



Berne, le 29 août 2018

Rapport du Conseil fédéral en exécution du postulat 16.3351 (CTT-E)

Réduction de l'assujettissement des entreprises
touristiques de transport à la loi sur la durée du
travail

Table des matières

1	Mandat	3
2	Cadre juridique	4
3	Droit en vigueur	4
4	Révision de la LDT.....	5
5	Révision de l'OLDT.....	5
6	Points en suspens	7
7	Conclusion	7

1 Mandat

Le 12 mai 2016, la Commission des transports et des télécommunications du Conseil des États (CTT-E) a remis au Conseil fédéral un postulat ayant la teneur suivante :

« Le Conseil fédéral est chargé de réaliser un rapport où il évalue les possibilités de réduire l'assujettissement des entreprises de transport touristiques à la loi sur la durée du travail. »

L'auteur du postulat, le conseiller aux États Hans Wicki (NW), l'a motivé par les arguments suivants devant la Commission :

Le Conseil des États a traité la loi sur la durée du travail (LDT) lors de la session d'été. La LDT a été adoptée par les deux Chambres. Le délai référendaire expire bientôt. Lors de la discussion sur la LDT révisée, la CTT s'est interrogée sur le champ d'application de ladite loi. La LDT en vigueur est applicable à tous les types de transport public. Son champ d'application est donc très vaste. Les dispositions de la LDT devraient être applicables et appropriées aussi bien aux transports ferroviaires qu'à la navigation, aux services de transports urbains, aux transports par bus régionaux et aux transports à câbles.

Or les différents intérêts ne sont que difficilement conciliables. Les différents secteurs des transports publics ne présentent pas tous la même rigidité ou flexibilité quant à l'exploitation. Si l'exploitation des chemins de fer classiques, à savoir en transport de voyageurs, est bien planifiable sur plusieurs années, la situation est différente dans les transports à câbles. Presque toutes les remontées mécaniques de montagne appliquent l'exploitation saisonnière (une ou deux saisons). Il s'agit de prévoir et de maîtriser les pics et les creux saisonniers. De plus, les conditions météorologiques ne facilitent pas la planification des services journaliers. Lorsqu'il n'y a pas de neige durant l'exploitation hivernale traditionnelle, il faut beaucoup moins d'employés. Mais lorsqu'il neige beaucoup (ou que les conditions d'enneigement artificiel sont idéales), il faut faire appel à court terme à beaucoup d'employés qui devraient pouvoir travailler le plus longtemps possible. Pour ces exploitations touristiques, la LDT n'est que partiellement appropriée. Lesdites exploitations ont besoin de davantage de flexibilité en ce qui concerne la durée du travail. C'est pourquoi, la Commission chargée de l'examen préalable de la LDT s'est interrogée sur les possibilités de délester judicieusement les transports touristiques. Une approche envisageable serait de prévoir des allègements, des exceptions spécifiques dans la LDT ou d'excepter certaines entreprises touristiques du champ d'application de la LDT.

Il faut également prendre en compte les conditions-cadre économiques. Les produits des remontées mécaniques sont en baisse depuis plusieurs années. C'est pourquoi il faut examiner et mettre en œuvre des allègements pour le tourisme alpin. Il faut envisager une application souple de la LDT aux exploitations touristiques ou bien excepter celles-ci du champ d'application de la LDT.

2 Cadre juridique

Toutes les entreprises, aussi bien publiques que privées, sont soumises à la loi du 13 mars 1964 sur le travail (LTr ; RS 822.11). Celle-ci est complétée par de nombreuses ordonnances. Différents domaines et groupes de personnes sont exceptés de son champ d'application (art. 2 et 3 LTr), mais doivent respecter les dispositions sur la protection de la santé (art. 3a LTr). La Confédération, plus précisément le Secrétariat d'État à l'économie (SECO) exerce la surveillance suprême de l'exécution de la LTr, mais l'exécution proprement dite est du ressort des cantons (art. 41 et 42 LTr).

Les entreprises de transport concessionnaires sont soumises à une réglementation spéciale : la loi du 8 octobre 1971 sur la durée du travail (LDT : RS 822.21), dont les détails sont réglés dans l'ordonnance du 26 janvier 1972 relative à la loi sur la durée du travail (OLDT ; RS 822.211). S'agissant de l'équilibre entre les intérêts des travailleurs et des employeurs, la LDT ne présente pas de différence significative par rapport à la LTr. Un troisième aspect central s'y ajoute cependant : les exigences de sécurité élevées dans les transports publics. Par ailleurs, les entreprises de transport doivent pouvoir être exploitées pratiquement 24 heures sur 24. La LDT assure que les entreprises de transport public puissent fonctionner de manière économique et en toute sécurité, et que la santé et le droit au repos du personnel restent protégés.

Les différences entre la LTr et la LDT sont limitées à quelques points. La LTr règle essentiellement la durée maximale hebdomadaire du travail (et les exceptions), tandis que la systématique de la LDT vise une compensation sur une période plus longue. Cela permet des charges de travail plus élevées certains jours ou certaines semaines et nécessite moins d'exceptions.

Les deux lois ont fait leurs preuves dans leurs domaines respectifs. La conception différenciée, adaptée au besoin, est toutefois liée à une charge administrative. Cette dernière tend à avoir un impact plus fort sur les petites entreprises que sur les grandes. Cela vaut aussi bien pour les domaines régis par la LTr que pour ceux régis par la LDT.

3 Droit en vigueur

La LDT a été révisée à plusieurs reprises. Il s'est surtout agi de modifications mineures liées au droit ferroviaire et au droit régissant le transport de personnes (adaptations terminologiques, harmonisation etc.).

La dernière révision partielle a eu lieu en 2016. Le 17 juin 2016, le Parlement a adopté à l'unanimité la révision partielle de la LDT. Une partie essentielle de cette révision concerne le champ d'application de la loi. Désormais, aux termes de l'art. 2, al. 4, LDT, la LDT ne sera plus applicable aux « travailleurs des services administratifs ». Cette partie du personnel sera intégralement régie par la LTr et par ses ordonnances. Les services compétents pour l'exécution seront les inspections cantonales du travail et l'Inspection fédérale du travail (SECO).

Les dispositions modifiées sur le personnel des services administratifs sont entrées en vigueur le 1^{er} janvier 2018.

L'OLDT a été modifiée plus souvent et davantage en profondeur sur le plan matériel. Au fil des ans, il en est résulté des différences entre la loi et l'ordonnance.

4 Révision de la LDT

Les conditions sociales ont beaucoup changé au cours des dernières décennies. On observe, entre autres, une tendance vers une société « 24 heures sur 24 » avec des heures d'ouverture et d'exploitation plus longues dans de nombreux domaines ainsi qu'une libéralisation croissante. Les transports publics sont également concernés. Néanmoins, les intérêts des travailleurs et en particulier leur santé doivent être préservés.

C'est pourquoi une révision de la LDT était indispensable. Dans son message du 13 mai 2015, le Conseil fédéral a présenté ses propositions de révision partielle. Le Parlement a suivi ces propositions dans une large mesure et n'a procédé qu'à des ajustements mineurs. Il a adopté à l'unanimité la révision partielle de la LDT le 17 juin 2016.

5 Révision de l'OLDT

Après la révision partielle de la LDT, il a fallu procéder aux adaptations nécessaires au niveau de l'ordonnance. Étant donné que de nombreuses dispositions de l'OLDT étaient touchées et que cette ordonnance était devenue de moins en moins claire au fil des révisions antérieures, le Conseil fédéral a décidé de la soumettre à une révision totale.

Les principes du projet de révision ont été élaborés dans le cadre d'une commission tripartite, constituée de quatre représentants des entreprises et de quatre représentants des travailleurs ainsi que d'une délégation de l'Office fédéral des transports (OFT). En outre, d'autres représentants ont été consultés sur des questions spécifiques, comme par exemple toutes les dispositions liées aux branches touristiques de la navigation et des installations à câbles. Les principaux points de la révision sont les adaptations à la loi révisée, les ajustements au développement social et économique et les dispositions exceptionnelles lors de conditions particulières.

Dans toute l'ordonnance, les dispositions sur le temps de travail et de repos ont été assouplies, tout en tenant compte de la protection des travailleurs. Il existe ainsi une base pour des conditions de travail modernes. Notons à titre d'exemple les dispositions modifiées sur les pauses.

En ce qui concerne les entreprises touristiques, les dispositions exceptionnelles en vigueur ont été totalement révisées et de nouvelles ont été intégrées, telles que la réglementation des pauses lors des jours de faible affluence dans le secteur des transports à câbles. Désormais, les conditions d'affectation au service le dimanche sont plus souples, ce qui répond à un besoin important de la branche. Des dispositions exceptionnelles sont également prévues dans le domaine de l'enneigement artificiel et de la préparation des pistes, ainsi que des dispositions similaires pour les entreprises de navigation et les chemins de fer à crémaillère.

Le postulat demande que les pics et les creux saisonniers puissent être maîtrisés et qu'un temps de travail aussi long que possible soit autorisé. En tant que loi spéciale, la LDT est conçue pour ces besoins. En comparaison avec la LTr, la LDT permet, par exemple, plus du double de jours de travail consécutifs. Dans le domaine touristique, il est aussi permis de travailler jusqu'à 72 heures par semaine selon la saison. Ces heures de travail peuvent être compensées à la basse saison. Lors des travaux préparatoires à la révision totale, la branche a déclaré qu'en pratique, aucune autre exception n'est nécessaire afin de couvrir les pics et les creux. Comme par le passé, les entreprises de transport à câbles, les chemins de fer à crémaillère et les entreprises de navigation peuvent également demander des exceptions supplémentaires pour un maximum de huit jours au cours d'une année, ce qui permet, par exemple, l'organisation de grandes manifestations en respectant la loi.

Le législateur a également apporté des allègements administratifs. Ainsi, il ne prescrit pas la forme détaillée que doit prendre un tableau de service et la répartition des services. Les annexes A à C de l'OLDT ont été supprimées. Les tableaux de service graphiques ne sont plus prévus dans tous les cas.¹

Vu la portée de la révision totale de l'OLDT, celle-ci a été mise en consultation conformément à l'art. 3, al. 1, let. e, de la loi du 18 mars 2005 sur la consultation (RS 172.061). La consultation sur l'OLDT révisée a duré jusqu'au 15 janvier 2018. Dans les grandes lignes, il en est résulté ceci :

Au total, 227 destinataires ont été invités à se prononcer, dont 20 entreprises de navigation, 23 entreprises de transport à câbles, l'association Remontées mécaniques suisses (RMS), l'Union des transports publics (UTP) et d'autres associations du secteur touristique. Les documents mis en consultation ont aussi été publiés.

Il y a eu 79 prises de position en tout, dont 333 revendications sont ressorties. La majorité est favorable aux modifications proposées. Tous les résultats figurent dans le rapport de consultation de mars 2018 (annexe).

Aucune entreprise touristique de navigation ou de transport à câbles n'a envoyé de prise de position. Le Conseil fédéral part donc du principe que les intérêts de ces entreprises ont été défendus par les associations. Les prises de position de ces dernières (par ex. RMS, UTP, Groupement suisse pour les régions de montagne) approuvent les modifications proposées et n'exigent pas d'autres dispositions exceptionnelles ni allègements pour les entreprises touristiques.

¹ Toutes les modifications sont commentées dans le rapport explicatif sur la révision totale de l'OLDT : <https://www.ad-min.ch/ch/ff/gg/pc/ind2017.html#UVEK>

6 Points en suspens

La révision de l'OLDT apporte des améliorations sur certains points et d'autres simplifications seraient encore envisageables. Dans le droit du travail controversé, la difficulté réside dans la recherche de solutions propres à satisfaire les deux parties : d'une part, les entreprises qui doivent affronter une âpre concurrence, réduire les coûts et travailler avec efficacité, d'autre part, les employés qui doivent être protégés d'une sollicitation exagérée, parfois au-delà de ce que les individus exigeraient d'eux-mêmes. Dans le domaine des transports publics vient s'ajouter le fait que le surmenage et d'autres diminutions de la performance individuelle augmentent le risque de mettre des tiers en danger. Or le niveau de sécurité élevé des transports publics ne doit pas être compromis, ce qui justifie un certain effort administratif de la part des entreprises concernées.

Si l'on souhaitait faire davantage de concessions aux entreprises, le Conseil fédéral envisagerait les domaines ci-après. Cependant, vu le temps que prend le processus de recherche d'une solution dans le cadre de la commission tripartite, on peut se demander s'il est possible de parvenir à un consensus entre employeurs et travailleurs :

- Les dispositions concernant les tableaux de service et la répartition des tours de service sont réglées de manière assez détaillée.
- Les dispositions relatives aux vacances pourraient être adaptées au Code des obligations.

À ne pas oublier que la seule alternative à la LDT juridiquement admissible serait l'assujettissement à la LTr et il n'est pas certain que cela servirait mieux les entreprises de transport touristiques. Afin que les services soient réalisables de manière comparable sous le régime de la LTr, il faudrait d'importantes modifications de cette dernière ainsi que de ses ordonnances.

7 Conclusion

Pour les raisons exposées ci-avant, le Conseil fédéral est d'avis que le droit en vigueur et en particulier le nouveau droit, une fois la révision de la LDT et de l'OLDT entrée en vigueur, tiennent compte dans une large mesure des préoccupations justifiées de la branche des entreprises de transport touristique. Il estime qu'il ne faut pas libéraliser davantage, car cela ne serait pas compatible avec les intérêts légitimes de protection des employés. Il n'est pas non plus nécessaire d'exclure les entreprises de transport touristique du champ d'application de la LDT : ces entreprises seraient alors soumises à la LTr et auraient à fournir des conditions-cadre nettement moins appropriées, ou alors elles devraient obtenir des autorisations exceptionnelles bien plus fréquemment qu'aujourd'hui. La charge administrative augmenterait aussi bien pour les entreprises que pour les autorités exécutives.

Annexe :

Rapport de consultation de mars 2018 sur la révision totale de l'OLDT (en allemand, traduction suit)