravité de l'objet d'origine; de 15 mm de diamètre, les tiges étaient d'une longueur respective de 62,5 et 99 cm. Les deux tiges n'ont pas été assurées entre elles.

Après avoir posé des élingues textiles de six mètres, le grutier, M. M_____, a soulevé le saut-de-loup et a commencé à le transporter vers une zone de stockage provisoire.

Au cours de cette opération de translation, le saut-de-loup s'est décroché et est tombé sur M. D_____, chauffeur de l'entreprise G_____, qui passait dessous au même moment. Il a été tué sur le coups.

3. Une enquête a immédiatement été ouverte par la Police de Sûreté et par le service de l'inspection des chantiers de la police des construction^s. Les trois débris principaux du saut-de-loup, ainsi que les tiges métalliques et les élingues ont été saisis.

4. Le rapport de l'inspection des chantiers a été rendu le 9 mai 2000; il en ressort que :

- Le chantier présentait un aspect propre et entretenu et le lieu de l'accident n'était pas encombré;

- Le saut-de-loup étant plus grand que d'habitude, M. S_____ avait dû utiliser deux tiges à la place d'une seule;

- Selon M. M_____, le saut-de-loup se serait brisé avant de s'abattre sur la victime, dont il ne suspectait pas la présence sous la charge et qu'il n'a ainsi pu éviter. Cette version est hautement improbable, et il apparaît, au vu des constatations faites, que l'objet s'était certainement rompu lors de l'impact au sol, après s'être détaché en raison de l'inadéquation du système de levage adopté;

- Le système de levage utilisé avait rendu l'équilibre statique d'arrimage précaire, accroissant encore l'instabilité générée par le déplacement du centre de gravité suite à l'agrandissement des parois;

- L'accident était la conséquence de lacunes organisationnelles, tant au niveau du chantier que de l'entreprise; cette dernière n'avait pas élaboré de concept de sécurité après analyse des risques, et n'avait ainsi pas suivi les prescriptions de l'ordonnance sur la prévention des accidents et des maladies professionnelles du 19 décembre 1983 (OPA - RS 832.30) et la directive n° 6508 de la commission fédérale de coordination pour la sécurité au travail édictée en janvier 1996.

5. a. Le Procureur général a parallèlement ouvert une procédure pénale, classifiée P/5605/2000, et transmis le dossier au juge d'instruction. Il ressort de cette instruction que :

- En date des 18 juillet et 28 août 2000, MM. M_____ et Garcia ont été inculpés d'homicide par négligence (art. 117 du code pénal suisse du 21 décembre 1937 - CPS - RS 311.0), respectivement en tant que grutier et chef de chantier;

- Le 19 janvier 2001, M. Philipona, directeur et actionnaire unique de la société A_____, a été inculpé de violation des règles de l'art de construire au sens de l'article 229 CPS, d'infraction à l'article 59 de la loi fédérale sur le travail dans l'industrie, l'artisanat et le commerce du 13 mars 1964 (LTr - RS 822.11), d'infraction à l'article 6 de l'ordonnance sur les conditions de sécurité régissant l'utilisation des grues du 27 septembre 1999 - RS 832.312.15) et, enfin, d'infraction à l'article 112 de la loi fédérale sur

l'assurance-accidents du 20 mars 1981 (LAA - RS 832.20);

- Le dispositif adopté pour effectuer le transport du saut-de-loup était inadapté et ne présentait pas les garanties de sécurité suffisantes, du fait de l'absence de sécurisation des deux tiges, du diamètre insuffisant des tiges utilisées et de la non-prise en compte de la modification réalisée sur le saut-de-loup;

-Aucun concept de sécurité écrit n'avait été établi au niveau de l'entreprise à la date de l'accident;

- Aucune instruction particulière sur le transport des sauts-de-loup n'était donnée, cette opération faisant partie des connaissances usuelles des ouvriers et contremaîtres;

- A_____ avait l'habitude d'employer du personnel intérimaire par le biais de différentes sociétés, notamment MCS Montage Personal A.G. dont dépendait M. S_____; elle savait que la situation juridique de ces employés n'était pas toujours conforme à la législation et ne s'était non plus jamais souciée de savoir qui de la société de travail intérimaire ou d'elle-même devait couvrir l'activité de ces travailleurs, tant du point de vue des accidents que de la responsabilité civile.

b. A l'issue de l'instruction, sur réquisitions du Procureur général datées du 30 mai 2001, les inculpés ont été déférés au Tribunal de police, MM. M_____ et Garcia pour infraction à l'article 117 CPS et M. Philipona pour infraction de l'article 229 CPS.

6. Par décision du 8 juin 2000, le DAEL a infligé une amende administrative de CHF 20'000.- à A_____, en application des articles 1, 2, 3 alinéa 1, 7 alinéa 1 et 218 alinéa 3 du règlement sur les chantiers du 30 juillet 1958 (R-chantiers - L 5 05.03) pour les motifs suivants :

- A_____ n'avait pas respecté ses obligations s'agissant de la mise à disposition du matériel nécessaire et de la formation en matière de sécurité;

- A_____ ne satisfaisait pas aux obligations découlant de la directive CFST n° 6508 devenue obligatoire à partir du 1er janvier 2000 et n'a pas suivi les prescriptions contenues dans l'OPA;

- Les faits incriminés étaient extrêmement graves

et découlaient d'un comportement inadmissible de l'entreprise;

- L'entreprise avait déjà enfreint les règles de sécurité à au moins trois reprises entre le 22 septembre 1998 et le 14 septembre 1999.

7. Par acte du 10 juillet 2000, A_____ a recouru contre cette décision auprès de la commission de recours en matière de construction (ci-après : la commission de recours), faisant valoir que :

- La procédure administrative devait être suspendue jusqu'à droit connu au pénal, seule l'instruction pénale permettant de déterminer si une norme avait été fautivement violée;

- La recourante avait accompli tous les actes nécessaires pour se conformer aux directives CFST avant leur entrée en vigueur définitive le 1er janvier 2000; il n'avait toutefois pas été loisible à son délégué à la sécurité de suivre la formation exigée, le nombre d'inscrits étant insuffisant pour organiser un cours avant le mois de septembre 2000;

- Toutes les personnes présentes sur le chantier connaissaient les règles de sécurité à respecter en cas de déplacement de charges par grue;

- Si les conséquences de l'accident pouvaient être qualifiées de graves, tel n'était pas le cas du comportement de la recourante, qui avait rempli toutes ses obligations, tant avant qu'après l'accident;

- La "reconstitution" faite à l'aide d'une maquette à l'échelle 1/10ème n'avait aucune valeur car, d'une part, elle ne tenait pas compte du poids en tant que facteur stabilisateur et, d'autre part, elle s'était déroulée hors la présence de la recourante;

- La sanction était disproportionnée : d'une part, étant donné sa situation financière, la recourante ne disposait pas des liquidités lui permettant de payer une telle somme et, d'autre part, les manquements constatés par le passé n'étaient pas forcément imputables à A_____.

8. La commission a entendu les parties en audience le 28 novembre 2000. M. Philipona a précisé que :

- Il n'existait pas de concept de sécurité écrit au sein de l'entreprise, notamment s'agissant du transport des sauts-de-loup;

- Il aurait fallu assurer par des boulons à ailettes les deux barres métalliques utilisées, ce qui ne présentait aucune difficulté compte tenu du matériel à disposition sur le chantier;

-Aucune mesure particulière n'était prévue au niveau de l'entreprise en cas de modification d'un saut-de-loup.

9. En date du 6 février 2001, la commission a confirmé la décision du DAEL.

10. Le 20 mars 2001, A_____ a interjeté recours devant le Tribunal administratif. L'instruction pénale étant achevée, la recourante n'a plus conclu à la suspension de la procédure administrative; elle a repris l'argumentation développée précédemment et a demandé l'apport du dossier pénal.

Le DAEL a conclu au rejet du recours et la commission a persisté dans les termes de sa décision.

Dans sa réplique du 3 mai 2001, A_____ a précisé que :

- Si l'accident était bien dû à l'insuffisance grave du procédé de manipulation, la faute en incombait au grutier qui n'avait pas jugé nécessaire de sécuriser l'assemblage à l'aide de boulons à ailettes;

- La commission n'avait auditionné aucun témoin et n'avait pas pris connaissance du dossier pénal;

- Les procédures pénale et administrative visant en fait toutes deux M. Philipona, la coïncidence de ces deux sanctions était contraire au principe "ne bis in idem".

Le DAEL a persisté dans ses conclusions.

EN DROIT

1. Interjeté en temps utile devant la juridiction compétente, le recours est recevable (art. 56A de la loi sur l'organisation judiciaire du 22 novembre 1941 - LOJ - E 2 05; art. 63 al. 1 litt. a de la loi sur la procédure administrative du 12 septembre 1985 - LPA - E 5 10).
2. Le présent recours porte sur les questions de savoir si A_____ a rempli toutes ses obligations dans le cadre de la prévention des accidents et, dans la négative, s'il y a faute imputable à sa charge et si l'amende infligée est justifiée tant dans son principe que dans sa quotité.
3. La poursuite des amendes fondées sur l'article 137 LCI est, depuis le 14 novembre 1992, soumise à une prescription relative de trois ans et absolue de cinq ans (art. 137 al. 6 LCI). La poursuite de l'amende litigieuse n'est donc pas prescrite, le délai relatif venant à échéance le 29 mars 2003, soit exactement trois ans après l'accident ayant causé la mort de M. D_____.
4. Le Conseil d'Etat fixe par règlements les dispositions relatives à la sécurité et à la salubrité sur les chantiers (art. 151 let. d de la loi sur les constructions et les installations diverses du 14 avril 1988 - LCI - L 5 05).
5. a. La prévention des accidents sur les chantiers et les mesures à prendre pour assurer la sécurité des travailleurs, du public, des ouvrages et de leurs abords sont réglées par les dispositions du règlement sur les chantiers (art. 1 al. 1 R-chantiers).
b. Tous les participants à l'acte de construire, démolir, transformer, entretenir, c'est-à-dire toutes les personnes exécutant des travaux se rapportant à l'activité du bâtiment ou du génie civil ainsi que les personnes physiques ou morales employant des travailleurs à cet effet, sont tenus de se conformer aux prescriptions légales sur la prévention des accidents sur les chantiers. Il en est de même pour les personnes chargées de la surveillance des travaux, notamment pour le compte des bureaux d'ingénieurs, d'architectes et des entreprises générales (art. 1 al. 2 R-chantiers).
c. Le travail doit s'exécuter en prenant, en plus des mesures ordonnées par le règlement, toutes les précautions commandées par les circonstances et par les usages de la profession (art. 3 al. 1 R-chantiers).

d. En tant qu'elles ne sont pas encore incorporées dans son texte, les ordonnances du Conseil fédéral sur la prévention des accidents font partie intégrante du présent règlement (art. 3 al. 1 R-chantiers).

6. a. Les prescriptions sur la sécurité au travail sont applicables à toutes les entreprises qui emploient des travailleurs en Suisse, soit à tout employeur occupant un ou plusieurs travailleurs de façon durable ou temporaire, qu'il fasse usage ou non d'installations ou de locaux particuliers (art. 1 al. 1 OPA).

b. L'employeur est tenu de prendre, pour assurer la sécurité au travail, toutes les dispositions et mesures de protection qui répondent aux prescriptions de la présente ordonnance, aux autres dispositions sur la sécurité au travail applicables à son entreprise et aux règles connues en matière de technique de sécurité et de médecine du travail (art. 3 al. 1 OPA).

c. L'employeur veille à ce que tous les travailleurs occupés dans son entreprise, y compris ceux provenant d'une entreprise tierce, soient informés des risques auxquels ils sont exposés dans l'exercice de leur activité et instruits des mesures à prendre pour les prévenir. Cette information et cette instruction doivent être dispensées lors de l'entrée en service ainsi qu'à chaque modification importante des conditions de travail; elles doivent être répétées si nécessaire (art. 6 al. 1 OPA).

d. L'employeur veille à ce que les travailleurs observent les mesures relatives à la sécurité au travail (art. 6 al. 3 OPA).

e. L'employeur qui occupe dans son entreprise de la main d'oeuvre dont il loue les services à un autre employeur a envers elle les mêmes obligations en matière de sécurité au travail qu'à l'égard de ses propres travailleurs (art. 10 OPA).

f. L'employeur doit faire appel à des médecins du travail et autres spécialistes de la sécurité au travail lorsque la protection de la santé des travailleurs et leur sécurité l'exigent (art. 11a al. 1 OPA), sans que l'employeur soit de par ce fait déchargé de sa responsabilité en matière de sécurité au travail (al. 3).

g. La Commission fédérale de coordination pour la sécurité au travail (ci-après : CFST) édicte des directives à ce sujet (art. 11b al. 1 OPA). Si l'employeur s'y conforme, il est présumé avoir satisfait à l'obligation de faire appel à des spécialistes de la sécurité au travail (art. 11b al. 2 OPA). L'employeur peut toutefois satisfaire à cette obligation d'une autre manière que celle prévue par les directives s'il prouve que la santé et la sécurité des travailleurs sont garanties (art. 11b al. 3 OPA).

7. a. S'il existe des dangers particuliers, dont l'ampleur ne peut être qualifiée de faible au sens du chiffre 2.2 de la directive CFST n°6508, l'entreprise, en collaboration avec les spécialistes de la sécurité au travail, est tenue d'effectuer une analyse de risque et d'élaborer un concept de sécurité (ch. 2.3 al. 1 CFST), qui seront vérifiés et adaptés régulièrement (ch. 2.3 al. 3 CFST). L'entreprise doit intégrer les résultats ainsi obtenus dans son concept de sécurité, et notamment prendre les mesures requises (ch. 2.3 al. 2 CFST). Des documents écrits devront attester que ces mesures ont été prises (ch. 2.3 al. 4 CFST).

b. Les exigences liées à cette directive seront remplies au plus tard le 1er janvier 2000 (ch. 6.2 al. 1 CFST).

8. a. En tant qu'entreprise spécialisée dans le maçonnerie et le béton armé, A_____ est une personne morale participant "à l'acte de construire, démolir, transformer ou entretenir" au sens de l'article 1 alinéa 2 R-chantiers et doit, de ce fait, se conformer aux prescriptions légales sur la prévention des accidents sur les chantiers, ainsi que le prévoit cette disposition.

b. Le règlement sur les chantiers étant applicable à A_____, il en est de même pour l'ordonnance sur la prévention des accidents et des maladies professionnelles (ci-après : OPA), par renvoi de l'article 3 alinéa 1 R-chantiers.

c. En conséquence, A_____ est tenue de prendre toutes les dispositions et mesures de protection nécessaires pour se conformer à l'OPA, aux autres dispositions sur la sécurité au travail applicables à son entreprise et aux règles usuelles connues (art. 3 al. 1 OPA). Elle a l'obligation de faire appel à des spécialistes de la sécurité au travail (art. 11a al. 1

OPA), obligation qui peut être réalisée en se conformant aux exigences des directives de la CFST (art. 11a al. 3 OPA).

d. La directive CFST n°6508 a été édictée en janvier 1996 et prévoit un délai d'adaptation de quatre ans. Devenue obligatoire le 1er janvier 2000, elle est applicable de plein droit à A_____.

e. Dès lors, peu importe les raisons pour lesquelles cette dernière n'a pris contact avec la CFST qu'au mois de mars 1999, puisqu'il lui incombait depuis janvier 1996 d'entreprendre les démarches nécessaires afin qu'une analyse des risques et un concept de sécurité soient réalisés au moment de l'entrée en force de la directive.

f. A_____ n'a pas pris les mesures nécessaires pour se conformer dans le délai imparti de quatre ans à la directive CFST.

Or, dans une activité économique aussi exposée aux risques que la construction, l'analyse de ceux-ci et la publication d'un document présentant clairement les mesures indispensables pour les prévenir constituent des éléments fondamentaux dans la protection de la santé et de la sécurité des ouvriers et des tiers.

En tardant à entreprendre les démarches nécessaires, A_____ a démontré une légèreté et une mauvaise volonté évidentes, de sorte qu'il ne lui est pas possible de soutenir de bonne foi avoir entrepris tout ce qui lui était possible pour se conformer à la nouvelle législation.

g. A_____ a donc fautivement contrevenu aux prescriptions de la directive CFST applicable à cette société en vertu du chiffre 6.2 al. 1 CFST et des articles 11b OPA et 3 alinéa 1 R-chantiers. A ce titre, il importe peu qu'une analyse de risques ait été effectuée et qu'un concept de sécurité ait été édicté depuis l'accident.

9. a. Par ailleurs, au vu des éléments mis en évidence, tant dans le cadre de l'instruction pénale que de la procédure administrative, il apparaît que A_____ a gravement manqué à son devoir d'informer ses collaborateurs quant aux risques encourus et à la manière de les prévenir.

b. D'une part, les instructions données aux collaborateurs d'A_____ étaient très insuffisantes pour garantir leur sécurité, ce d'autant qu'elles n'étaient pas écrites. Ainsi :

- Il n'y avait pas de barres métalliques suffisamment longues pour permettre le transport du saut-de-loup au moyen d'une seule d'entre elles;

- Aucune information n'a circulé au sein de l'entreprise pour signaler la modification du saut-de-loup et mettre en garde contre l'instabilité qu'il présentait en raison du déplacement de son centre de gravité;

- En contravention à l'article 218 alinéa 3 R-chantiers, qui prévoit que "des consignes précises doivent être données lors du levage, de la descente ou de la manutention de fardeau", A_____ n'a élaboré aucune directive, même orale en la matière; en conséquence, le grutier n'a pas jugé nécessaire de sécuriser l'assemblage des deux tiges d'acier au moyen de boulons à ailette, alors que cela lui serait apparu indispensable s'il avait été clairement sensibilisé aux risques générés par le système de levage adopté lors de l'accident;

- En violation du texte clair de l'article 6 alinéa 1 OPA, M. S_____, travailleur temporaire fonctionnant comme ferrailleur, n'a reçu aucune instruction précise quant aux mesures de sécurité devant être adoptées lors du transport d'une telle charge; ces connaissances étant sensées être acquises, selon A_____.

c. D'autre part, A_____ a été sanctionnée à trois reprises en une année par l'inspection des chantiers pour non respect des prescriptions de sécurité, soit : insuffisance des échafaudages, défaut de port du casque et absence de clôture autour d'un chantier.

d. Tous ces manquements sont imputables à A_____, celle-ci ayant l'obligation de respecter et de faire respecter par ses collaborateurs les normes en vigueur en matière de sécurité au travail (art. 3 al. 1 et 6 al. 3 OPA).

e. En conséquence, A_____ SA n'a pas rempli son obligation de diligence dans le cadre de la prévention des accidents et a contrevenu à la réglementation en vigueur.

10. a. Tout contrevenant aux dispositions du règlement sur les chantiers est passible des peines prévues par la loi sur les constructions et les installations diverses (art. 334 R-chantiers).

b. Est passible d'une amende administrative de CHF 100.- à CHF 60'000.- tout contrevenant aux règlements et arrêtés édictés en vertu de la présente loi (art. 137 al. 1 let. b LCI).

c. Il est tenu compte, dans la fixation du montant de l'amende, du degré de gravité de l'infraction; la violation des prescriptions susmentionnées par cupidité et les cas de récidive constituent notamment des circonstances aggravantes (art. 137 al. 3 LCI).

d. Les amendes administratives sont de nature pénale (ATA C. du 18 février 1997; P. MOOR, Droit administratif : Les actes administratifs et leur contrôle, vol. 2, Berne 1991, ch. 1.4.5.5, p. 95-96; P. NOLL et S. TRECHSEL, Schweizerisches Strafrecht : Allgemeine Voraussetzungen der Strafbarkeit, AT I, 5ème édition, Zurich 1998, p. 40). Il est nécessaire que le contrevenant ait commis une faute, fût-ce sous la forme d'une simple négligence. L'administration doit faire preuve de sévérité afin d'assurer le respect de la loi (A. GRISEL, Traité de droit administratif, vol. 2, Neuchâtel, 1984, pp.646-648; ATA G. du 20 septembre 1994) et jouit d'un large pouvoir d'appréciation pour infliger une amende (ATA C. & H. du 27 avril 1999; G. du 20 septembre 1994; Régie C. du 8 septembre 1992). La juridiction de céans ne la censure qu'en cas d'excès (ATA U. du 18 février 1997). Enfin, l'amende doit respecter le principe de la proportionnalité (ATA P. du 5 août 1997).

11. En l'espèce, A_____ a indéniablement commis une faute, à tout le moins par négligence, en ne procédant pas à une analyse des risques encourus, en n'édictant pas de concept de sécurité écrit dans le délai imparti par la loi, et en donnant des instructions insuffisantes, sinon inexistantes, à ses collaborateurs quant aux risques auxquels ils étaient exposés et sur la manière de les prévenir.

Dès lors, en vertu de l'article 137 alinéa 1 lettre b LCI, le principe de l'amende est acquis.

12. Le montant de l'amende infligée par le DAEL a été

fixé à CHF 20'000.-, afin de tenir compte de la gravité de l'infraction et de la récidive.

Au vu de ce qui précède, l'autorité n'a pas excédé son pouvoir d'appréciation en qualifiant les faits reprochés de "extrêmement graves" et le comportement des dirigeants de la société A_____ de "inadmissible de la part de professionnels du bâtiment". L'administration n'ayant pas excédé son pouvoir d'appréciation, le montant de l'amende n'est aucunement disproportionné par rapport aux faits reprochés.

La décision de la commission de recours sera ainsi confirmée, en tant qu'elle tient l'amende pour acquise, dans son principe et dans sa quotité.

13. En dernier lieu, A_____ invoque le principe "ne bis in idem", selon lequel le même contexte de faits ne peut mener à une double sanction pénale. En l'espèce, cet argument tombe à faux, aucune condamnation pénale relative aux faits qui intéressent le tribunal de céans n'ayant été prononcée à ce jour.
14. En tout point mal fondé, le recours sera rejeté et un émolument de CHF 1'500.- sera mis à la charge de la recourante, qui succombe.

PAR CES MOTIFS
le Tribunal administratif
à la forme :

déclare recevable le recours interjeté le 20 mars 2001 par A_____ S.A. contre la décision de la commission de recours en matière de constructions du 6 février 2001;

au fond :

le rejette;

met à la charge du recourant un émolument de CHF 1'500.-;

communique le présent arrêt à Me Bertrand Reich, avocat de la recourante, ainsi qu'à la commission de recours en matière de construction et au département de l'aménagement, de l'équipement et du

logement.

Siégeants : M. Paychère, président, MM. Thélin et Schucani,
Mmes Bonnefemme-Hurni et Bovy, juges.

Au nom du Tribunal administratif :

la greffière-juriste : le vice-président :

C. Goette

F. Paychère

Copie conforme de cet arrêt a été communiquée aux
parties.

Genève, le

la greffière :

Mme M. Oranci