



ETAT DE FRIBOURG  
STAAT FREIBURG

Conseil d'Etat CE  
Staatsrat SR

Rue des Chanoines 17, 1701 Fribourg

T +41 26 305 10 40, F +41 26 305 10 48  
www.fr.ch/ce

Conseil d'Etat  
Rue des Chanoines 17, 1701 Fribourg

## PAR COURRIEL

Secrétariat d'Etat à l'économie  
Leistungsbereich Arbeitsbedingungen  
Corina Müller Könz  
Holzikofenweg 36  
3003 Berne

Document PDF et Word à :  
[vernehmlassungen@seco.admin.ch](mailto:vernehmlassungen@seco.admin.ch)

*Fribourg, le 4 décembre 2018*

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

Madame, Monsieur,

Nous vous remercions de donner l'occasion au Conseil d'Etat de se prononcer sur les avant-projets découlant des initiatives parlementaires Graber Konrad 16.414 et Keller-Sutter 16.423. La présente consultation appelle à une prise de position de l'autorité cantonale à la fois en sa qualité d'inspection cantonale du travail et sa qualité d'employeur.

Ces deux avant-projets visent les mêmes catégories de travailleurs (personnes exerçant une fonction de supérieur et celles qui disposent d'un pouvoir de décision important dans leur domaine de spécialité) et visent tous deux à adapter les dispositions légales en matière d'enregistrement du temps de travail, pour une plus grande flexibilité dans l'organisation du travail. Cependant, chaque avant-projet propose une solution différente pour l'atteinte de cet objectif et aboutit à un modèle de travail particulier qui pourrait être intégré dans la Loi fédérale sur le travail dans l'industrie, l'artisanat et le commerce (LTr) et s'ajouter ainsi aux modèles existants déjà éprouvés.

Bien que la LTr et ses ordonnances dans leur forme actuelle soient déjà très souples et comportent de nombreuses exceptions, le Conseil d'Etat est d'avis qu'il est nécessaire d'adapter le cadre juridique afin de répondre aux besoins de flexibilité tant des employeurs que des travailleurs.

En effet, la tertiarisation de l'économie, la numérisation et les nouveaux moyens de communication ont un impact considérable sur les modes de consommation et demandent plus de souplesse de la part des fournisseurs dans certains secteurs. Dans le même temps, ces mêmes moyens rendent la frontière entre travail et loisirs plus perméable pour une partie des travailleurs, ce qui 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.

Ainsi, les solutions proposées offrent un avantage pour les employeurs actifs dans les secteurs d'activité qui connaissent des pics de travail intenses. Corrélativement, elles permettent d'accroître la responsabilité des travailleurs concernés en leur offrant une plus grande flexibilité dans l'aménagement de leurs horaires de travail et d'améliorer la conciliation entre vie privée et vie professionnelle.

Toutefois, on constate une augmentation des tensions psychosociales sur le lieu de travail, ce qui provoque une recrudescence des absences pour cause de maladie et engendre des coûts supplémentaires pour les entreprises et les assurances sociales. Par conséquent, une flexibilisation des horaires de travail appellera à une vigilance accrue de la part de l'autorité cantonale en termes de contrôle du respect des mesures de protection de la santé.

Dans cette optique, le Conseil d'Etat, en sa qualité d'autorité chargée de l'inspection du travail, ne soutient pas l'avant-projet issu de l'initiative parlementaire Graber Konrad 16.414 qui pose des problèmes sur le plan de l'exécution, détaillés dans la réponse au questionnaire. Sa préférence va donc à l'avant-projet issu de l'initiative parlementaire Keller-Sutter 16.423 qui permet d'élargir le champ d'application de l'article 73a OLT 1. Il émet cependant les réserves suivantes.

Le Conseil d'Etat rappelle que pour un contrôle efficace des prescriptions légales, l'obligation de saisie du temps de travail doit continuer à s'appliquer à la majorité des travailleurs puisque le salaire correspond à la rémunération due par unité de temps. Pour une délimitation claire, des précisions dans la définition des catégories des travailleurs concernés sont donc nécessaires.

Il convient également de tenir compte des expériences faites par l'autorité d'exécution depuis l'entrée en vigueur en 2016 de la réglementation actuelle (art. 73A et 73b, OLT 1) et de considérer les difficultés d'interprétation qui existent déjà au niveau de l'ordonnance avant de procéder un allègement supplémentaire de la saisie du temps de travail.

Il sied de relever que les administrations cantonales ne sont pas soumises à la LTr (cf. art. 2 LTr), sauf pour les règles relatives à la protection de la santé (art. 6, 35 et 36a LTr). En revanche, la LTr est applicable, dans son intégralité, aux hôpitaux avec personnalité juridique distincte, tel que l'Hôpital fribourgeois (HFR) ou le Réseau fribourgeois de santé mentale (RFSM). Il en résulte qu'une éventuelle modification de la LTr, dans le sens proposé par les initiatives, n'aura pas d'effet direct pour les employés de l'administration fribourgeoise, dès lors que les dispositions de protection de la santé précitées ne seront pas modifiées. Il en va de même pour le personnel de l'HFR et du RFSM, dans la mesure où ces modèles de travail s'ajouteront aux modèles déjà existants et ne leur seront pas imposés, en vertu du droit dispositif.

La législation actuelle sur le personnel de l'Etat de Fribourg n'est compatible avec aucun des deux modèles de travail proposés, la saisie du temps et de l'horaire de travail étant obligatoire pour l'ensemble du personnel concerné, soumis à un horaire administratif. L'obligation de présence prévaut pour les heures bloquées (de 8h30 à 11h et de 14h à 16h30) mais le temps de travail peut être aménagé de manière flexible pour les autres tranches de l'horaire administratif (comprises entre 6h30 et 19h). Conscient du fait que la flexibilité des horaires et le télétravail rendent les collaborateurs plus productifs et épanouis, et afin de soigner l'attractivité de l'Etat en tant qu'employeur et de fidéliser les collaborateurs, le Conseil d'Etat serait favorable à offrir davantage de souplesse dans l'aménagement de l'horaire de travail du personnel de l'Etat. Une telle ouverture n'irait toutefois pas aussi loin que les modèles de travail proposés dans la consultation.

En résumé, le Conseil d'Etat est favorable à un assouplissement de la LTr dans le sens visé par l'avant-projet issu de l'initiative parlementaire Keller-Sutter 16.423 pour autant que des précisions dans la définition des travailleurs concernées soient apportées.

Comme demandé, vous trouverez en annexe le questionnaire relatif à ces deux avant-projets dûment complété.

En vous remerciant par avance de l'attention que vous voudrez bien accorder à sa prise de position, le Conseil d'Etat vous prie de croire, Madame, Monsieur, à l'expression de sa parfaite considération.

**Au nom du Conseil d'Etat :**

  
Georges Godel  
Président



  
Danielle Gagnaux-Morel  
Chancelière d'Etat

Annexe

—

Réponse au questionnaire

**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>Bien que la loi sur le travail actuelle (LTr) soit déjà très souple et comporte de nombreuses exceptions, il est nécessaire d'adapter le cadre juridique afin de répondre aux besoins de flexibilité tant des employeurs que des travailleurs.</p> <p>En effet, la tertiarisation de l'économie, la numérisation et les nouveaux moyens de communication ont un impact considérable sur les modes de consommation et demandent plus de souplesse de la part des fournisseurs dans certains secteurs. Dans le même temps, ces mêmes moyens rendent la frontière entre travail et loisirs plus perméable pour une partie des travailleurs, ce qui 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.</p> <p>Ainsi, une plus grande flexibilité dans l'aménagement des horaires de travail permettra aux travailleurs d'améliorer la conciliation entre vie privée et vie professionnelle.</p> <p>Toutefois, on constate une augmentation des tensions psychosociales sur le lieu de travail, ce qui provoque une recrudescence des absences pour cause de maladie et engendre des coûts supplémentaires pour les entreprises et les assurances sociales. Par conséquent, une flexibilisation des horaires de travail appellera à plus de vigilance de la part de l'autorité cantonale en matière de prévention et de protection de la santé.</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>Les deux avant-projets concernent la même catégorie de travailleurs mais sont complémentaires. Toutefois, l'avant-projet issu de l'initiative parlementaire Graber Konrad 16.414 pose des problèmes sur le plan de l'exécution (cf. infra pt. 4a ss.). La préférence du Conseil d'Etat va donc à l'avant-projet issu de l'initiative parlementaire Keller-Sutter 16.423 qui permet d'élargir le champ d'application de l'article 73a OLT 1. Il émet toutefois les réserves suivantes.</p> <p>Pour un contrôle efficace des prescriptions légales, en sa qualité d'autorité chargée de l'inspection du travail, le Conseil d'Etat rappelle que l'obligation de saisie du temps de travail doit continuer à s'appliquer à la majorité des travailleurs puisque le salaire correspond à la rémunération due par unité de temps. Pour une délimitation claire, des précisions dans la définition des catégories des travailleurs concernés sont donc nécessaires.</p> <p>Il convient également de tenir compte des expériences faites par l'autorité d'exécution depuis l'entrée en vigueur en 2016 de la réglementation actuelle (art. 73A et 73b, OLT 1) et de considérer les difficultés d'interprétation qui existent déjà au niveau de l'ordonnance avant de procéder un allègement supplémentaire de la saisie du temps de travail.</p>
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. Des précisions sont donc nécessaires, d'autant plus que la délimitation salariale, qui constituait un critère objectif, ne figure plus dans la nouvelle réglementation proposée.</p> <p>En effet, 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 risquent de rendre les problèmes de délimitation encore plus complexes, notamment pour la catégorie des « spécialistes ». Il convient de préciser la notion de « disposant d'un pouvoir de décision important dans leur domaine de spécialité » et de préciser ce que signifie « dans la majorité des cas ». 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.</p> <p>Du point de vue de la protection des travailleurs, il 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 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.</p>

	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 supplémentaires 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	Le modèle proposé d'horaire annualisé ne peut être vérifié en ce qui concerne sa mise en œuvre, à moins d'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 sont difficilement 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 n'appelle pas de remarque particulière.

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 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. En outre, nous notons une incohérence par rapport à l'article 13a al. 7 où on parle d'un espace de travail de 15 heures alors qu'ici, on parle de 17 heures.

12a.	Avez-vous des remarques concernant l'exécution du projet de loi ?
Réponse	Non, si ce n'est de rappeler <ul style="list-style-type: none"> <li>- qu'il complexifie les procédures de contrôle,</li> <li>- qu'il soulève des problèmes de vérification,</li> <li>- qu'il appelle des précisions,</li> <li>- que la législation actuelle offre déjà une grande souplesse,</li> <li>- que la législation actuelle garantit un contrôle efficace de l'exécution de la loi au profit de la santé des travailleurs.</li> </ul>

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 par conséquent son exécution plus difficile. Les critères de renonciation à l'obligation de saisir le temps de travail doivent donc pouvoir être vérifiés.

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 reste ouverte.

6b.	Avez-vous des remarques concernant l'exécution du projet de loi ?
Réponse	Non, si ce n'est de rappeler <ul style="list-style-type: none"> <li>- qu'il appelle des précisions des critères de renonciation à l'obligation de saisir le temps de travail,</li> <li>- que la suppression de la saisie du temps de travail ne doit concerner qu'une minorité de travailleurs.</li> </ul>

7b.	Avez-vous d'autres remarques ou commentaires ?
Réponse	Non.