



Fribourg, le 25 mai 2021

Rapport explicatif accompagnant l'avant-projet de

Loi sur la prévention des accidents de chantier (LPAC)

Table des matières

1. Introduction	1
2. Accidents de chantier	2
2.1. Exclusion de la LPAC.....	2
2.2. Public concerné et thèmes abordés	3
2.3. Champ d'application des prescriptions sur la sécurité	3
3. Commentaires.....	4
3.1. Généralités	4
3.2. Recueil des textes légaux	4
3.3. Commentaires sur les articles	4
4. Autres aspects	7

1. Introduction

Un terrible drame s'est déroulé dans la nuit du 3 mars 2006, où une jeune fille de 17 ans a perdu la vie sous un échafaudage qui s'est décroché du bâtiment de la Poste centrale de Fribourg. Six personnes ont été reconnues coupables d'homicide par négligence par le Tribunal d'arrondissement de la Sarine. Voilà pour le volet pénal.

Il n'y eut pas d'autre suite au niveau administratif, chaque autorité se rejetant la responsabilité sur l'absence de contrôle préalable de la structure de l'échafaudage qui ne respectait aucune des règles de sécurité propres à cette corporation.

Un accident survenu à Chiètres en 2014, où une entreprise broyait des plaques d'Eternit à l'air libre, libérant ainsi des fibres d'amiante dans l'air ambiant, a encore démontré les lacunes juridiques concernant la protection des tiers sur et aux abords des chantiers de construction.

Forts de ce constat, 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, riveraines¹.

Dans sa réponse du 24 mai 2016, le Conseil d'Etat constate 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,

¹ Motion 2015-GC-18 Xavier Ganioz/Jacques Vial, Prévention des accidents de chantier.

afin de protéger de manière uniforme les travailleurs, travailleuses, les indépendants, indépendantes ainsi que les tiers concernés par un chantier de construction.

La motion est acceptée par le Grand Conseil le 7 septembre 2016. La forme que devaient 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 le public concerné.

2. 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 (Cst, RS 101) garantit que « tout être humain a droit à la liberté personnelle, **notamment à l'intégrité physique et psychique...** ».

A cet égard, le Code des obligations art. 328 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.

Les motionnaires l'ont parfaitement compris et ont pointé ainsi du doigt une lacune au niveau de notre législation cantonale. Cette lacune existe également au niveau national puisqu'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 VD² ou GE³ ont pris les devants et légiféré sur le sujet.

2.1. 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), l'ordonnance sur les travaux de construction (OTConst) ou la loi sur le travail (LTr). 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.

² Règlement 819.31.1 de prévention des accidents dus aux chantiers (RPAC)

³ Règlement sur les chantiers (RChant) L 5 05.03

2.2. 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.

2.3. Champ d'application des prescriptions sur la sécurité

Cette loi 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... (énumération non exhaustive). Les dispositions de base sont les suivantes : art. 328 al. 2 CO, Art. 6 LTr, art. 82 al. 1 et 2 LAA :

Art. 328 al. 2 CO :

² (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. 6 LTr :

¹ Pour protéger la santé des travailleurs, l'employeur est tenu de prendre toutes les mesures dont l'expérience a démontré la nécessité, que l'état de la technique permet d'appliquer et qui sont adaptées aux conditions d'exploitation de l'entreprise. Il doit en outre prendre toutes les mesures nécessaires pour protéger l'intégrité personnelle des travailleurs.

² L'employeur doit notamment aménager ses installations et régler la marche du travail de manière à préserver autant que possible les travailleurs des dangers menaçant leur santé et du surmenage.

^{2bis} L'employeur veille également à ce que le travailleur ne soit pas obligé de consommer des boissons alcooliques ou d'autres substances psychotropes dans l'exercice de son activité professionnelle. Le Conseil fédéral règle les dérogations.

³ L'employeur fait collaborer les travailleurs aux mesures de protection de la santé. Ceux-ci sont tenus de seconder l'employeur dans l'application des prescriptions sur la protection de la santé.

⁴ Les mesures de protection de la santé qui doivent être prises dans les entreprises sont déterminées par voie d'ordonnance.

Art. 82 al. 1 et 2 LAA :

¹ L'employeur est tenu de prendre, pour prévenir les accidents et maladies professionnels, toutes les mesures dont l'expérience a démontré la nécessité, que l'état de la technique permet d'appliquer et qui sont adaptées aux conditions données.

² L'employeur doit faire collaborer les travailleurs aux mesures de prévention des accidents et maladies professionnels.

3. Commentaires

3.1. 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.

Par contre, 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.

3.2. Recueil des textes légaux

Sont ci-après les principaux textes légaux et directives sur le thème de la sécurité sur les chantiers :

- > 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
- > Responsabilité pour des bâtiments et autres ouvrages (Code des obligations (CO), art. 58)
- > Règles de l'art de construire (Code pénal CP), art. 229)
- > SIA 118/222 :2012 (SN 507 222) conditions générales relatives aux échafaudages.

3.3. Commentaires sur les articles

1. Principes

Art. 1 *Objectifs et définitions*

Cet article définit la notion de chantier et indique quels sont les personnes et les biens à protéger, ainsi que le public concerné par cette loi.

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 *Compétences et responsabilités*

Cet article fait état des collaborations nécessaires pour mener à bien les actions de prévention des accidents sur les chantiers. Il définit clairement les responsabilités en matière de prévention et assigne à cette tâche le maître, maîtresse d'ouvrage ou son, respectivement ses mandataires. Les personnes privées, qui exécutent pour leur propre compte des travaux entrant dans le champ d'application de la présente loi, sont aussi concernées.

2. Mesures de sécurité

Art. 3 *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. 4 *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-échafaudages 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. 5 *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. 6 *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.

3. Mesures de protection

Art. 7 *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 défectuosité qu'il, qu'elle pourrait découvrir dans les installations ou appareils, ou toute faute, commise par une personne, susceptible de provoquer un accident.

Art. 8 *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'OFEFP du 02.02.2000 sur le bruit des chantiers, directives de l'OFEFP du 01.09.2002 sur la protection de l'air sur les chantiers.*

4. Obligations d'annonce

Art. 9 *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. 10 *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.

5. Contrôle et surveillance

Art. 11 *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. 12 *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. 13 *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. 14 *Recours*

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

Art. 15 *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.

6. Dispositions finales

Art. 16 *Commission consultative*

Cette commission qui regroupe les parties prenantes de la sécurité sur les chantiers examine le bien-fondé des mesures prises en 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.

Art. 17 *Entrée en vigueur et referendum*

La loi est soumise au referendum législatif. Le Conseil d'Etat fixe la date d'entrée en vigueur de la présente loi.

4. 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.

En outre, les contrôles devraient être financés par les amendes et émoluments prélevés en vertu de la loi.

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 à sa suite l'élaboration d'un règlement d'exécution.