



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Département fédéral de l'économie EVD

Secrétariat d'Etat à l'économie SECO

Conditions de travail

Protection des travailleurs

Rapport sur les résultats de l'audition concernant la révision partielle de l'ordonnance 2 relative à la loi sur le travail

1 Point de départ

La loi sur le travail est applicable aux médecins-assistants dans tous les hôpitaux et cliniques de Suisse depuis le 1^{er} janvier 2005. En outre, les hôpitaux et les cliniques sont de plus en plus souvent extraits de l'administration cantonale et leur personnel est dès lors soumis aux dispositions de la loi sur le travail relatives à la durée du travail et du repos. De nombreux hôpitaux ont fait part de leurs difficultés à appliquer la loi sur le travail. L'applicabilité de la loi sur le travail a donc été examinée à plusieurs niveaux au cours des dernières années, dans le but de recenser les difficultés de sa mise en œuvre et de trouver des solutions spécifiques. Les résultats de cet examen ont amené à élaborer un projet de révision partielle de l'OLT 2, contenant des dispositions spéciales concernant le nombre de jours de travail consécutifs, la durée du travail de nuit et le service de piquet avec délai d'intervention court.

L'audition a été lancée le 1^{er} septembre 2008. Seuls les milieux concernés par la révision ont été invités à se prononcer. Le délai initial fixé pour prendre position a été prolongé jusqu'au 17 novembre 2008. Soixante et une réponses ont été remises au total (cf. liste des participants en annexe). Voici leur composition:

- Vingt-cinq cantons ont pris position. Dans certains cantons, l'inspection du travail et la direction de la santé ont pris position conjointement (prises de position de 16 inspections cantonales du travail et de 20 directions de la santé). Certains cantons ont donc remis deux prises de position.
- Six prises de position émanant d'associations faitières d'organisations d'employeurs et d'organisations de travailleurs: Union suisse des arts et métiers (USAM), Union patronale suisse; Union syndicale suisse (USS); Société suisse des employés de commerce (SEC Suisse); Travail.Suisse (représenté par syna); Syndicat des services publics (SSP).
- Dix-neuf prises de position émanant d'associations et organisations spécialisées: Association suisse des médecins-assistant(e)s et chef(fe)s de clinique (ASMAC), Association des médecins dirigeants d'hôpitaux de Suisse (AMDHS), Fédération suisse des associations professionnelles du domaine de la santé (FSAS), Gastrosuisse, hotelleriesuisse, Association suisse des infirmières et infirmiers (ASI), Fédération des médecins suisses (FMH), H+ Les hôpitaux de Suisse, Association suisse des ergothérapeutes (ASE), cura humanis Association professionnelle de soins et assistance, Fédération suisse des sages-femmes, labmed, Fédération des entreprises romandes, Kantonsspital Frauenfeld (hôpital cantonal de Frauenfeld), Spital Thurgau AG (hôpital de Thurgovie SA), Centre patronal, Chambre vaudoise des arts et métiers, Solothurner Spitäler AG (Hôpitaux soleurois SA), VAKA Aargauische Spitäler, Kliniken und Pflegeinstitutionen (hôpitaux, cliniques et établissements de soins argoviens).

1.1. La révision partielle n'est que partiellement approuvée.

La révision partielle de l'OLT 2 n'est que partiellement approuvée par les organismes et organes qui ont pris position. Certains cantons (BE, GE, BS, SG) témoignent de la compréhension à l'égard de la volonté d'adopter de nouvelles dispositions spéciales pour la branche hospitalière mais font en même temps état de leurs craintes que bientôt seuls des spécialistes du droit du travail soient à même d'interpréter correctement et de mettre en œuvre les prescriptions, l'application correcte de ces dernières devenant de plus en plus

difficile pour les entreprises. Ils considèrent que les dispositions proposées ne sont pas applicables parce qu'elles ne sont pas formulées clairement, qu'elles permettent diverses interprétations et que leur mise en œuvre uniforme en Suisse n'est par conséquent pas garantie. Ils ajoutent qu'elles nécessiteraient le recours à des ressources en personnel supplémentaires, ce qui implique des coûts supplémentaires. Les cantons de BL, BS, GR, JU, LU, NW, OW, SH, ZG, SO, TI, UR et ZH approuvent la révision. Les associations faitières suisses de l'économie et les organisations professionnelles approuvent l'introduction d'un allongement de la semaine de travail ainsi que de la durée du travail de nuit. Pour H+, la Chambre vaudoise des arts et métiers, l'USAM et l'Union patronale suisse, la réglementation proposée du service de piquet est inutile alors que, en particulier pour l'ASMAC, le SSP, l'ASI, elle ne va pas assez loin.

2 Synthèse des principaux résultats

1. Allongement de la semaine de travail (art. 7 OLT 2)

A quelques exceptions près, tous les organismes et organes qui se sont prononcés considèrent cette disposition comme judicieuse et nécessaire.

La majorité des cantons sont favorables à la disposition proposée mais certains trouvent sa formulation malheureuse. Ainsi le canton de Berne propose-t-il la formulation suivante :

Arbeitnehmer dürfen an bis zu sieben aufeinanderfolgenden Tage beschäftigt werden, sofern a) die Tages- und Abendarbeit nicht mehr als neun Std. beträgt, b) ausschliessend mind. 83 aufeinanderfolgende freie Stunden gewährt werden (inklusive Ersatzruhetag für den So. und den wöch. freien Halbttag), c) die wöchentliche Höchstarbeitszeit im Durchschnitt von zwei Wochen eingehalten ist. d) die Nachtarbeit die Grenzen von Art. 10 Abs. 2 ArGV 2 enthält.

[En substance: Les travailleurs peuvent être occupés pendant sept jours consécutifs au plus, pour autant que a) le travail de jour et du soir n'excède pas neuf heures b) les sept jours de travail soient suivis d'au moins 83 heures consécutives de congé (jour de repos compensatoire pour le travail dominical et demi-journée de congé hebdomadaire compris), c) la durée hebdomadaire maximale du travail soit observée en moyenne sur deux semaines, d) le travail de nuit respecte les limites fixées à l'art. 10, al. 2, OLT 2. Traduction du SECO]

Le canton de Lucerne est également d'avis que la formulation laisse à désirer. Il se demande aussi si cette disposition ne devrait pas également être applicable aux maisons et internats. L'inspection du travail du canton de FR est contre l'adoption de cette disposition car elle constituerait une lourde charge supplémentaire pour le personnel. La direction de la santé du même canton se prononce, elle, favorablement à cette révision car la semaine de travail de sept jours est déjà réalité dans de nombreux hôpitaux.

L'USS, l'ASMAC, le SSP, la FSAS, l'ASE, l'ASI, la Fédération suisse des sages-femmes et SEC Suisse n'approuvent cette révision qu'avec de grandes réserves. Ils motivent ces dernières par les conséquences négatives de cette révision pour la santé du personnel. Ils craignent aussi la montée en flèche du taux d'erreurs et l'accumulation d'erreurs dangereuses, qui peuvent être liées à la dégradation prévisible et scientifiquement étayée de la prestation de travail au bout d'un grand nombre de jours de travail successifs. Ils approuvent par conséquent que les conditions posées à cet allongement de la semaine de travail tiennent compte de cette préoccupation.

L'ASMAC ajoute que, d'après une enquête effectuée en janvier 2006 auprès de 300 médecins-assistants, seulement 17,6% d'entre eux souhaitent travailler plus de six jours de suite et que la majorité souhaite conserver au moins un jour de congé par semaine. Elle précise que la principale raison pour laquelle des médecins-assistants souhaitent pratiquer une semaine de sept jours est qu'ils souhaitent disposer d'un plus grand nombre de week-ends entièrement chômés ; ils préfèrent disposer d'un week-end entièrement chômé et travailler en contrepartie le samedi et le dimanche lors du week-end suivant. Pour l'ASMAC, l'exigence selon laquelle la journée de travail ne doit pas dépasser 9 heures, y compris le dimanche, impliquera la nécessité d'un fonctionnement avec trois équipes, ce qui aura pour conséquence que chaque employé devra travailler plus souvent le week-end. C'est pourquoi l'association propose la réglementation suivante :

"Die Arbeitszeit darf während der sieben Tage an Werktagen nicht mehr als neun Stunden betragen, sofern es sich nicht um Nachtarbeit handelt, an Wochenenden und Feiertagen nicht mehr als 12 Stunden."

[En substance : "Pendant ces sept jours, la durée du travail n'excèdera pas 9 heures les jours de semaine, pour autant qu'il ne s'agisse pas de travail de nuit, et 12 heures les samedis, dimanches et jours fériés." Traduction du SECO]

L'ASMAC juge nécessaire de garantir que cette nouvelle réglementation n'entraînera pas de solde négatif d'heures de travail par rapport aux heures conventionnelles et propose d'ajouter la disposition suivante :

« Durch die Anwendung der Bestimmungen in diesem Artikel dürfen für die Arbeitnehmerin bzw. für den Arbeitnehmer keine Minusstunden entstehen. »

[En substance : "L'application des dispositions de cet art. ne doit pas entraîner pour le travailleur la création d'un solde négatif d'heures de travail par rapport aux heures de travail conventionnelles. Traduction du SECO]

L'ASMAC demande en outre que l'application des dispositions compensatoires soit contrôlée régulièrement.

L'AMDHS soutient la position selon laquelle la limitation à 9 heures du travail de jour n'est pas réaliste. La FMH approuve cette disposition mais considère que la limite de 9 heures doit pouvoir être dépassée pour les besoins de la formation continue, p. ex pour permettre à des médecins-assistants de terminer une opération.

Syna et cura humanis rejettent strictement cette réglementation, au motif qu'une semaine de six jours constitue déjà un maximum absolu car le risque pour la santé augmente avec le nombre de jours de travail consécutifs. Ils font valoir que le temps de repos revêt une importance particulière dans le secteur de la santé, à la fois pour le bien-être des travailleurs et dans l'intérêt des patients.

Labmed demande que cette disposition soit applicable aux laboratoires médicaux.

L'Union patronale suisse, l'USAM, H+, la Fédération des entreprises Romandes, le Centre Patronal et la Chambre vaudoise des arts et métiers approuvent cette disposition et déclarent qu'elle rejoint les besoins des employeurs. Ils souhaitent néanmoins que le délai de compensation soit de quatre semaines. L'Union patronale suisse ajoute que les formulations sont malheureuses et que la formulation « les trois jours de congé, d'une durée de 83 heures » laisse entendre qu'une journée a plus de 24 heures. Elle considère également que l'emploi de deux termes différents pour le même objet (« aufeinanderfolgende Tage » à l'al. 1 et de « zusammenhängende Tage » à l'al. 2 », dans la version allemande du texte) est source de confusion.

H+ est, comme cela a déjà été indiqué, d'accord avec le principe. Il indique toutefois que cette disposition aussi va créer des difficultés à beaucoup d'entreprises. Il propose également de reformuler plus clairement les al. 1 et 2. Il signale aussi l'emploi de deux formulations différentes pour la même notion (« zusammenhängende Tage » et « aufeinanderfolgende Tage », dans la version allemande du texte). Il estime que la « semaine de cinq jours » est mentionnée trop tard dans l'alinéa (avant-avant-dernier mot d'une phrase de 34 mots).

La Chambre vaudoise des arts et métiers propose une formulation différente de l'al. 2 dans la version française:

"Pendant ces sept jours, la durée du travail quotidien ne doit pas excéder 9 heures, à moins que le travail considéré ne constitue aussi du travail de nuit".

L'hôpital cantonal de Frauenfeld et les hôpitaux soleurois n'émettent aucune remarque.

2. Service de piquet (art. 8a OLT 2)

Les cantons suivants rejettent l'introduction de cette réglementation (dans de nombreux cantons, l'inspection du travail et la direction de la santé se sont toutes deux exprimées et ont souvent défendu des positions contraires):

AG, (même position que H+: rejet avec option 10% de compensation en temps mais seulement pour le temps de piquet inactif), AI, AR, BL (direction de la santé: même position que H+), BS (direction de la santé: même position que H+), GL (même position que H+), LU (direction de la santé), NE (plutôt contre), OW (direction de la santé), SZ (même position que H+), UR (direction de la santé), VD (direction de la santé/inspection cantonale du travail), ZG (20% du temps de piquet inactif seulement), ZH (direction de la santé: même position que H+),

Les cantons suivants approuvent l'introduction de cette réglementation: BE (direction de la santé) avec proposition de formulation de l'inspection cantonale du travail, BL (inspection cantonale du travail), BS (inspection cantonale du travail), FR, GE (plutôt pour), GR, JU, SG, SO,

Les associations faitières d'organisations d'employeurs suivantes rejettent cette révision: USAM, Union patronale suisse,

Les associations faitières d'organisations de travailleurs approuvent cette révision mais demandent qu'elle soit précisée: USS; SEC Suisse; Travail.Suisse (représenté par syna); SSP.

Les associations d'employeurs de la branche de la santé H+, Chambre vaudoise des arts et métiers, Fédération des entreprises romandes et Solothurner Spitäler AG **rejettent cette réglementation du temps de piquet** mais déclarent qu'ils pourraient à la rigueur accepter une compensation en temps de 10 %. Gastrosuisse et hotelleriesuisse rejettent catégoriquement cette réglementation (création d'un précédent).

Les organisations professionnelles nationales suivantes de la branche de la santé approuvent l'introduction de l'art. 8a, toutefois avec certaines réserves et objections : ASMAC; syna, AMDHS, ASI, FSAS, Fédération suisse des sages-femmes, cura humanis.

2.1 Les partisans d'une nouvelle réglementation sur le service de piquet s'expriment comme suit:

L'ASMAC, le SSP et l'ASI approuvent la réglementation du délai d'intervention lors du service de piquet. Ils font remarquer qu'un délai d'intervention de 30 minutes constitue toujours une grande limitation des possibilités d'aménagement du temps libre. L'ASMAC ajoute qu'il est habituel que le travailleur voit suivre son service de piquet d'une plage de travail normale, ce qui représente une charge énorme. Pour l'ASMAC, le SSP et l'ASI, les limitations et les compensations introduites par la réglementation constituent le minimum acceptable. Ils exigent par conséquent que le délai d'intervention soit défini comme le temps entre la convocation et l'arrivée dans les locaux de l'entreprise et non l'entrée effective en service. Ils demandent donc le remplacement du terme « Arbeitsplatz » par celui de « Arbeitsort » (dans la version allemande du texte).

BE (direction de la santé) approuve la réglementation prévue car elle définit le service de piquet clairement et de manière compréhensible. Il considère qu'elle améliore la qualité des emplois et par là la satisfaction au travail.

L'ASMAC, le SSP, l'ASI et syna demandent l'ajout dans l'art. 8a d'un al. contenant la mention suivante afin d'éviter les abus :

« Beträgt die Interventionszeit 20 Minuten oder weniger, dann gilt die ganze Pikettdienstzeit als Arbeitszeit. »

[En substance: « Si le délai d'intervention est de 20 minutes ou moins, la durée intégrale du service de piquet compte comme temps de travail. » Traduction du SECO]

L'ASI, la FSAS, l'ASE, cura humanis, l'Association suisse des sages-femmes et SEC Suisse ajoutent que seules des raisons techniques ou médicales et éventuellement des raisons organisationnelles mais en aucun cas des raisons financières peuvent constituer des raisons impérieuses justifiant un délai d'intervention de moins de 30 minutes.

L'ASMAC et l'ASI défendent la position selon laquelle la compensation en temps doit être de 25% de l'intégralité de la durée du service de piquet. Syna demande qu'elle soit de 30 %. L'ASMAC allègue que la compensation en temps est d'une part une mesure importante pour la protection de la santé et que d'autre part elle incite à procéder à des changements organisationnels et structurels parce qu'avec elle le service de piquet n'est plus le mode d'utilisation des ressources en personnel le plus économique.

2.2 Les opposants à une nouvelle réglementation du service de piquet s'expriment comme suit :

Les organisations d'employeurs (H+ et les directions de la santé des cantons de BL, BS, GL, SZ, ZH, et l'Union patronale suisse) rejettent strictement l'adoption de cette disposition. Elles regrettent qu'aucune solution consensuelle n'ait pu être trouvée entre les partenaires sociaux de la branche. Elles sont d'avis que les art. 13 à 14 OLT 1 constituent une base juridique suffisante réglant le service de piquet. L'Union patronale suisse argumente que le nouvel art. constitue un changement de système qui n'est pas motivé de manière approfondie dans le rapport explicatif et que l'art. projeté prévoit un durcissement des règles relatives au service de piquet pour une seule branche. Elle soutient qu'un tel durcissement ne peut découler que de l'art. 26 LTr et que l'art. 27 LTr (base légale de l'OLT 2) ne permet, lui, que des allègements des dispositions de portée générale. Elle ajoute que l'OLT 2 doit tenir compte des

spécificités de la branche. Elle ne voit pas pourquoi la réglementation du service de piquet prévue est plus contraignante que celle qui est valable pour les autres branches.

L'Union patronale suisse, H+, AG, VAKA, BL (direction de la santé), BS (direction de la santé), LU (direction de la santé), GL, OW (direction de la santé), SG (direction de la santé), UR (direction de la santé), SZ, ZH (direction de la santé) et ZG présentent une demande pour le cas où l'art. 8a serait malgré tout introduit dans l'OLT 2: ils tiennent à ce que le temps de piquet pris en compte pour la compensation soit le seul temps non actif, c'est-à-dire à ce que le temps de trajet et le temps de travail effectif soient déduits du temps de piquet donnant droit à compensation, car dans le cas contraire, le temps de piquet actif serait rémunéré à double. Les directions de la santé des cantons de ZH et AG ainsi que H+ font valoir que cette position va dans le même sens que la nouvelle version de la directive « Temps de travail » de l'UE, qui prévoit que le temps de garde ne constitue du temps de travail que s'il y a effectivement intervention.

Plusieurs organisations d'employeurs et les directions de la santé de plusieurs cantons déclarent que la compensation en temps de 20% de la totalité du temps de piquet entraîne une augmentation des frais de personnel et une complexification de l'enregistrement de la durée du travail. C'est pourquoi H+ ainsi que BL, BS, GL et ZH proposent une compensation en temps de 10%, déduction faite du temps de trajet et du temps de travail effectif (ZG accepte la compensation en temps de 20%). Ils allèguent que comme la compensation en temps fait droit au souhait des travailleurs, elle ne doit pas être cumulée avec une indemnisation financière. Ils demandent que ce principe soit introduit dans l'OLT 2. Pour H+ ainsi que pour les directions de la santé des cantons de LU, OW, SZ et UR, le décompte de la compensation en temps doit être effectué une fois par an et la compensation en temps ne doit être due que lorsque plus de 20 interventions sont effectuées dans l'année. H+ et les directions de la santé des cantons de GL, LU, OW, SZ et UR ajoutent que l'art. 14, al. 3, OLT 1, selon lequel le service de piquet peut, sous certaines conditions, s'élever à un maximum de 14 jours par intervalle de 4 semaines, doit continuer à s'appliquer.

L'Union patronale suisse ajoute que cette réglementation est visiblement inutile puisque le rapport explicatif indique que lorsque le travailleur doit intervenir dans un bref délai, le service de piquet se déroule souvent sur le lieu de travail.

L'USAM, la Chambre vaudoise des arts et métiers, la Fédération des Entreprises romandes, le centre patronal, GastroSuisse et hotelleriesuisse rejettent catégoriquement cette disposition, au motif qu'elle est inutile, qu'elle privilégie une catégorie de personnel et qu'elle crée un précédent. Ils ajoutent qu'une disposition d'une telle importance devrait figurer dans la loi et non dans une ordonnance. Ils allèguent que la disposition proposée n'est guère applicable sur le plan administratif et qu'elle ferait augmenter les coûts dans une proportion non mesurable.

L'AMDHS juge cette disposition malheureuse car les employeurs la contourneraient en introduisant des délais d'intervention plus longs.

3. Prolongation de la durée du travail de nuit (art. 10, al. 2 OLT 2)

Tous les participants à l'audition qui ont pris position considèrent cette disposition judicieuse et nécessaire. L'USAM et H+ déclarent que la solution proposée correspond aux souhaits des employeurs et des travailleurs. Les entreprises concernées sont d'accord avec le principe même si certaines déclarent avoir des difficultés à mettre en œuvre certaines de ses exigences. GastroSuisse et hotelleriesuisse trouvent également cette disposition judicieuse car elle apporte plus

de flexibilité. C'est pourquoi les deux organisations réclament que cette disposition soit également applicable dans leur branche.

Les organisations faïtières des travailleurs au niveau suisse et les organisations professionnelles sont d'accord avec l'introduction de cette disposition. Elles réclament toutefois que l'ordonnance énonce plus clairement que les pauses sont considérées comme du temps de travail et qu'elles doivent impérativement être enregistrées.

Les directions de la santé des cantons sont souvent sceptiques quant à l'applicabilité de cette disposition. GE, p. ex., salue la possibilité de faire travailler les collaborateurs pendant 12 heures la nuit, mais considère que la condition de leur fournir la possibilité de s'allonger n'est pas réalisable. NE émet des réserves quant à la possibilité d'appliquer un temps de repos de quatre heures dans les hôpitaux. VD soutient la position que la nuit de travail ne peut pas durer exactement 12 heures parce que la nuit et la journée de travail doivent avoir une période de travail commune pour que les collaborateurs d'un service puissent prendre la relève de l'équipe précédente. Il soutient que l'allongement de la nuit de travail doit donc porter celle-ci à 12 h et 25 min.

Annexe: Liste des participants à l'audition