



Recommandé

Conseil des Etats
Commission de l'économie et des redevances
Monsieur Pirmin Bischof
Président de la commission
3003 Berne

Date **28 NOV. 2018**

Prise de position sur les initiatives parlementaires 16.414 é Iv. Pa. Graber Konrad. «Introduire un régime de flexibilité partielle dans la loi sur le travail et maintenir des modèles de temps de travail éprouvés» et 16.423 é Iv. Pa. Keller-Sutter. «Libérer le personnel dirigeant et les spécialistes de l'obligation de saisie du temps de travail»

Monsieur le Président,
Mesdames et Messieurs les Conseillers aux États,
Mesdames, Messieurs,

Nous vous remercions de nous donner l'occasion de nous prononcer sur les initiatives parlementaires 16.414 Graber et 16.423 Keller-Sutter.

Le Conseil d'Etat valaisan fait sienne la prise de position détaillée déposée conjointement par l'Association intercantonale pour la protection des travailleurs (AIPT) et l'Association des offices suisses du travail (AOST), qui ne soutient pas ces deux initiatives et dont vous trouverez copie en annexe.

Cinq arguments, qui militent en défaveur de ces initiatives, méritent de compléter l'argumentaire développé par ces associations :

1. L'augmentation des tensions psychosociales sur le lieu de travail provoque une recrudescence des absences pour cause de maladie, ce qui engendre des coûts supplémentaires pour les entreprises et les assurances sociales. Les études les plus récentes démontrent que les cadres sont tout particulièrement exposés, notamment au risque de burnout.
2. L'enregistrement du temps de travail est l'un des seuls indicateurs objectifs permettant aux entreprises de s'assurer que leurs collaborateurs réalisent leurs tâches dans des limites qui ne soient pas attentatoires à leur santé. Il en va de même des organes de contrôle et des instances prud'homales.
3. La suppression de l'enregistrement du temps de travail dans des métiers tels l'ingénierie ne conduirait qu'à accentuer les graves problèmes de distorsion de concurrence actuellement observés, notamment en regard de prestations réalisées par des détachés européens dont la durée de la semaine de travail ne pourrait plus être établie.
4. En dépit de la souplesse qu'elle souhaite introduire, en réalité la disparition des garde-fous prévus par la loi ne peut au final que perturber l'organisation de la vie familiale, sociale et culturelle des cadres et spécialistes concernés, avec les risques élevés de burnout que l'on sait, et, à terme, nuire à la compétitivité de notre économie, contrairement à son objectif initial. Dans un marché confronté à une pénurie croissante de main-d'œuvre, la réflexion devrait avant tout porter sur les moyens de garantir une croissance durable aux entreprises indigènes, notamment par le maintien du savoir-faire et de la productivité de celles et ceux qui en constituent les forces vives.



5. La grande flexibilité qui prévaut actuellement, que ce soit au travers de près de 0 régimes d'exception prévus par l'ordonnance 2 ou du modèle d'horaire annualisé prévu par la loi (cf. tableau joint), permet déjà de tenir compte des besoins spécifiques des différentes branches économiques.

Au vu de ce qui précède, il ne nous paraît pas opportun de soutenir les initiatives parlementaires 16.414 Graber et 16.423 Keller-Sutter. Vous trouverez en annexe les réponses au questionnaire relatif à ces deux avant-projets.

Nous vous remercions de bien vouloir tenir compte de nos observations.

En vous remerciant de nous avoir consultés, nous vous prions d'agréer, Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs les Conseillers aux Etats, Mesdames, Messieurs, l'expression de notre haute considération.

Au nom du Conseil d'Etat

La présidente



Esther Wäeber-Kalbermatten



Le chancelier



Philipp Spörri

Annexes - Questionnaire
- Prise de position AOST et AIPT

Copie à vernehmlassungen@seco.admin.ch
DSSC/SPT
DEF/SICT

16.414 Initiative parlementaire Graber Konrad. Introduire un régime de flexibilité partielle dans la loi sur le travail et maintenir des modèles de temps de travail éprouvés

16.423 Initiative parlementaire Keller-Sutter. Libérer le personnel dirigeant et les spécialistes de l'obligation de saisie du temps de travail

Procédure de consultation relative aux deux avant-projets

Questionnaire

Remarque préalable : la commission envoie deux avant-projets en consultation, l'un relatif à l'initiative parlementaire Graber Konrad, l'autre relatif à l'initiative parlementaire Keller-Sutter. Les deux avant-projets concernent les mêmes catégories de travailleurs et poursuivent le même objectif, à savoir permettre aux travailleurs concernés d'aménager leurs horaires de travail avec davantage de souplesse. Ils proposent cependant chacun une autre solution. Le présent questionnaire porte sur les deux avant-projets de loi. Les questions 1-3 sont communes aux deux avant-projets ; les questions suivantes sont spécifiques à chaque avant-projet.

1.	Pensez-vous qu'il est nécessaire de modifier la loi sur le travail dans le sens général visé par les deux avant-projets ?
Réponse	<p>Le monde du travail est en pleine mutation. Les nouveaux moyens de communication favorisent le travail flexible et rendent la frontière entre le travail et les loisirs de plus en plus perméable pour une partie des travailleurs. Cela pose de nouveaux défis aux entreprises et aux autorités chargées de l'application de la loi sur le travail en matière d'enregistrement du temps de travail. Dans le même temps, l'augmentation des tensions psychosociales sur le lieu de travail provoque une recrudescence des absences pour cause de maladie, ce qui engendre des coûts supplémentaires pour les entreprises et les assurances sociales. Les autorités cantonales du marché du travail et les inspections cantonales se trouvent donc dans un champ de tension entre, d'une part, l'adaptation au nouveau monde du travail et, d'autre part, la prévention et la protection de la santé. Sur le plan de l'exécution, nous nous opposons aux deux avant-projets pour des raisons pratiques et de sécurité juridique. La loi sur le travail actuelle est déjà très souple et comporte de nombreuses exceptions.</p>
2.	Si vous êtes de l'avis que la loi sur le travail doit être révisée : estimez-vous que les deux avant-projets doivent être réalisés et mis en vigueur ? Ou êtes-vous de l'avis que seul un avant-projet doit être réalisé et si oui lequel ?
Réponse	<p>Sur le plan de l'exécution, nous nous opposons aux deux avant-projets pour des raisons pratiques et de sécurité juridique. Une solution équilibrée devrait tenir compte des points suivants :</p> <ul style="list-style-type: none">- L'obligation de saisie du temps de travail devrait, comme par le passé, s'appliquer à la majorité des travailleurs puisque le salaire correspond à la

	<p>rémunération due par unité de temps.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Une solution équilibrée doit être valable pour l'ensemble des branches économiques. - Une libération de l'obligation de saisir le temps de travail doit dépendre de critères objectifs comme la fonction exercée, le degré d'observation des directives de l'employeur, les responsabilités exercées et le salaire. - Le système doit être transparent, efficace et applicable sans charges administratives supplémentaires pour les entreprises. - Il convient de prendre des mesures de prévention et d'accompagnement concrètes. - Les expériences faites par l'autorité d'exécution depuis l'entrée en vigueur en 2016 de la réglementation actuelle (art. 73A et 73b, OLT 1) doivent être prises en compte lors de l'élaboration du projet.
--	--

3.	<p>Comment appréciez-vous la manière dont les deux avant-projets définissent les deux catégories de travailleurs concernés (travailleurs qui exercent une fonction de supérieur et spécialistes qui disposent d'un pouvoir de décision important dans leur domaine de spécialité, cf. art. respectivement 13a, al. 1 et 46, al. 2 des avant-projets) ?</p> <p>Sous-question : faut-il notamment prévoir dans l'ordonnance des exigences relatives à la formation pour les spécialistes (cf. chap. 2.4 des rapports explicatifs) ? Si oui, quel niveau de formation minimal faut-il prévoir ?</p>
----	--

Réponse	<p>Sur le plan de l'exécution, des critères objectifs sont indispensables pour libérer certaines catégories de travailleurs de l'obligation de saisie du temps de travail. Aujourd'hui déjà, la définition de la renonciation à l'enregistrement de la durée du travail découlant de l'art. 73A, OLT 1 pose des problèmes d'application pratique en raison des problèmes d'interprétation de certaines notions juridiques. Les définitions proposées aux art. 46, al. 2, et 13a, al. 1, des avant-projets rendront les problèmes de délimitation encore plus complexes. S'il restera possible de caractériser les travailleurs exerçant une fonction de supérieur, ce ne sera plus le cas pour les « spécialistes ». En outre, les expressions « disposant d'un pouvoir de décision important dans leur domaine de spécialité », « grande autonomie » et « dans la majorité des cas » sont imprécises. Le fait que les estimations du nombre de travailleurs concernés diffèrent considérablement entre la majorité de la commission et la minorité démontre la grande marge d'interprétation et l'insécurité juridique qui en découle. L'ancien critère objectif – un salaire annuel brut (bonus compris) dépassant 148 200 francs – ne figure plus dans la nouvelle réglementation proposée. Du point de vue de la protection des travailleurs, il nous semble également problématique que l'assentiment du travailleur ne soit plus requis en cas de renonciation à l'enregistrement de la durée du travail ou d'enregistrement simplifié de la durée du travail. Nous jugeons indispensable de maintenir la délimitation salariale et l'accord du travailleur.</p> <p>Sous-question : non. De telles exigences représentent une ingérence dans le développement personnel d'un travailleur et concernent parfois des droits de la personnalité. L'assujettissement ne peut être subordonné à la formation. En outre, cela compliquerait et entraverait considérablement l'exécution puisque les autorités d'exécution compétentes seraient contraintes d'effectuer des contrôles sup-</p>
---------	---

	plémentaires en lien avec les conditions de libération. L'exercice des activités correspondantes devrait être prouvée et les travailleurs seraient tenus de transmettre aux autorités leurs CV, diplômes, certificats, etc. Tous ces documents devraient être vérifiés par l'autorité d'exécution compétente, ce qui engendrerait des dépenses supplémentaires.
--	---

Questions concernant uniquement l'avant-projet relatif à l'initiative parlementaire Graber Konrad :

4a.	Quelle appréciation faites-vous des dispositions relatives à l'annualisation du temps de travail (art. 13a, al. 2-4) ?
Réponse	Ces dispositions ne sont pas applicables. Le modèle proposé d'horaire annualisé ne peut être vérifié en ce qui concerne sa mise en œuvre. Et si tel était le cas, il devrait être consigné par écrit. Comme nous l'avons déjà mentionné, la définition des travailleurs concernés n'est pas claire et les contrôles en relation avec l'exécution ne sont pas réalisables.

5a.	Quelle appréciation faites-vous du mode de compensation prévu pour les heures additionnelles annuelles (art. 13a, al. 5) ?
Réponse	La compensation est conforme aux dispositions en vigueur, ce qui est tout à fait acceptable. En revanche, la formulation de la let. b est trop vague. Il laisse de nombreuses questions sans réponse, ce qui n'est pas dans l'intérêt des travailleurs : jusqu'à quand les heures additionnelles annuelles doivent-elles être compensées ? Qu'advient-il si les heures supplémentaires ne peuvent être compensées en raison d'une charge de travail élevée ? Sont-elles perdues à la fin de l'année suivante ?

6a.	Quelle appréciation faites-vous de la disposition relative au temps partiel (art. 13a, al. 6) ?
Réponse	Cette disposition ne soulève aucune objection.

7a.	Quelle appréciation faites-vous de la disposition relative à la période quotidienne maximale d'occupation (espace-temps dans lequel le travailleur peut être occupé, cf. art. 13a, al. 7) ?
Réponse	Cette disposition n'offre aucune valeur ajoutée. Le modèle d'horaire annualisé doit promouvoir la flexibilité, notamment pour absorber les pics d'activité. Cette disposition réduit la durée maximale journalière de travail de deux heures par rapport à la législation en vigueur (17 heures selon l'art. 10 LTr).

8a.	Quelle appréciation faites-vous de la disposition relative à la durée du repos quotidien (art. 15a, al. 3 et 4) ?
Réponse	La notion de « plusieurs fois par semaine » est trop vague pour l'exécution et l'on peut se demander si la durée moyenne de 11 heures peut encore être respectée si la période de repos est réduite plusieurs fois.
9a.	Quelle appréciation faites-vous des dispositions relatives au travail du dimanche (art. 18 et 19a) ?
Réponse	La possibilité d'effectuer un travail dominical exempté d'autorisation pour autant que celui-ci soit accompli « selon sa propre et libre appréciation » est invérifiable sur le plan de l'exécution.
10a.	Quelle appréciation faites-vous de la disposition relative à la protection de la santé (art. 6, al.4) ?
Réponse	Cette disposition est également trop vague. Quelles sont ces « mesures de prévention »? Que signifie l'expression « dans certaines branches particulières »? Que veut-on dire par « pris en compte de manière appropriée »? Cette disposition ne contribue pas à la sécurité juridique. En outre cette disposition est facultative : on ne peut donc exclure qu'elle se transforme en une question de coût, ce qui irait à l'encontre de la protection de la santé.
11a.	Quelle appréciation faites-vous de la disposition relative au déplacement possible du début et de la fin de la période de travail du jour et du soir (art. 10, al. 2) ?
Réponse	D'après notre expérience pratique, il n'est pas nécessaire de prolonger l'intervalle du travail d'une heure.
12a.	Avez-vous des remarques concernant l'exécution du projet de loi ?
Réponse	Non.
13a.	Avez-vous d'autres remarques ou commentaires ?
Réponse	La protection de la santé sera prise en compte sur la base de valeurs moyennes (nombre d'heures de travail annuel de 45 heures au maximum par semaine en moyenne au cours de l'année civile, durée du repos quotidien de onze heures devant être observée en moyenne sur quatre semaines). Cette approche mathématique contredit les connaissances acquises dans le domaine de la médecine du travail, selon lesquelles le repos quotidien est important pour la santé.

Questions concernant uniquement l'avant-projet relatif à l'initiative parlementaire Keller-Sutter :

4b.	Quelle appréciation faites-vous de la disposition relative à la possibilité pour l'employeur de ne pas saisir ni mettre à la disposition des autorités les données relatives la durée du travail et du repos (art. 46, al. 2, phrase introductive) ?
Réponse	En tant que partie du droit public, la loi sur le travail a pour objectif de protéger la santé des travailleurs de tout préjudice imputable au poste de travail. Les inspections cantonales du travail sont chargées de faire appliquer ces dispositions et de surveiller le respect de la durée du travail et du repos. La suppression de l'obligation d'enregistrer le temps de travail par l'employeur rend l'exécution nettement plus difficile, en particulier si les critères de renonciation à l'obligation de saisir le temps de travail ne peuvent être contrôlés (voir question 3). Cette déréglementation va également contribuer à rendre pratiquement impossible l'identification des cas de concurrence déloyale, notamment entre entreprises indigènes et étrangères actives sur le territoire suisse.
5b.	Estimez-vous nécessaire de prévoir dans la loi des mesures relatives à la protection de la santé en cas de non-enregistrement du temps de travail ?
Réponse	Oui. Néanmoins, la question de savoir comment effectuer les contrôles sans possibilité d'exécution (question 4b) reste ouverte.
6b.	Avez-vous des remarques concernant l'exécution du projet de loi ?
Réponse	Cette modification non seulement lèserait l'organisation de la vie familiale, sociale, culturelle et personnelle des cadres et spécialistes concernés, avec les risques de burnout que l'on sait, mais ne pourrait au final que nuire à la compétitivité de notre économie et à l'augmentation des coûts de la santé, contrairement à son objectif initial. La question de la responsabilité sociale des entreprises (prise en charge des coûts de santé externalisés) aurait dû être examinée dans ce contexte.
7b.	Avez-vous d'autres remarques ou commentaires ?
Réponse	Ce projet doit être privilégié au détriment de l'autre. Toutefois, la délimitation entre l'obligation et l'exemption de l'enregistrement de la durée du travail n'est pas suffisamment claire et compréhensible.



Secrétariat d'État à l'économie
Centre de prestations Conditions de travail
Corina Müller Könz
Holzikofenweg 36
3003 Berne

Berne, le

Prise de position sur les initiatives parlementaires 16.414 Graber (« Introduire un régime de flexibilité partielle dans la loi sur le travail et maintenir des modèles de temps de travail éprouvés ») et 16.423 Keller-Sutter (« Libérer le personnel dirigeant et les spécialistes de l'obligation de saisie du temps de travail »)

Monsieur le Président,
Mesdames et Messieurs les Conseillers aux États,
Mesdames, Messieurs,

Nous vous remercions de nous donner l'occasion de nous prononcer sur les initiatives parlementaires 16.414 Graber et 16.423 Keller-Sutter. En leur qualité d'autorité d'exécution, l'Association des offices suisses du travail (AOST) et l'Association intercantonale pour la protection des travailleurs (AIPT) communiquent leur position concernant les deux avant-projets :

Le monde du travail est en pleine mutation. Les nouveaux moyens de communication favorisent le travail flexible et rendent la frontière entre le travail et les loisirs de plus en plus perméable pour une partie des travailleurs. Cela pose de nouveaux défis en matière d'enregistrement du temps de travail pour les entreprises et les autorités chargées de l'application de la loi sur le travail. Dans le même temps, l'augmentation des tensions psychosociales sur le lieu de travail provoque une recrudescence des absences pour cause de maladie, ce qui engendre des coûts supplémentaires pour les entreprises et les assurances sociales. Les autorités cantonales du marché du travail et les inspections cantonales se trouvent donc dans un champ de tension entre, d'une part, l'adaptation au nouveau monde du travail et, d'autre part, la prévention et la protection de la santé.

Flou juridique dans la définition des salariés concernés

Sur le plan de l'exécution, des critères objectifs sont indispensables pour libérer certaines catégories de travailleurs de l'obligation de saisie du temps de travail. Aujourd'hui déjà, la définition de la renonciation à l'enregistrement de la durée du travail découlant de l'art. 73A, OLT 1 pose des problèmes d'application pratique en raison des incertitudes liées à l'interprétation de certaines notions juridiques. Les définitions proposées aux art. 46, al. 2 et

13a, al. 1 des avant-projets rendront les problèmes de délimitation encore plus complexes. S'il restera possible de caractériser les travailleurs exerçant une fonction dirigeante, ce ne sera plus le cas pour les « spécialistes ». En outre, les expressions « qui disposent d'un pouvoir de décision important dans leur domaine de spécialité », « grande autonomie » et « dans la majorité des cas » sont imprécises. Le fait que les estimations du nombre de travailleurs concernés diffèrent considérablement entre la majorité et la minorité de la commission démontre la grande marge d'interprétation et l'insécurité juridique qui en découle. L'ancien critère objectif – un salaire annuel brut (bonus compris) dépassant 148 200 francs – ne figure plus dans la nouvelle réglementation proposée. Du point de vue de la protection des travailleurs, il nous semble également problématique que l'assentiment du travailleur ne soit plus requis en cas de renonciation à l'enregistrement de la durée du travail ou d'enregistrement simplifié de la durée du travail. Nous jugeons indispensable de maintenir la délimitation salariale et l'accord du travailleur. La proposition d'inclure des exigences particulières de formation au niveau de l'ordonnance ne résout pas le problème et crée des charges supplémentaires pour les entreprises et les autorités (fourniture et contrôle de CV, diplômes et certificats, etc.).

Alourdissement des procédures de contrôle et affaiblissement de la protection de la santé

En tant que partie du droit public, la loi sur le travail a pour objectif de protéger la santé des travailleurs de tout préjudice imputable au poste de travail. Les inspections cantonales du travail sont chargées de faire appliquer les mesures de protection générale de la santé et de s'assurer que la durée du travail et du repos est respectée. Les deux avant-projets rendent l'exécution plus difficile en raison de termes juridiques peu clairs et d'une documentation lacunaire. Ces nouveaux régimes entraîneront une forte augmentation des opérations de contrôle, car ils nécessiteront dans la pratique des enquêtes coûteuses auprès des employeurs et des salariés, ce qui entraînera un accroissement des charges administratives pour les entreprises. En admettant que les ressources des inspections du travail demeurent inchangées, une complexification des procédures de contrôle entraînera une réduction du nombre de contrôles effectués et, partant, de leur efficacité. Les dispositions proposées provoqueront un accroissement des risques psychosociaux (mise en danger intéressée) tandis que les mesures étatiques de protection de la santé diminueront. Il est donc impératif d'inclure des mesures de prévention et d'accompagnement efficaces des entreprises dans les avant-projets.

Les phases de récupération ne se calculent pas à l'aide de formules mathématiques

L'initiative parlementaire Graber est une solution sectorielle qui modifiera considérablement la réglementation de la durée du travail et du repos pour les travailleurs concernés : pas d'application de la durée maximale hebdomadaire du travail et des dispositions relatives au travail supplémentaire, augmentation de la durée quotidienne maximale du travail de 14 à 15 heures, diminution réitérée de la durée du repos quotidien de 11 à 9 heures et suppression de l'obligation de demander une autorisation pour le travail du dimanche, pour autant que cela ait lieu à la seule discrétion du travailleur. Par ailleurs, le début de l'intervalle de travail quotidien pourra être fixé à 4 heures du matin pour *tous* les travailleurs. La protection de la santé sera prise en compte sur la base de valeurs moyennes (nombre d'heures de travail annuel de 45 heures au maximum par semaine en moyenne au cours de l'année civile, durée du repos quotidien de 11 heures devant être observée en moyenne sur quatre semaines). Cette approche mathématique contredit les connaissances acquises dans le domaine de la médecine du travail, selon lesquelles le repos quotidien est important pour la santé. Le modèle proposé d'horaire annualisé ne peut être vérifié en ce qui concerne sa mise en œuvre.

Sur le plan de l'exécution, nous nous opposons aux deux avant-projets pour des raisons pratiques et de sécurité juridique. La loi sur le travail actuelle est déjà très souple et com-

porte de nombreuses exceptions. Nous sommes volontiers disposés à faire part de notre expérience en matière d'exécution dans le cadre de ce débat. Une solution équilibrée devrait en particulier tenir compte des points suivants :

- L'obligation de saisie du temps de travail devrait, comme par le passé, s'appliquer à la majorité des travailleurs puisque le salaire correspond à la rémunération due par unité de temps.
- Une solution équilibrée doit être valable pour l'ensemble des branches économiques.
- Une libération de l'obligation de saisir le temps de travail doit dépendre de critères objectifs comme la fonction exercée, le degré d'observation des directives de l'employeur, les responsabilités exercées et le salaire.
- Le système doit être transparent, efficace et applicable sans charges administratives supplémentaires pour les entreprises.
- Il convient de prendre des mesures de prévention et d'accompagnement concrètes.
- Les expériences faites par l'autorité d'exécution depuis l'entrée en vigueur en 2016 de la réglementation actuelle (art. 73A et 73b, OLT 1) doivent être prises en compte lors de l'élaboration du projet.

Vous trouverez en annexe les réponses au questionnaire relatif à ces deux avant-projets.

Nous vous remercions de bien vouloir tenir compte de nos observations.

Veuillez agréer, Mesdames, Messieurs, nos salutations distinguées.

**Association des offices suisses du travail
(AOST)**

Association intercantonale pour la protection des travailleurs (AIPT)

Bruno Sauter
Président

Président
Peter Meier

Annexe : Questionnaire

Copie à : Conférence des chefs des départements cantonaux de l'économie publique
(CDEP)