



Berne, le 14.10.2020

Simplifier et moderniser le droit du travail pour améliorer la compétitivité des entre- prises de services

Rapport du Conseil fédéral
en application du postulat 15.3679 Herzog du
18 juin 2015

Table des matières

1	Résumé.....	3
2	Objet	3
3	Remarques préliminaires	4
4	Contenu et explication des termes	Fehler! Textmarke nicht definiert.
5	Révisions de la loi et des ordonnances depuis 2000	6
6	Rapport relatif à une révision totale de la loi sur le travail : conclusions du SECO sur la base des réflexions du groupe de travail « Propositions de révision LTr »	8
6.1	Simplification et élargissement du champ d'application de la LTr	8
6.2	Suppression de la distinction faite entre les entreprises industrielles et non industrielles	9
6.3	Temps de travail et temps de repos : possibilités de simplification	10
6.4	Mise en œuvre et régime d'application de la loi	11
6.5	Conclusion.....	12
7	Rapports sur la numérisation	12
7.1	Rapport « Conséquences de la numérisation sur l'emploi et les conditions de travail : opportunités et risques »	12
7.2	Rapport sur les principales conditions-cadre pour l'économie numérique.....	13
7.3	Rapport présentant les résultats de l'enquête « Test de compatibilité numérique »	14
8	Travaux en cours et rapports sur les révisions ponctuelles de la loi sur le travail	14
8.1	Rapport « Conséquences juridiques du télétravail »	14
8.2	L'initiative parlementaire Burkart.....	15
8.3	L'initiative parlementaire Dobler	15
8.4	Les initiatives parlementaires Graber Konrad et Keller-Sutter	16
8.4.1	Avis du Conseil fédéral sur l'initiative parlementaire Graber Konrad	17
9	Conclusion	19

1 Résumé

Le Conseil fédéral a reçu le mandat de montrer, dans le rapport en réponse au postulat Herzog 15.3679, comment renforcer la compétitivité des entreprises du secteur suisse des services en simplifiant et modernisant la loi fédérale sur le travail dans l'industrie, l'artisanat et le commerce (loi sur le travail, LTr, RS 822.11).

Le rapport renvoie à des travaux antérieurs qui ont examiné la possibilité de flexibiliser et de revoir amplement la loi sur le travail, notamment en lien avec les répercussions de la numérisation sur le marché du travail. Il dresse par ailleurs la liste des révisions de la loi sur le travail intervenues depuis 2000, qui sont le signe de la capacité d'adaptation du texte.

Le rapport arrive à la conclusion suivante : une révision globale de la loi sur le travail à moyen ou long terme pourrait apporter une simplification de la loi et en améliorer la lisibilité. Un tel projet devrait toutefois être voulu et soutenu par les partenaires sociaux, et la protection des travailleurs devrait continuer à être garantie à un niveau comparable à aujourd'hui. Comme les partenaires sociaux n'ont toutefois jusqu'ici pas encore trouvé d'accord sur les grands axes d'une éventuelle révision, les chances de succès d'une révision globale sont faibles à l'heure actuelle. Il ne serait donc pas judicieux pour le moment que le Conseil fédéral entreprenne une modification de grande ampleur de la loi sur le travail.

Les investigations menées jusqu'à présent ont en outre montré que la loi sur le travail est flexible eu égard aux nouvelles formes de travail. Il est possible de mettre en œuvre des modifications de dispositions isolées et des adaptations ponctuelles à tout moment, ce qui se produit d'ailleurs de manière constante.

Dans ces conditions, le fait de n'envisager une révision totale de la loi sur le travail qu'à moyen ou à long terme n'a pas d'impact négatif sur l'économie ou les travailleurs. En outre des travaux portant sur les demandes d'adaptation ressenties comme les plus urgentes sont en cours au Parlement (en particulier iv. pa. 16.414 Graber Konrad « Introduire un régime de flexibilité partielle dans la loi sur le travail et maintenir des modèles de temps de travail éprouvés »).

2 Objet

Le Conseil fédéral est chargé de passer au crible les dispositions législatives et réglementaires du droit du travail auxquelles sont soumis les employeurs et de présenter au Parlement un rapport qui expose les mesures de simplification et de modernisation du droit du travail, et par là de la loi sur le travail, qui permettraient de renforcer la compétitivité des entreprises suisses du secteur des services. Plus particulièrement, le Conseil fédéral évaluera et commencera d'ores et déjà à mettre en œuvre aussi bien des mesures concrètes susceptibles d'être prises immédiatement qu'une refonte complète de la loi sur le travail qui tienne compte des changements intervenus dans le monde du travail ainsi que des formes de travail et des technologies nouvelles qui ont simultanément vu le jour.

Une simplification de la loi sur le travail impliquerait soit que les limites supérieures en vigueur ne peuvent être revues à la baisse par les branches qui le souhaiteraient – ce qui signifierait une perte de flexibilité –, soit que l'on se baserait sur le plus petit dénominateur – mais alors aucune protection générale suffisante ne pourrait plus être garantie. Car à ce jour, les exceptions autorisées sont induites par les besoins spécifiques d'une branche et sont associées à

une prestation compensatoire afin que l'équilibre recherché par la loi sur le travail soit rétabli et que la protection des travailleurs, inscrite dans la Constitution, soit garantie.

Une révision de la loi sur le travail devrait donc impérativement être demandée, et portée, par les deux parties, les représentants des employeurs et des travailleurs. Des discussions avec les partenaires sociaux et les cantons ont abouti au constat que la perspective d'une révision totale ne recueille pas suffisamment d'intérêt et que les partenaires sociaux préfèrent par conséquent que des adaptations ponctuelles soient opérées lorsque cela est nécessaire et réalisable. Entamer une discussion autour d'une révision totale risquerait d'entraver ce mécanisme bien rodé. Dans son avis relatif au postulat Herzog 15.3679 du 26 août 2012, le Conseil fédéral estime donc qu'il est plus judicieux de s'attaquer de manière ciblée à d'éventuels éléments ponctuels de révision à la demande des partenaires sociaux.

3 Remarques préliminaires

La loi sur le travail relève du droit public et a pour objectif de protéger la santé du travailleur de toute atteinte à la santé imputable au poste de travail (cf. également art. 110, al. 1, let. a, de la Constitution fédérale de la Confédération suisse, Cst., RS 101). Elle contribue ainsi à l'accomplissement de la tâche constitutionnelle qui incombe à la Confédération et aux cantons selon laquelle toute personne capable de travailler doit pouvoir assurer son entretien par un travail qu'elle exerce dans des conditions équitables (art. 41, al. 1, let. d, Cst.). Ses prescriptions s'articulent autour de deux axes : premièrement, celui de la protection de la santé au sens large, deuxièmement, celui des durées du travail et du repos.

La loi sur le travail incarne un « acquis social » obtenu peu à peu depuis le XIXe siècle. Chaque disposition aboutit à un équilibre considéré comme juste (ou au moins acceptable) par les partenaires sociaux principalement concernés (organisations patronales et syndicats), et par leurs membres. Et chaque tentative de procéder à un changement ou à une adaptation quelconque de la loi suscite toujours des réactions très émotionnelles chez la partie opposée car cet équilibre, et la paix sociale qu'il offre, sont immédiatement perçus comme étant en péril.

C'est pourquoi les partenaires sociaux jouent un rôle majeur dans le cadre des adaptations de lois et d'ordonnances : Dans un premier temps, les différents besoins sont abordés par les associations directement concernées, puis par les organisations faïtières, dans le cadre d'une table ronde. L'administration fédérale et les cantons participent à la recherche d'un compromis qui satisfasse les deux parties et qui puisse être mis en œuvre. Les modifications proposées sont ensuite également portées à la connaissance de la Commission fédérale du travail, ce qui permet d'estimer, en amont, les chances d'aboutissement du projet de révision.

Jusqu'à aujourd'hui, une ingérence trop forte de la politique n'a jamais été couronnée de succès. Plusieurs projets de loi dans le domaine du droit du travail ont ainsi été rejetés par la population : « Le peuple suisse rejeta en votation populaire la loi du 27 juin 1919 portant réglementation des conditions de travail, qui prévoyait des prescriptions étendues sur la fixation des taux de salaires, la loi du 1^{er} juillet 1922 modifiant l'article 41 de la loi sur le travail dans les fabriques, qui devait donner à la Confédération la possibilité d'étendre, selon les circonstances, la semaine de travail jusqu'à 54 heures, ainsi que l'initiative populaire du 14 septembre 1955 pour l'introduction de la semaine de 44 heures (réduction de la durée du travail) »¹.

L'élaboration de la loi sur le travail a duré environ 50 ans. Un nombre incalculable de tentatives de la part de diverses commissions ainsi que plusieurs consultations ont été nécessaires pour

¹ FF 1960 913.

que l'avant-projet de la loi puisse être transmis au Parlement avec le message du 30 septembre 1960. La LTr a été promulguée le 13 mars 1964 et est entrée en vigueur le 1^{er} février 1966. Dans sa réponse au postulat, le Conseil fédéral indique que cette loi a fait l'objet de plusieurs révisions depuis 1971.

Dans le cadre de la révision entrée en vigueur en 2000, après que le Parlement avait adapté le projet d'acte du Conseil fédéral – mis sur pied avec la participation des partenaires sociaux et des cantons, et intégrant les avis formulés dans le cadre de la consultation – plusieurs étapes et deux scrutins référendaires ont encore été nécessaires. La révision a entraîné des changements significatifs. Ces derniers consistent surtout en la réalisation de l'égalité entre les hommes et les femmes, une flexibilisation des horaires de travail et l'élargissement des droits d'information et de consultation des travailleurs. A la différence de la loi fédérale sur les fabriques de 1877 qui trouve ses origines dans la révolution industrielle, la loi actuelle régleme aussi des aspects nouveaux (comme les questions de protection des données) et concerne non seulement le travail en usine, mais s'applique également aux entreprises artisanales ou de services.

La comparaison avec nos pays voisins montre que nous imposons tous des limites – par ailleurs comparables – concernant la durée du travail et le travail de nuit. Le fait qu'autant de détails soient réglés au niveau de l'ordonnance est inhabituel pour la Suisse, et ce même s'il s'agit de règles sectorielles. Dans d'autres pays, les partenaires sociaux disposent d'une marge de manœuvre importante concernant la durée du travail et du repos. Ils fixent des règles pertinentes pour la branche concernée dans les conventions collectives de travail (conventions tarifaires) de manière bilatérale et sans impliquer l'administration. Mais ces dernières conduisent en fin de compte aussi à une législation très touffue.

Le changement constant qui caractérise le monde du travail d'aujourd'hui renforce toutefois la pression pour modifier les prescriptions légales et les adapter aux nouvelles réalités du monde du travail. Le chapitre suivant énumère les révisions pertinentes de la loi et des ordonnances depuis 2000. Les travaux et rapports sur la flexibilisation du travail ainsi que la refonte complète de la loi sur le travail déjà effectués sont ensuite exposés aux chapitres 6 et 7 suivants. Enfin, les travaux en cours et rapports sur les révisions ponctuelles de la loi sur le travail sont présentés au chapitre 8.

Les termes de simplification et de modernisation sont employés comme suit dans le postulat : la loi sur le travail et ses cinq ordonnances sont perçues comme particulièrement complexes. A force de révisions et d'ordonnances d'exécution, la loi s'est progressivement métamorphosée en un patchwork illisible de règles dont l'application est devenue pour les PME synonyme de charge administrative lourde, avance-t-on pour justifier le postulat. Sa simplification devrait en faciliter l'application pratique et apporter davantage de souplesse.

Le terme de modernisation employé dans le postulat insinue que la loi sur le travail, conçue avant tout pour les entreprises industrielles, n'est plus adaptée aux évolutions que l'on observe dans le monde du travail. De fait, de nouvelles catégories de salariés sont apparues qui, sous réserve de la réalisation individuelle des objectifs, bénéficient d'une grande flexibilité et pour qui la présence physique au bureau et le temps effectivement travaillé constituent de plus en plus des aspects secondaires des rapports de travail (salariés appelés « travailleurs de la connaissance »).

4 Révisions de la loi et des ordonnances depuis 2000

Il serait trop long d'énumérer toutes les révisions de la loi et des ordonnances depuis 2000. Par conséquent, ce chapitre se limite aux principales révisions de la loi sur le travail et de l'ordonnance 1 relative à la loi sur le travail (OLT 1, RS 822.111) en lien avec le présent rapport ainsi qu'à un tableau comportant toutes les adaptations de la section 3 de l'ordonnance 2 relative à la loi sur le travail (OLT 2, RS 822.112) depuis 2000. Ces révisions ont en commun d'introduire une flexibilisation des temps de travail et des temps de repos.

Depuis la révision de 2000, le travail du soir de 20h00 à 23h00 entre autres n'est plus soumis à autorisation (art. 10, al. 1 LTr), ce qui permet l'introduction du travail en deux équipes sans avoir à demander une autorisation. Par ailleurs, la possibilité a été offerte en 2008 aux cantons de fixer quatre dimanches par an pendant lesquels le personnel peut être employé dans les commerces sans qu'une autorisation soit nécessaire (art. 19, al. 6 LTr). Ces travaux ne sont donc plus soumis à autorisation et il n'est plus nécessaire de justifier d'un besoin urgent au sens de l'art. 19, al. 3 LTr.

En 2016, les dispositions d'enregistrement du temps de travail ont été revues. L'art. 46 LTr oblige l'employeur à tenir à la disposition des autorités d'exécution et de surveillance les registres ou autres pièces contenant les informations nécessaires à l'exécution de la loi et de ses ordonnances. L'art. 73 OLT 1 précise notamment que la durée quotidienne et hebdomadaire du travail effectivement fourni (travail compensatoire et travail supplémentaire inclus) et ses coordonnées temporelles, ainsi que les pauses d'une demi-heure et plus doivent être enregistrées. La révision de janvier 2016 de l'OLT 1, qui s'est déroulée avec le concours des organisations faïtières des partenaires sociaux, a quelque peu assoupli cette obligation d'enregistrement du temps de travail en prévoyant notamment la possibilité, pour certains travailleurs, de renoncer à l'enregistrement de la durée de travail (art. 73a OLT 1) ou d'opter pour un enregistrement simplifié (art. 73b OLT 1). Les principes de la loi sur le travail en matière de temps de travail et de temps de repos (interdiction du travail de nuit et le dimanche, observation des temps de repos et des pauses, limites de la durée maximale journalière et hebdomadaire de travail) s'appliquent néanmoins à ces travailleurs.

Dans l'OLT 2, certaines catégories d'entreprises ou de travailleurs telles que définies à l'art. 27 LTr sont exemptées de certaines règles de la loi sur le travail compte tenu de leurs besoins particuliers. Ces entreprises ou travailleurs peuvent par exemple travailler le soir et/ou le dimanche sans autorisation. D'autres dispositions particulières s'appliquent également dans leur cas. Depuis 2000, 30 articles de la section 3 de l'OLT 2 (Catégories d'entreprises et de travailleurs assujetties) ont été introduits ou adaptés en collaboration avec les partenaires sociaux. Le fait que la quasi-totalité des articles soient concernés montre la formidable souplesse de cette ordonnance et illustre la prise en compte constante des besoins spécifiques des branches. Le tableau suivant liste les articles ayant été révisés et leur date d'entrée en vigueur.

Art. n°	Catégories d'entreprises et de travailleurs assujetties	Entrée en vigueur
15	Cliniques et hôpitaux	01.01.2010
16	Maisons et internats	01.01.2010
18	Cabinets médicaux et cabinets dentaires	15.01.2018

19a	Laboratoires médicaux	01.01.2010
20	Pompes funèbres	01.07.2004
21	Cabinets vétérinaires et cliniques vétérinaires	15.01.2018
22	Jardins et parcs zoologiques ainsi que refuges pour animaux	01.07.2004
23	Hôtels, restaurants et cafés	01.07.2005 et 01.04.2019
24	Maisons de jeu	01.07.2004
25	Entreprises situées en région touristique et centres commerciaux répondant aux besoins du tourisme international	01.07.2004 et 01.04.2015
26	Kiosques, entreprises de services aux voyageurs et magasins de stations-service	01.07.2004 et 01.12.2013
26a	Entreprises de services dans les gares et les aéroports	01.04.2006 et 01.04.2015
27	Boulangeries, pâtisseries et confiseries	01.07.2004
27a	Entreprises de transformation de la viande	01.07.2004
30	Rédactions de journaux ou de périodiques, agences de presse ou de photographie	01.07.2004
30a	Prestataires de services postaux	01.07.2015
31	Entreprises de radiodiffusion et de télévision	01.01.2010
32	Entreprises de télécommunication	01.04.2019
32a	Personnel assumant des tâches relevant des technologies de l'information et de la communication	01.04.2019
34	Banques, commerce des valeurs mobilières, bourses, de même que leurs sociétés communes	01.01.2016
35	Théâtres professionnels	01.01.2010
38	Cirques	01.07.2004
40	Installations et équipements de sport et de loisir	01.07.2004
41	Remontées mécaniques	01.07.2004
42	Campings	01.07.2004
43	Entreprises de conférences, de congrès et de foires	01.01.2010
43a	Entreprises fournissant des services destinés à des manifestations	15.09.2014
45	Personnel en charge de la surveillance et du gardiennage	01.07.2004
47	Personnel au sol du secteur de la navigation aérienne	01.08.2013

48	Entreprises de construction et d'entretien d'installations ferroviaires	01.12.2012
52	Entreprises de traitement de produits de l'agriculture	01.09.2016

5 Rapport relatif à une révision totale de la loi sur le travail : conclusions du SECO sur la base des réflexions du groupe de travail « Propositions de révision LTr »²

Après avoir consulté la Commission fédérale du travail (CFT), la Direction du travail (DT) du Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO) a constitué en 2010 un groupe de travail (GT)³ chargé d'examiner la possibilité d'une adaptation de la loi qui permette une simplification sans réduire le niveau de protection des travailleurs. Entre décembre 2010 et septembre 2012, ce groupe de travail s'est réuni neuf fois. Le mandat prévoyait avant tout de clarifier la possibilité d'une révision totale de la LTr. L'une des questions clés pour le SECO était d'évaluer, d'après les discussions menées au sein du groupe de travail, s'il existe une possibilité réaliste d'engager des négociations susceptibles d'aboutir. Le GT a donc mandaté deux experts externes pour qu'ils fournissent des propositions et des idées d'axes possibles de révision⁴ en particulier concernant les dispositions sur le temps de travail et le temps de repos.

Le présent rapport présente les thématiques abordées dans le rapport du GT de mars 2013 et les conclusions qu'en tire le SECO.

5.1 Simplification et élargissement du champ d'application de la LTr

Les art. 1 à 4 de la LTr réglementent le champ d'application de la loi sur le travail. La loi s'applique à l'ensemble des entreprises des secteurs public et privé à l'exception toutefois de certaines entreprises et de certains travailleurs. Ces exceptions s'expliquent notamment par diverses raisons. Il existe, pour certaines entreprises, des dispositions particulières qui sont réglementées dans d'autres lois. Par la volonté du législateur, d'autres entreprises ont droit à une plus grande autonomie. La multitude d'exceptions et la difficulté, dans certains cas, de définir avec précision ce que recouvrent exactement les catégories concernées compliquent la compréhension de la systématique de la loi. La soumission de toutes les entreprises et de tous les travailleurs à une même loi entraînerait indiscutablement une simplification. Les membres du GT ont donc réfléchi à la mesure dans laquelle la réglementation du champ d'application pourrait être simplifiée.

- Sur le fond, ce souhait d'élargir l'application de la LTr au plus grand nombre possible de catégories de travailleurs a été approuvé. Cela vaut en particulier pour les dispositions concernant la protection de la santé proprement dite (art. 6 LTr ; OLT 3). Pour les *enseignants, éducateurs, surveillants et assistants sociaux* (art. 3, let. e, LTr) ainsi que

² https://www.seco.admin.ch/dam/seco/fr/dokumente/Arbeit/Arbeitsbedingungen/Arbeitsgesetz%20und%20Verordnungen/bericht_revision_arg.pdf.download.pdf/bericht_ag_revision_arg.pdf

³ Conduit par le chef de la DT du SECO, le groupe de travail était composé de représentants des travailleurs (Travail.Suisse, Union syndicale suisse), des employeurs (Union patronale suisse, Union suisse des arts et métiers) et des cantons (Association intercantonale pour la protection des travailleurs, Association des offices suisses du travail).

⁴ Expertise : Propositions pour une nouvelle réglementation de la durée du travail et du repos, Neuchâtel, prof. Jean-Philippe Dunand et prof. Pascal Mahon, Centre d'étude des relations de travail, Université de Neuchâtel, avis de droit du 30 juillet 2011 (https://www.seco.admin.ch/dam/seco/fr/dokumente/Arbeit/Arbeitsbedingungen/Arbeitsgesetz%20und%20Verordnungen/rapport_propositions_unine_arg.pdf.download.pdf/rapport_propositions_unine_arg.pdf) et nouvelles propositions de réglementation de la durée de travail et de repos dans la loi sur le travail, Dr Adrian von Kaenel et Dr Roger Rudolph du cabinet d'avocats Streiff Pellegrini & von Kaenel, Wetzikon ZH, idées du 2 août 2011 (https://www.seco.admin.ch/dam/seco/de/dokumente/Arbeit/Arbeitsbedingungen/Arbeitsgesetz%20und%20Verordnungen/bericht_vorschlaege_arg.pdf.download.pdf/bericht_vorschlaege_arg.pdf).

certaines des *voyageurs de commerce* (art. 3 let. g LTr) par exemple, une soumission totale à la LTr serait possible.

- Pour ce qui est des dispositions concernant le temps de travail et le temps de repos, là où des besoins spécifiques existent (p.ex. *les entreprises agricoles et horticoles* ainsi que *le personnel accompagnant dans le transport aérien*), il faudrait trouver des solutions appropriées soit dans les dispositions spéciales de l'OLT 2, soit dans la loi elle-même.
- La loi sur le travail à domicile ne s'appliquant désormais qu'à un tout petit nombre de travailleurs, il pourrait par ailleurs être envisagé de supprimer cette exception et de prévoir dans la LTr une règle spécifique pour les *travailleurs à domicile* (art. 3 let. f LTr).
- Mais avant toute suppression de l'art. 2 let. a LTr (*administrations fédérales, cantonales et communales*), il faudrait examiner préalablement si la Confédération dispose des compétences nécessaires pour interférer en la matière dans la souveraineté des cantons.
- En effet, une soumission des *ménages privés* (art. 2 let. g LTr) à la LTr se heurterait aussi à des obstacles dans la pratique, notamment en matière de contrôle par les autorités cantonales. Le problème des personnes engagées par le biais d'agences de placement est examiné en profondeur, en particulier dans le cadre du postulat Schmid-Federer 12.3266.

S'agissant de la question du champ d'application de la LTr, la discussion a mis en évidence le fait que globalement, l'élargissement était certes souhaitable à terme, en particulier pour les dispositions spécifiques à la protection de la santé (art. 6 LTr ; OLT 3). Mais pour ce qui est des dispositions concernant le temps de travail et le temps de repos, là où des besoins spécifiques existent, il faudrait trouver des solutions appropriées soit dans les dispositions spéciales de l'OLT 2, soit dans la loi elle-même.

Ainsi, la discussion a montré qu'il serait irréaliste de vouloir répondre à l'ensemble des souhaits en une seule fois. Il faut plutôt voir cela comme un objectif stratégique qui pourrait être atteint pas à pas, en fonction des opportunités qui se présenteront.

5.2 Suppression de la distinction faite entre les entreprises industrielles et non industrielles

Le GT s'est penché sur la possibilité de simplifier la situation actuelle au travers d'une éventuelle harmonisation des deux concepts juridiques « Entreprises industrielles et non industrielles ». La distinction entre les deux concepts entraîne des conséquences et des réglementations différentes pour les deux catégories d'entreprises. La durée maximale de la semaine de travail, notamment, est différente d'une catégorie à l'autre (art. 9 LTr) et seules les entreprises industrielles sont soumises à une procédure d'approbation des plans et d'autorisation d'exploiter visant à protéger la santé des travailleurs (art. 7 LTr).

A ce propos, il faut relever que la suppression de la distinction toucherait à l'obligation d'assurer les travailleurs auprès de la Caisse nationale suisse d'assurance en cas d'accidents (CNA). En effet, conformément à l'art. 66, al. 1, let. a de la loi fédérale sur l'assurance-accidents (LAA, RS 832.20), les travailleurs des entreprises industrielles doivent obligatoirement être assurés à la CNA. De ce fait, la suppression de la distinction entre entreprises industrielles et non industrielles amènerait à redéfinir la compétence de la CNA par un autre biais.

La suppression pure et simple de la distinction entre entreprises industrielles et non industrielles ne semble pas réalisable en raison de l'opposition ferme des partenaires sociaux.

Le groupe de travail estime approprié de créer les bases légales permettant aux inspections du travail d'être consultées lors de la procédure d'approbation des plans des entreprises non industrielles. En outre, il serait utile de prévoir des formations certifiées pour les architectes ou, du moins, de lancer une campagne d'information sur l'importance de prendre en considération les mesures de protection des travailleurs dès le moment de la conception d'un projet de bâtiment destiné à un usage professionnel. Enfin, il faudrait encourager les entreprises à inclure les autorités cantonales dans les premières étapes de la planification de mesures de construction.

Le 21 juin 2019, la question de la suppression de la distinction entre entreprises industrielles et non industrielles a une nouvelle fois été posée dans le cadre d'une motion⁵. Dans sa prise de position du 21 août 2019, le Conseil fédéral a recommandé de ne pas entrer en matière sur la motion, justifiant cette recommandation par un renvoi aux conclusions du GT et en soulignant que plusieurs dispositions de la loi sur le travail, comme l'obligation de soumettre les plans à approbation (art. 7 LTr), la durée maximale de la semaine de travail (art. 9 LTr) ou les prescriptions sur le règlement d'entreprise (art. 37 et suivants LTr) sont directement liées à cette distinction. Ces dispositions devraient être redéfinies en cas de suppression de l'art. 5 LTr. Cela entraînerait en outre une révision de la LAA, puisque les entreprises industrielles sont tenues de s'assurer auprès de la Caisse nationale suisse d'assurance en cas d'accidents. Cette motion a été classée, car son auteur a quitté le Parlement.

5.3 Temps de travail et temps de repos : possibilités de simplification

La loi sur le travail étant particulièrement complexe et floue sur la question des temps de travail et de repos, une possible simplification a été évoquée et débattue. Le débat a mis en évidence de nombreux obstacles.

- Une *durée maximum uniforme de la semaine de travail* de 45 heures (pour que le niveau de protection actuel des travailleurs ne soit pas affecté) ferait consensus sur le plan politique uniquement si elle s'accompagne de nouvelles possibilités de flexibilisation. En cas de révision, il serait opportun d'harmoniser aussi les contingents d'heures de travail supplémentaire possibles énoncés à l'art. 12 LTr et d'adapter le texte de l'art. 13 LTr.
Toutefois, la discussion menée à ce sujet a montré qu'un consensus serait difficile à trouver sur ce point. La réduction à 45 heures impliquerait une perte de flexibilité qui n'est pas envisageable pour les employeurs.
- S'agissant de la *flexibilisation de la durée maximum de la semaine de travail*, l'art. 12 LTr fixe déjà dans quelle mesure il est possible de dépasser la durée maximale hebdomadaire de travail, ce qui garantit dans certains cas une flexibilité à court terme. L'art. 22 OLT 1 permet une certaine flexibilisation, dans la mesure où il permet, dans certaines circonstances, de prolonger la durée maximale de la semaine de travail de quatre heures.

⁵ Mo 19.3943 Luginbühl Werner : Loi sur le travail. L'article 5 est inadéquat et dépassé ; <https://www.parlament.ch/fr/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaefft?AffairId=20193943>.

- Un *modèle se basant sur le concept de temps de travail annuel* présenterait un risque en termes de protection des travailleurs, car la santé au travail dépend de manière significative du repos quotidien et de la durée de la semaine de travail. En outre, l'annualisation alourdirait le contrôle des inspecteurs du travail, car celui-ci ne pourrait avoir lieu qu'à posteriori et porterait en principe sur des intervalles de temps plus longs. Dès lors, un tel système ne serait pas réalisable que si une certaine obligation de planification est prévue. Pour les entreprises fortement dépendantes de la conjoncture, en particulier, il faudrait malgré tout prévoir des limites à la charge de travail et des limites dans le temps. Il faudrait étudier en amont les répercussions probables sur la santé des travailleurs.
- D'une manière générale, l'introduction de nouvelles formes de flexibilisation pourrait présenter des risques pour la santé des travailleurs. Afin de mieux protéger ces derniers, il semble judicieux de compenser le *travail supplémentaire* (art. 13 LTr) par du temps libre et subsidiairement par une majoration de salaire.
- La *durée maximale légale du travail quotidien* est aujourd'hui de 12,5 heures. Cette valeur est calculée indirectement : elle est déduite des art. 10, al. 2, LTr (espace dans lequel le travail quotidien doit s'inscrire) et 15 LTr (pauses). En cas de révision, cette question devrait être clairement tranchée dans un article spécifique.
- La disposition relative à la *demi-journée de congé* (art. 21 LTr) ne se justifie plus à l'heure actuelle. Il serait utile de raisonner à l'aide d'exemples concrets afin de cerner par avance les conséquences de la suppression de l'article.

Le GT en a conclu qu'une révision totale du régime du temps de travail et du temps de repos n'est a priori pas réalisable ni forcément souhaitable à l'heure actuelle compte tenu des difficultés qui y sont associées. La dernière grande réforme a par ailleurs eu lieu il y a une dizaine d'années seulement (en 2000) et les art. 12 LTr et 22 OLT 1 garantissent une certaine flexibilité. En tout état de cause, les travaux du GT n'ont pas permis d'identifier un modèle de réglementation qui trouverait un consensus et qui permettrait de réaliser une simplification significative en maintenant le cadre de protection à son niveau actuel. Pour l'instant, le régime actuel pourrait être amélioré de manière plus rapide et plus ciblée par des modifications ponctuelles.

5.4 Mise en œuvre et régime d'application de la loi

La mise en œuvre et l'application de la loi pourraient être grandement améliorées, surtout en ce qui concerne la sensibilisation. Il semble qu'une meilleure *connaissance* de la loi dans les milieux concernés (travailleurs et employeurs) serait susceptible d'en améliorer l'application. A cet égard, le renforcement de la communication et la mise à disposition d'instruments ciblés pourraient contribuer à faire diminuer le sentiment subjectif d'une complexité excessive sans devoir procéder à une révision fondamentale avec tous les risques qu'elle comporte.

Entre-temps, l'Association intercantonale de protection des travailleurs (AIPT) a créé un site Web avec quantité d'informations importantes sur la loi sur le travail pour les travailleurs et les employeurs, en particulier concernant le temps de travail et le temps de repos⁶.

Les discussions menées au sein du GT sur l'opportunité de renforcer les *sanctions* et sur l'ampleur éventuelle d'un tel renforcement – idée avancée en particulier par les représentants

⁶ Association intercantonale de protection des travailleurs -> Durée du travail et repos -> <https://ltr.jura.ch/fr/index.html>.

des cantons – ont mis en évidence des avis très partagés. En tout état de cause, une analyse plus approfondie devrait précéder toute démarche qui irait dans ce sens.

5.5 Conclusion

Le 22 novembre 2013, sur la base de ce rapport final, la Commission fédérale du travail (CFT) a conseillé au SECO de ne pas engager pour l'heure de révision totale de la LTr. Tant que le maintien du niveau de protection des travailleurs ne peut être garanti et que les partenaires sociaux peinent à trouver un consensus, les chances de réussite d'une telle révision sont trop minces. La stratégie de progression pas à pas, qui consiste à discuter des problèmes se présentant lors de tables rondes avec les partenaires sociaux et à les traiter par des révisions ponctuelles, est en revanche plus prometteuse. L'ancien chef du Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche (DEFR) en était arrivé à la même conclusion dans son discours du 2 décembre 2014 à la CFT pour les « 50 ans de la loi sur le travail ».

6 Rapports sur la numérisation⁷

6.1 Rapport « Conséquences de la numérisation sur l'emploi et les conditions de travail : opportunités et risques »

Le rapport du 8 novembre 2017 fait suite à l'application de deux postulats⁸ et analyse les actuelles répercussions de la numérisation sur l'emploi et les conditions de travail en Suisse ainsi que les opportunités et risques associés à la numérisation du marché du travail. Il conclut en substance ce qui suit :

Jusqu'ici, le progrès technique a toujours eu une incidence positive sur la prospérité de la Suisse. En interaction avec d'autres facteurs, le progrès technique a favorisé une croissance continue de l'emploi au cours des deux dernières décennies. Dans le contexte de la numérisation, la politique du marché du travail se concentre principalement sur la question de l'évolution future de l'emploi. Sur la base des connaissances actuelles, on peut s'attendre à ce que la numérisation – comme les innovations fondamentales précédentes – créera de nouvelles opportunités de travail et favorisera ainsi une augmentation globale de l'emploi.

Les changements liés à la numérisation sont sources d'opportunités, mais aussi de risques. Comme il s'agit d'un processus continu, il est encore difficile d'en prédire les effets. Il est donc important de conserver une vue d'ensemble des risques et de prendre si nécessaire les mesures adéquates.

Le rapport indique que la loi sur le travail n'entrave pas les nouvelles formes de travail et ne nécessite, pour l'heure, aucune révision. Les dispositions relatives à la protection des données, à la surveillance du marché du travail, à la sécurité du travail et à la protection de la santé atteignent leur but, y compris dans un environnement modifié, selon le Conseil fédéral. Il en va de même pour le droit du travail et des assurances sociales en vigueur. La Suisse dispose en outre des instruments permettant aux partenaires sociaux de continuer à jouer un rôle central.

⁷ Tous consultables sur : <https://www.seco.admin.ch/seco/fr/home/wirtschaftslage---wirtschaftspolitik/wirtschaftspolitik/digitalisierung.html>.

⁸ Postulats 15.3854 Reynard du 16.09.2015 et 17.3222 Derder du 17.03.2017.

L'évolution des rapports de travail et des conditions de travail est suivie attentivement et l'adéquation des dispositions légales aux besoins réels est contrôlée en permanence. Divers mandats ont été attribués. En lien avec le droit des assurances sociales, notamment, une réflexion approfondie vers de possibles développements futurs doit être menée, entre autres au sujet du modèle accordant, sous certaines conditions, la liberté de choix du statut en matière d'assurances sociales⁹.

6.2 Rapport sur les principales conditions-cadre pour l'économie numérique

La Stratégie « Suisse numérique », qui a été adoptée par le Conseil fédéral en avril 2016¹⁰, fixe les lignes directrices régissant l'action de l'Etat pour répondre à la numérisation. Elle indique comment et dans quels domaines les autorités, l'économie, les milieux scientifiques, la société civile et les acteurs politiques doivent collaborer afin que la Suisse puisse tirer pleinement profit de ce processus de transformation.

Dans ce document, le DEFR a été chargé de présenter au Conseil fédéral, d'ici à la fin de 2016, un rapport sur les principales conditions-cadre pour l'économie numérique. L'analyse a porté donc sur les conditions-cadre nécessitant une adaptation à l'économie numérique, afin que la place économique suisse demeure innovante et compétitive face à ces nouveaux défis. Les questions relevant du droit de la concurrence, les questions de réglementation (économie de partage) et les effets sur le marché du travail et le système éducatif doivent en particulier être pris en compte.

Par ailleurs, une partie du rapport a été rédigée en réponse au postulat 14.4296 Derder (« Encourager l'économie participative, l'encadrer et anticiper les défis à venir »), qui chargeait le Conseil fédéral de présenter un rapport sur l'économie de partage.

Le 11 janvier 2017, le Conseil fédéral a approuvé le « Rapport sur les principales conditions-cadre pour l'économie numérique ». Le but de ce rapport était d'examiner les conditions-cadre dans chaque domaine clé pour l'économie numérique et, au besoin, de procéder à des adaptations réglementaires. La sécurité juridique étant importante pour créer un environnement favorable pour l'économie numérique, une attention particulière a été portée également à l'amélioration de l'actuel cadre légal.

S'agissant des travailleurs de plateforme, il faut vérifier au cas par cas s'il s'agit d'un travailleur indépendant ou salarié. Le rapport aborde ensuite l'économie de partage. En l'espèce, il s'agit le plus souvent de plateformes qui permettent les transactions directes entre utilisateurs et prestataires. Ces transactions comprennent l'utilisation des ressources pour une durée donnée et parfois les services qui y sont liés.

En matière de droit du travail, aucun besoin d'intervention n'a été identifié. Le cadre légal actuel offre, déjà aujourd'hui, une grande souplesse aux organes d'exécution en ce qui concerne l'économie de partage.

Le Conseil fédéral en conclut qu'aucune mesure fondamentale n'est actuellement nécessaire sur le plan législatif. Pour ce qui est de la régulation du temps de travail, il renvoie aux initiatives parlementaires en cours¹¹. Pour que la Suisse puisse à l'avenir aussi pleinement tirer parti des changements structurels associés à la numérisation, il faut protéger les atouts actuels de notre politique de l'emploi et poursuivre l'optimisation ponctuelle des conditions-cadre.

⁹ Un suivi des conséquences de l'ère numérique sur le marché du travail, par exemple, est en cours et fera l'objet d'un rapport au Conseil fédéral fin 2021. Ce suivi doit être renouvelé tous les cinq ans. Pour promouvoir la formation, le DEFR a décidé de donner la priorité au renforcement des compétences de base sur le lieu de travail.

¹⁰ Consultable sur : <https://www.bakom.admin.ch/bakom/fr/page-daccueil/suisse-numerique-et-internet/strategie-suisse-numerique.html>

¹¹ Initiatives parlementaires Graber (16.414), Keller-Sutter (16.423), Dobler (16.442), Burkart (16.484), Mo. Mazzone (17.3201), Po. Herzog (15.3679).

6.3 Rapport présentant les résultats de l'enquête « Test de compatibilité numérique »

Le 11 janvier 2017, le Conseil fédéral a chargé le Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche (DEFR) d'analyser la « compatibilité numérique » des lois qui ont une portée économique et la nécessité de les réviser ; pour ce faire, le DEFR devait se fonder sur des enquêtes auprès des associations, des partenaires sociaux et de certaines entreprises.

Le rapport « Test de compatibilité numérique » du 29 août 2018 devait identifier les éléments de la législation pertinents du point de vue de la politique économique qui entravent inutilement la numérisation et ceux qui sont devenus redondants du fait du virage numérique. Une enquête auprès des associations concernées (notamment les associations d'employeurs et de travailleurs et les entreprises) a été diligentée¹².

La réglementation actuelle de la loi sur le travail n'est, selon certains participants, plus suffisamment adaptée au contexte économique actuel. Les informations recueillies concernaient en priorité les durées maximales légales de travail et de repos ainsi que l'enregistrement du temps de travail ; ces modalités compliquent l'adoption de formes de travail flexibles et de modèles d'affaires. D'autres participants, par contre, sont d'avis qu'une déréglementation du droit du travail en raison de la numérisation n'est pas indiquée. Si des obstacles à la numérisation devaient être éliminés, cela ne devrait pas se faire aux dépens des conditions de travail des employés.

Etant donné que des initiatives parlementaires¹³ sont en cours concernant une révision de la loi sur le travail (voir le paragraphe 8 ci-dessous), le rapport y fait référence et n'envisage aucune autre mesure en la matière.

7 Travaux en cours et rapports sur les révisions ponctuelles de la loi sur le travail

7.1 Rapport « Conséquences juridiques du télétravail »¹⁴

Le postulat 12.3166 Meier Schatz « Développement du télétravail. Conséquences juridiques » charge le Conseil fédéral « de présenter un rapport sur les incertitudes juridiques liées à la flexibilisation croissante du travail, et notamment au développement du télétravail ». Dans son développement, le postulat rappelle que le travail à domicile traditionnel est en recul et qu'il a été remplacé par de nouvelles formes de travail à distance, principalement le télétravail¹⁵. Le postulat constate ensuite que « Cette forme particulière de travail hors de l'entreprise » entraîne « sur le plan juridique des incertitudes » qui exigent « une analyse de la situation ».

Après audition des partenaires sociaux, le Conseil fédéral en conclut dans son rapport du 16 novembre 2016¹⁶ que le droit du travail ne comporte certes aucune disposition particulière réglementant spécifiquement le télétravail. Les dispositions actuelles du Code des obligations, de la loi sur le travail et de la loi fédérale sur l'assurance-accidents semblent en revanche suffisamment générales et souples pour s'appliquer à cette nouvelle forme de travail. Le droit suisse donne la possibilité de prévoir notamment une durée de travail variable, par exemple

¹² 31 avis ont été recueillis en tout : Quinze employeurs/organisations faitières de l'économie, deux associations de travailleurs/organisations syndicales, treize entreprises et un particulier ont répondu à cette enquête.

¹³ Notamment initiatives parlementaires Graber (16.414) et Keller-Sutter (16.423) ainsi que Mo. Mazzone (17.3201).

¹⁴

¹⁵ Télétravail signifie travail à distance. Cette notion désigne des personnes travaillant en dehors des locaux de leur employeur.

¹⁶ Consultable sur : <https://www.bj.admin.ch/dam/data/bj/aktuell/news/2016/2016-11-16/ber-br-f.pdf>.

un temps de travail annualisé ou un modèle fondé sur l'horaire de travail flexible. Ce régime souple de la durée de travail et des horaires de travail doit toutefois respecter les limites posées par la LTr. La sollicitation sans limites du télétravailleur ou du travailleur connecté est considérée comme contraire aux prescriptions de protection de la santé. Par conséquent, le Conseil fédéral n'a pas estimé nécessaire de légiférer sur ce sujet.

Eu égard au recul du travail à domicile, il serait intéressant d'examiner l'opportunité d'étendre ces règles spéciales ou certaines d'entre elles au télétravail.

Le cas échéant, la notion de télétravail serait à définir. De plus, certains points mériteraient d'être examinés de plus près, tels que l'accord pour faire du télétravail, la protection de la santé et le temps de travail ainsi que la question du matériel, des infrastructures et des frais.

7.2 L'initiative parlementaire Burkart

L'initiative parlementaire 16.484 Burkart « Assouplir les conditions encadrant le télétravail » encourage la modernisation de la loi sur le travail pour tenir compte des besoins nouveaux des travailleurs qui effectuent leur mission sous forme de télétravail. Pour les travailleurs qui peuvent en grande partie fixer eux-mêmes leurs horaires de travail, l'initiative réclame que cet espace s'étende à dix-sept heures. Le travail dominical effectué par les travailleurs à leur domicile ne doit plus être soumis à autorisation. Une prestation à caractère professionnel de courte durée et fournie occasionnellement ne saurait constituer une interruption de la durée du repos.

Dans sa note, le SECO indique que la question du télétravail a été examinée minutieusement dans le rapport « Conséquences juridiques du télétravail » (voir ci-dessus le paragraphe 7.1) et que l'administration fédérale ne prévoit, par conséquent, aucun changement ou analyse sur ce sujet. Mais les commissions chargées de l'examen préalable ont décidé de donner suite à cette initiative parlementaire. La CER-N va donc élaborer un projet de loi correspondant.

7.3 L'initiative parlementaire Dobler

L'initiative parlementaire 16.442 Dobler s'intitule « Les employés de start-up détenant des participations dans l'entreprise doivent être libérés de l'obligation de saisir leur temps de travail ». Elle réclame que les employés de start-up (entreprises durant leur cinq premières années d'activité) qui bénéficient d'un « plan d'options d'achat d'actions à l'intention des employés » (Employee Stock Option Plan) – autrement dit, des modèles d'intéressement des collaborateurs tels que les régimes d'actions ou d'options, les actions ou les options fictives – puissent convenir d'un horaire de travail fondé sur la confiance et ne soient pas obligés de saisir leur temps de travail.

Dans sa note, le SECO indique ce qui suit : l'actuelle loi sur le travail exclut déjà (art. 3 let. d LTr) du champ d'application des règles de durée de travail et de repos les travailleurs qui exercent une fonction dirigeante élevée et bénéficient à ce titre d'un intéressement financier. En revanche, l'actuelle loi sur le travail ne fait aucune distinction selon la nature du paiement du travailleur (sur base horaire ou salaire mensuel, avec ou sans commissions, etc.). Selon le droit en vigueur, seuls les travailleurs dont la rémunération est supérieure à 120 000 francs peuvent s'affranchir de l'obligation de saisie du temps de travail (art. 73 a OLT 1).

Dans le cadre de l'examen préalable du 7 mai 2019, le Conseil national a décidé de donner suite à l'initiative. La CER-E s'est raliée à cette décision. La CER-N est maintenant chargée d'élaborer un projet d'acte.

7.4 Les initiatives parlementaires Graber Konrad et Keller-Sutter

La Commission de l'économie et des redevances du Conseil des Etats (CER-E) a envoyé, le 4 septembre 2018, deux avant-projets¹⁷ en procédure de consultation. Les deux avant-projets visent à prendre en compte les changements dans le monde du travail et à permettre plus de flexibilité dans l'organisation du temps de travail et de repos pour les personnes occupant une fonction de supérieur ou de spécialiste disposant d'un pouvoir de décision important dans leur domaine.

L'avant-projet relatif à l'initiative parlementaire 16.414 *Graber Konrad* « Introduire un régime de flexibilité partielle dans la loi sur le travail et maintenir des modèles de temps de travail éprouvés » prévoit que ces travailleurs puissent bénéficier d'un horaire de travail annualisé, dans la mesure où ils jouissent d'une grande autonomie dans leur travail et peuvent fixer dans la majorité des cas eux-mêmes leurs horaires de travail. L'introduction de cet horaire annualisé signifierait que la limite légale actuelle de durée maximale de la semaine de travail serait supprimée pour ces travailleurs et que les fluctuations de la durée de travail hebdomadaire seraient admises. En parallèle, l'avant-projet prévoit pour ces travailleurs un assouplissement des dispositions régissant le temps de repos et le travail dominical effectué selon la propre et libre appréciation du travailleur. Enfin, en matière de protection de la santé, le Conseil fédéral pourra prévoir, au niveau de l'ordonnance, des mesures de prévention des risques psychosociaux.

L'avant-projet relatif à l'initiative parlementaire 16.423 *Keller-Sutter* « Libérer le personnel dirigeant et les spécialistes de l'obligation de saisie du temps de travail » prévoit pour les mêmes deux catégories et aux mêmes conditions que l'employeur puisse renoncer à saisir la durée du temps de travail et de repos. Le champ d'application de l'art. 73a de l'ordonnance 1 relative à la loi sur le travail (OLT 1) serait ainsi élargi. En vigueur depuis le 1^{er} janvier 2016, cet article permet aux travailleurs soumis à une convention collective de travail de renoncer à enregistrer la durée du travail pour autant qu'ils touchent un salaire dépassant 120 000 francs par an.

La consultation a débuté le 4 septembre et s'est terminée le 4 décembre 2018¹⁸. Les 98 personnes qui y participaient se sont exprimées simultanément sur les deux projets. Les réactions ont été très diverses. D'un côté, l'idée d'un assouplissement a été saluée, tandis que le projet de révision a été critiqué de l'autre. Aucun des cantons présents à la consultation n'a soutenu les avant-projets sans réserve. La moitié des cantons s'est même prononcée contre. Les deux associations intercantionales qui représentent les organes d'exécution (AIPT, AOST) ont rejeté les deux avant-projets, considérant qu'ils entraîneraient d'importants problèmes d'exécution. La plupart des organisations de représentation du patronat soutiennent les projets dans les grandes lignes et insistent sur la nécessité d'assouplir la législation pour que les entreprises puissent s'adapter aux évolutions actuelles du marché. Toutes les organisations de représentation des travailleurs qui ont participé à la procédure de consultation sont opposées aux deux avant-projets. Elles critiquent pour l'essentiel un champ d'application mal défini qui réduirait la sécurité juridique. Les institutions de santé et de sécurité au travail, en particulier, ont souligné

¹⁷ Avant-projet de l'initiative parlementaire 16.414 Graber Konrad et 16.423 Keller-Sutter.

¹⁸ Rapport sur les résultats de la procédure de consultation consultable sur : <https://www.parlament.ch/centers/documents/fr/ergebnisbericht-wak-16-414-16-423-2019-01-30-f.pdf> ; Avis sur la procédure de consultation consultable sur : <https://www.parlament.ch/centers/documents/fr/ergebnisbericht-wak-16-414-16-423-2019-01-30-f.pdf>.

que les projets proposés auraient des conséquences négatives sur la protection de la santé des travailleurs. Les opposants aux projets sont d'avis que l'actuelle loi sur le travail offre une souplesse suffisante.

L'étendue et les résultats de cette consultation montrent combien les questions liées à la réglementation des temps de travail et de repos sont délicates. S'unir sur une ligne unique qui satisfasse à la fois les attentes des employeurs et des travailleurs et qui garantisse une application uniforme de la solution retenue est un défi considérable.

En réaction aux résultats de la consultation et à la recommandation du Conseil fédéral dans son avis du 19 avril 2019, l'avant-projet relatif à l'initiative Graber a été adapté en introduisant diverses limites à la flexibilisation initialement prévue. L'approbation définitive du projet de révision Graber et les travaux sur l'avant-projet Keller Sutter ont été suspendus jusqu'à obtention des résultats d'une étude commandée par le Secrétariat d'État à l'économie (SECO) sur les effets de l'article 73a et 73b de l'ordonnance 1 de la loi sur le travail. Le Conseil fédéral a suggéré de recueillir également l'avis des partenaires sociaux en temps donné. Le Conseil fédéral a donc renoncé dans un premier temps à s'exprimer sur le fond des avant-projets, mais a donné des consignes importantes sur les éléments auxquels accorder une attention particulière en cas de révision de la loi sur le travail (voir ci-dessous le paragraphe 6.4.1).

Lors de sa séance du 2 mai 2019, la CER-E a décidé de soumettre la nouvelle version au Conseil fédéral pour nouvel avis. En parallèle, elle a suspendu le dossier jusqu'à l'automne 2019. Le délai de traitement a été prolongé jusqu'au printemps 2021. Le 29 juin 2019, la CER-E a décidé de demander à son conseil l'abandon de l'initiative Keller-Sutter et, sur la base de ce projet de loi, de donner la préférence à l'initiative parlementaire Graber sur l'introduction d'un modèle de temps de travail annualisé.

L'étude commandée par le SECO sur les effets des nouvelles réglementations de 2016 sur l'enregistrement du temps de travail (art. 73a et 73b OLT 1)¹⁹ est parue à l'automne 2019. Elle montre comment la simplification de l'enregistrement du temps de travail a été mise en œuvre, quels éléments sont importants pour une bonne acceptation par les travailleurs concernés et l'utilité de mesures concertées pour minimiser les risques pour la santé des travailleurs.

7.4.1 Avis du Conseil fédéral sur l'initiative parlementaire Graber Konrad

Dans son avis du 17 avril 2019²⁰ sur l'initiative parlementaire Graber Konrad, le Conseil fédéral a donné des consignes importantes sur les éléments auxquels accorder une attention particulière en cas de révision de la loi sur le travail. Ces considérations valent également pour les questions relatives au présent postulat, d'où leur reproduction ici :

« Le but poursuivi par l'initiative, à savoir assouplir la loi du 13 mars 1964 sur le travail pour répondre à un besoin de flexibilité accru exprimé par de nombreuses entreprises, est pertinent, compte tenu de l'évolution du marché du travail. En effet, la mondialisation des marchés et la numérisation de l'économie ont profondément modifié les conditions-cadre auxquelles sont confrontées les entreprises suisses. Il est compréhensible qu'une partie du contenu de la LTr ne réponde plus entièrement aux attentes actuelles. En effet, bien que la loi offre théoriquement une grande souplesse et permette, par exemple, d'augmenter temporairement les plafonds de temps de travail pour faire face à des fluctuations importantes du volume d'activité,

¹⁹ Consultable sur : https://www.seco.admin.ch/seco/fr/home/Publikationen_Dienstleistungen/Publikationen_und_Formulare/Arbeit/Arbeitsbedingungen/Studien_und_Berichte/studie_aenderungen_arbeitszeiterfassung.html.

²⁰ FF 2019 3839.

on constate que, dans les faits, la complexité du système limite souvent la marge de manœuvre des entreprises.

Cela étant, il ne faut pas perdre de vue que la LTr est un instrument du droit public qui vise en premier lieu à protéger la santé des travailleurs. A cet égard, on aurait tort de considérer que cette loi a perdu toute pertinence du simple fait qu'elle est entrée en vigueur il y a plus d'un demi-siècle. Le lien entre la durée excessive du travail et la survenance de certaines pathologies est scientifiquement établi et toujours valable, ce qui légitime aujourd'hui encore les pouvoirs publics à réglementer la durée du travail et du repos. A cet égard, il convient de relever l'impact grandissant des risques psychosociaux en matière de santé au travail, tel qu'il a été mis en évidence par de nombreuses études publiées ces dernières années. Comme il s'agit d'une question de santé publique, il est également nécessaire que les inspections cantonales de travail, qui sont les autorités cantonales chargées de l'exécution, soient en mesure de veiller à la bonne application des règles qui ont été fixées. En protégeant la santé des travailleurs, la loi renforce également l'attrait des emplois en Suisse, ce qui a un effet positif sur l'économie. Le fait que les temps de travail et de repos aient un impact sur la santé ne signifie pas que les règles inscrites dans la loi sont immuables. Mais le but de toute démarche de révision pour adapter les règles aux circonstances actuelles doit être de maintenir le niveau de protection de la santé des travailleurs et de garantir un équilibre entre ce qu'on donne et ce qu'on demande aux employés. Il s'agit d'une tâche complexe pour laquelle le législateur est appelé à faire preuve de prudence.

Les résultats de la consultation sur ce projet de révision l'ont confirmé : le législateur est confronté, d'une part, à des attentes légitimes de l'économie et, d'autre part, à des craintes justifiées des travailleurs pour leur santé. Par ailleurs, la capacité des pouvoirs publics à veiller au respect des règles fixées est déterminante si l'on considère le but primaire de cette législation. Les organisations des travailleurs s'y opposent avec véhémence en évoquant les risques pour la santé et la plupart des cantons y sont défavorables ou émettent de fortes réserves, considérant notamment que les définitions imprécises utilisées poseraient de grands problèmes d'application. Or ces deux groupes jouent un rôle essentiel pour la mise en œuvre d'une révision de cette ampleur. Si des réserves aussi claires sont déjà exprimées à ce stade à la fois par une partie des partenaires sociaux et par les cantons, les chances de succès d'un tel projet sont très faibles. »

Dans son avis complémentaire du 20 septembre 2019²¹, le Conseil fédéral estime que les chances de succès du projet de révision de l'initiative parlementaire Graber Konrad sont faibles étant donné le renoncement par la CER-E d'intégrer explicitement les partenaires sociaux concernés par cette thématique. Malgré les modifications apportées, les craintes exprimées dans le cadre de la procédure de consultation n'ont pas vraiment pu être désamorçées. Le Conseil fédéral propose par conséquent au Parlement de ne pas entrer en matière sur le projet de loi.

« Au cas où le Parlement déciderait toutefois d'entrer en matière sur le projet de loi, le Conseil fédéral préconise, outre la consultation des partenaires sociaux et la prise en considération de l'étude sur l'évaluation des effets des nouvelles règles d'enregistrement de la durée du travail²² (disponible depuis l'automne 2019), d'examiner divers aspects en vue d'une discussion avec les partenaires sociaux dans le but de trouver des solutions acceptées par les deux côtés. »

Depuis février 2020, certaines associations de branche réfléchissent à l'opportunité pour le Conseil fédéral d'intégrer certaines branches (comme la branche fiduciaire) dans l'OLT 2 et

²¹ FF 2019 6213.

²² Consultable sur : https://www.seco.admin.ch/seco/fr/home/Publikationen_Dienstleistungen/Publikationen_und_Formulare/Arbeit/Arbeitsbedingungen/Studien_und_Berichte/studie_aenderungen_arbeitszeiterfassung.html.

par là même de répondre à la demande de l'initiative parlementaire 16.414. Introduire de nouvelles règles conformément à l'OLT 2 pour une nouvelle branche serait possible avec le soutien des partenaires sociaux dans un cadre bien particulier. Mais une telle solution serait clairement plus limitée que le projet de révision actuellement en discussion. Reste à savoir si les réflexions en ce sens vont se poursuivre (*Etat mars 2020*).

8 Conclusion

Les réflexions et travaux relatifs à une éventuelle simplification et modernisation de la loi sur le travail ont été nombreux ces dix dernières années.

Une révision totale à moyen ou à long terme de la loi sur le travail pourrait induire des simplifications matérielles ainsi qu'une meilleure lisibilité des conditions de la loi. Pour autant, les études réalisées jusque-là ont montré que la loi offre une flexibilité suffisante pour répondre aux nouvelles formes de travail. En vertu du mandat constitutionnel, une révision totale n'est envisageable que si le niveau global de protection des travailleurs est maintenu. Les divers examens effectués ont tous conclu qu'une révision totale de la loi sur le travail ne peut se faire qu'en étroite collaboration avec les partenaires sociaux. Ces derniers n'étant pas d'accord sur les grands axes d'une éventuelle révision, le Conseil fédéral estime que les chances de réussite d'une telle révision totale sont actuellement faibles. Par conséquent, il n'est pas judicieux pour l'heure que le Conseil fédéral entreprenne une modification de grande envergure de la loi sur le travail. Des initiatives parlementaires sont en outre actuellement en cours à cet égard. Indépendamment de cela, il est possible de modifier certaines dispositions de la loi et de les adapter ponctuellement. C'est même un processus constant. Depuis 2000, plus de 30 articles de l'OLT 2 ont ainsi été révisés en étroite collaboration avec les partenaires sociaux.

La question d'une révision totale de la loi est néanmoins légitime après plus de 50 ans d'existence. Une révision totale permettrait d'élaborer un instrument à la structure claire, avec moins de règles et d'exceptions et donc plus facile à comprendre et à appliquer. Mais un tel projet doit être voulu par les partenaires sociaux et soutenu en conséquence. Par ailleurs, la protection des travailleurs doit rester au moins à un niveau comparable à celui d'aujourd'hui. En attendant, l'actuelle loi sur le travail est applicable et, on ne peut pas dire que, malgré certaines faiblesses, elle ne corresponde plus du tout à la réalité du monde du travail d'aujourd'hui. Au contraire, la loi sur le travail offre un cadre très souple, puisque plusieurs révisions ponctuelles sur des problématiques ciblées ont permis de combler d'importantes lacunes. Par ailleurs, les ordonnances font l'objet d'adaptations régulières pour répondre aux besoins spécifiques des diverses branches. Il est donc possible d'envisager une révision totale de la loi sur le travail à moyen ou à long terme, sans que cela ait un impact négatif sur l'économie ou les travailleurs.