

09.462

**Initiative parlementaire**  
**Libéralisation des heures d'ouverture des shops des stations-service**

**Avant-projet et rapport explicatif de la Commission de l'économie et des redevances du Conseil national**

du 14 février 2011

---

---

## Condensé

*Si les stations-service peuvent occuper leur personnel sans autorisation spéciale 24 heures sur 24 et 7 jours sur 7 pour la vente de carburant et pour l'exploitation d'une cafétéria, les magasins (shops) de stations-service sont tenus de respecter les heures de travail régulières ; ceux qui sont situés sur les aires des autoroutes ou le long d'axes de circulation importants à forte fréquentation touristique ont toutefois la possibilité d'ouvrir jusqu'à 1 heure du matin ainsi que le dimanche.*

*Le présent projet vise à modifier le droit en vigueur afin que les magasins des stations-service qui sont situés sur les aires des autoroutes ou en bordure des grands axes routiers puissent occuper des travailleurs sans autorisation préalable la nuit et le dimanche, à condition de proposer des marchandises qui répondent principalement aux besoins des voyageurs. Dans la mesure où le critère de la « forte fréquentation touristique » aura disparu, la nouvelle réglementation pourrait signifier une augmentation du nombre d'établissements pouvant appliquer un temps de travail étendu, pour autant que l'ouverture prolongée de ces commerces soit rentable.*

*Quant aux shops de stations-service qui ne satisfont pas aux exigences relatives à l'emplacement ou aux marchandises proposées, ils resteront soumis à l'obligation de requérir des autorisations de travail de nuit et du dimanche.*

# Rapport

## 1 Genèse du projet

Le 12 juin 2009, le conseiller national Christian Lüscher a déposé une initiative parlementaire sous la forme d'un projet rédigé. Celle-ci vise à modifier la loi fédérale du 13 mars 1964 sur le travail dans l'industrie, l'artisanat et le commerce (loi sur le travail, LTr)<sup>1</sup>, de sorte que les shops de stations-service situés sur les aires de repos des autoroutes<sup>2</sup> ou au bord de grands axes routiers et dont les marchandises et les prestations répondent principalement aux besoins des voyageurs puissent occuper des travailleurs le dimanche et la nuit. Dans le développement de son initiative, M. Lüscher a fait valoir qu'il est d'ores et déjà permis de vendre 24 heures sur 24 du carburant ainsi que des produits de restauration, comme du café et des sandwiches. Or, les mêmes collaborateurs qui effectuent ces ventes n'ont pas le droit de vendre certains autres articles entre 1 heure et 5 heures du matin. Cette restriction n'a pas de sens. De plus, dans les zones urbaines et dans les grandes villes, les shops des stations-service ouverts 24 heures sur 24 répondent à un réel besoin.

Lors de sa séance du 31 août 2010, la Commission de l'économie et des redevances du Conseil national (CER-N) a donné suite à l'initiative parlementaire par 18 voix contre 8. Le 11 novembre 2010, son homologue du Conseil des États (CER-E) s'est ralliée à cette décision par 7 voix contre 4 et 1 abstention.

Le 14 février 2011, la CER-N a approuvé l'avant-projet par 12 voix contre 6; elle a ensuite chargé le Secrétariat d'État à l'économie (SECO) de procéder à la consultation. Une *minorité* (Rennwald, Fässler, Fehr Hans-Jürg, Kiener Nellen, Leutenegger Oberholzer, Schelbert, Thorens Goumaz, Zisyadis) a proposé, pour sa part, de rejeter le projet.

## 2 Grandes lignes du projet

### 2.1 Rappel des faits

#### 2.1.1 Droit en vigueur

En Suisse, le travail de nuit et le travail dominical sont frappés d'une interdiction générale : selon la loi sur le travail, il est interdit d'occuper des travailleurs entre 23 heures et 6 heures du matin ainsi que du samedi à 23 heures au dimanche à 23 heures, les dérogations étant soumises à autorisation (art. 10, al. 1, art. 16 et art. 17, al. 1, ainsi qu'art. 18, al. 1, et art. 19, al. 1, LTr). Avec l'accord des travailleurs, il est possible d'avancer ou de repousser d'une heure les limites du travail de jour et du soir (art. 10, al. 2, LTr).

Certaines catégories d'entreprises peuvent être soumises, par voie d'ordonnance, à des dispositions spéciales qui se substituent aux règles susmentionnées

<sup>1</sup> RS 822.11

<sup>2</sup> Le terme d'aires de repos peut porter à confusion car il ne correspond pas au terme utilisé dans l'art. 26, al. 4, OLT 2 actuel ni à la définition contenue dans l'ordonnance du 7 novembre 2007 sur les routes nationales (ORN; RS 725.111, cf. note 4). Nous proposons par conséquent de remplacer « les aires de repos des autoroutes » par les « aires des autoroutes ».

(art. 27 LTr) : ainsi, en vertu des art. 4, 23 et 46 de l'ordonnance 2 relative à la loi sur le travail (OLT 2)<sup>3</sup>, les stations-service ainsi que les restaurants et cafés peuvent, sans autorisation officielle, occuper des travailleurs la nuit et le dimanche. Quant aux magasins (shops) des stations-service situés sur les aires des autoroutes ou le long d'axes de circulation importants à forte fréquentation touristique, dont les marchandises ou les prestations répondent principalement aux besoins particuliers des voyageurs, ils peuvent, sans autorisation officielle, occuper des travailleurs jusqu'à 1 heure du matin ainsi que le dimanche (art. 26, al. 2 et 4, OLT 2). L'interdiction générale du travail de nuit et du travail dominical s'applique en revanche à tous les autres shops de stations-service.

Enfin, il est à relever que, pour ce qui est des heures *effectives* d'ouverture des shops de stations-service, sont déterminantes les dispositions cantonales concernant les horaires d'ouverture des magasins (art. 71 LTr).

<b>Horaires de travail dans les stations-service et les magasins de stations-service : régime en vigueur</b>		
<b>Type d'établissement</b>	<b>Travail de nuit</b>	<b>Travail dominical</b>
Stations-service et restaurants ou cafés	autorisé	autorisé
Magasins des stations-service situés sur les aires des autoroutes ou le long d'axes de circulation importants à forte fréquentation touristique	autorisé jusqu'à 1 heure	autorisé
Autres magasins de stations-service	interdit	interdit

### **2.1.2 Problèmes de délimitation**

Lorsqu'il s'agit d'appliquer les dispositions du droit du travail aux shops de stations-service, certains problèmes de délimitation se posent, qui ont notamment conduit, ces dernières années, à des démêlés judiciaires :

#### *1. Stations-service avec magasin et cafétéria*

Les stations-service qui exploitent un magasin et une cafétéria peuvent, sans autorisation officielle, occuper des travailleurs 24 heures sur 24 et 7 jours sur 7 pour la vente de carburant ainsi que d'aliments et de boissons prêts à être consommés. Par contre, l'interdiction du travail de nuit et du travail dominical – ou, dans le cas des shops des stations-service situés sur les aires des autoroutes ou le long d'axes de circulation importants à forte fréquentation touristique, l'interdiction du travail de nuit à partir d'1 heure du matin – s'applique pour ce qui est de la vente de tous les autres articles.

Par conséquent, les autorités compétentes en la matière doivent déterminer si les articles proposés par les shops constituent ou non des produits de restauration. Si tel n'est pas le cas, les établissements qui ne disposent pas d'une pièce séparée pour la vente de ces articles doivent bloquer l'accès à une partie de leurs locaux en dehors des horaires lors desquels le personnel peut être occupé sans autorisation spéciale.

<sup>3</sup> RS 822.112

En 2007, le SECO a rejeté les demandes de plusieurs exploitants de stations-service du canton de Zurich, qui souhaitaient, pour l'exploitation du shop, occuper du personnel après 1 heure du matin également. En 2010, le Tribunal fédéral a rejeté un recours des commerçants concernés en faisant valoir que, faute d'existence d'un besoin particulier des consommateurs, il n'était pas possible d'octroyer des autorisations pour le travail de nuit permanent sur la base du droit en vigueur : les produits du commerce de détail peuvent en effet raisonnablement être achetés durant les heures d'ouverture usuelles.<sup>4</sup>

## *2. Magasins des stations-service situés le long d'axes de circulation importants à forte fréquentation touristique*

Les magasins des stations-service situés le long d'axes de circulation importants à forte fréquentation touristique sont autorisés à employer du personnel jusqu'à 1 heure du matin ainsi que le dimanche. Ce sont les autorités cantonales qui décident si la situation spécifique d'un magasin de station-service lui permet de faire travailler ses collaborateurs la nuit et le dimanche. À cet égard, les cantons disposent d'un certain pouvoir d'appréciation pour déterminer quels sont, sur leur territoire, les « axes de circulation importants à forte fréquentation touristique ».

En 2008, les autorités du canton de Genève ont interdit à de nombreux magasins de stations-service d'employer du personnel le dimanche et les jours fériés. Plusieurs stations-service ont alors recouru auprès du Tribunal fédéral. Celui-ci a maintenu la décision cantonale en arguant que seules pouvaient être considérées comme des magasins des stations-service situés « le long d'axes de circulation importants à forte fréquentation touristique » les établissements dont la clientèle était majoritairement formée de voyageurs. (Le texte français de l'ordonnance 2 relative à la loi sur le travail qualifie la forte fréquentation de « touristique ». Selon le Tribunal fédéral, la notion « d'axes de circulation importants à forte fréquentation touristique » ne vise toutefois pas les seuls touristes, mais tous les voyageurs.) D'après le Tribunal fédéral, ni le trafic pendulaire quotidien entre localités voisines ni le trafic local ne sont considérés comme représentant une fraction importante de la circulation des voyageurs au sens de l'art. 26, al. 4, de l'ordonnance 2 relative à la loi sur le travail. Ainsi, pour ce qui est de décider si le magasin d'une station-service peut employer sans autorisation préalable du personnel jusqu'à 1 heure du matin ainsi que le dimanche, un axe de circulation tel qu'on l'entend dans ce contexte ne se définit pas par la seule densité du trafic absorbé ; encore faut-il que, indépendamment de sa fréquentation, l'axe entrant en ligne de compte soit objectivement important pour le trafic des voyageurs.<sup>5</sup>

## *3. Assortiment de produits dans les magasins de stations-service*

Les magasins de stations-service qui souhaitent employer du personnel jusqu'à 1 heure du matin ainsi que le dimanche ne peuvent proposer, en dehors des heures d'ouverture usuelles du jour et du soir, qu'un assortiment de produits qui répondent principalement aux besoins particuliers des voyageurs. En font partie par exemple les produits d'alimentation, d'hygiène ou de presse. L'achat doit pouvoir être effectué simplement et rapidement, et les marchandises doivent pouvoir être portées par une seule personne.

<sup>4</sup> ATF 2C\_748/2009

<sup>5</sup> ATF 134 II 265 ; ATF 2C\_206/2008

La question de savoir quel assortiment un magasin de station-service peut proposer a d'ailleurs connu un certain retentissement en ville de Zurich au milieu de l'année 2010. Différentes stations-service avaient en effet été frappées d'une amende parce qu'elles avaient vendu, le dimanche, des produits qui, de l'avis des autorités compétentes en la matière, ne répondaient pas aux besoins particuliers des voyageurs. L'infraction concernait notamment l'assortiment des produits mis en vente.<sup>6</sup>

## **2.2 Nécessité de légiférer**

### **2.2.1 Arguments de la majorité**

L'interdiction actuelle de travailler le dimanche et la nuit est l'un des piliers de la protection des travailleurs ; son principe n'est pas remis en question. La majorité de la commission estime toutefois que les divergences existant dans le droit du travail entre, d'une part, les stations-service et les entreprises de restauration et, d'autre part, les magasins de stations-service ne vont pas sans poser des problèmes pratiques. Il est plus particulièrement gênant que les stations-service ne peuvent employer leur personnel durant la nuit et le dimanche pour vendre certains articles du magasin, alors même que ledit personnel est de toute façon présent pour vendre du carburant ou des produits de restauration.

Modifier la loi sur le travail de sorte à laisser à certains magasins de stations-service la liberté d'employer du personnel la nuit entière et le dimanche simplifierait considérablement leur organisation. Cette mesure serait appréciée par la clientèle et ne nécessiterait pas l'engagement de personnel supplémentaire dans les stations-service et les cafétérias de stations-service qui sont déjà ouvertes 24 heures sur 24 et 7 jours sur 7.

Par ailleurs, le droit en vigueur ne permet qu'à un nombre limité de magasins de stations-service d'employer sans autorisation préalable du personnel en dehors des heures d'ouverture usuelles du jour et du soir. Ainsi, les magasins de ce type qui sont situés au bord de routes à forte densité de trafic sans que ces dernières soient considérées comme des « axes de circulation importants à forte fréquentation touristique » ne peuvent faire usage de cette possibilité. Or, c'est justement dans les zones urbaines que se manifeste souvent le besoin de faire certains achats en dehors des heures d'ouverture régulières. Il apparaît donc opportun d'accroître le nombre de magasins de stations-service qui puissent employer du personnel la nuit et le dimanche sans autorisation officielle.

Par contre, il n'est pas utile de modifier les dispositions en vigueur concernant l'assortiment de produits. Les stations-service doivent continuer à ne pouvoir proposer qu'un éventail restreint de produits, qui répondent aux besoins particuliers des voyageurs.

<sup>6</sup> « Liberale Lösung für Tankstellen-Shops verlangt », *NZZ Online* du 7 septembre 2010 ; « Zu viel Kaffee und Katzenfutter: Tankstellenshops in Zürich gebüsst », *Tages-Anzeiger* du 8 septembre 2010 (version en ligne).

## 2.2.2 Arguments de la minorité

La minorité de la commission est d'avis que le travail de nuit et du dimanche doit rester une exception, car il fait du tort non seulement à la santé du travailleur, mais aussi à sa vie familiale et sociale. La nuit, les employés des magasins de stations-service sont en outre davantage exposés aux dangers de la criminalité. Sur le plan professionnel, le personnel des stations-service se trouve aujourd'hui déjà dans une situation précaire : la branche ne connaît pas, sauf exceptions, de convention collective de travail et les salaires y sont inférieurs à ceux qui sont pratiqués dans les autres commerces de détail. Ces conditions défavorables aux travailleurs ne doivent pas être encouragées par l'ouverture d'une brèche supplémentaire dans l'interdiction du travail de nuit et du dimanche. D'autres entreprises ne manqueraient pas de s'y engouffrer pour demander une extension du temps légal de travail imposable à leur personnel.

Par ailleurs, les magasins des stations-service qui emploient d'ores et déjà du personnel pour la vente de carburant et l'exploitation d'une cafétéria 24 heures sur 24 ne seront certainement pas les seuls à vouloir tirer parti de la suppression de l'interdiction du travail de nuit et du dimanche. La modification proposée serait plutôt propre à donner un motif de plus aux stations-service pour employer aussi du personnel la nuit et le dimanche. Enfin, la minorité de la commission relève que le travail de nuit et du dimanche s'est nettement répandu ces dernières années et elle estime qu'il n'y a pas lieu d'accélérer cette évolution.

## 2.3 Modification proposée

La modification de la loi sur le travail qui est proposée permettra à certains magasins de stations-service d'employer sans autorisation préalable du personnel toute la nuit ainsi que le dimanche. Le nombre de magasins de stations-service qui pourront bénéficier de ce régime augmentera, puisque le critère de la « forte fréquentation touristique » aura disparu. Quant à la limitation relative à l'assortiment de produits, elle demeure par contre inchangée.

<b>Horaires de travail dans les stations-service et les shops de stations-service : régime proposé</b>		
<b>Type d'établissement</b>	<b>Travail de nuit</b>	<b>Travail dominical</b>
Stations-service et restaurants ou cafés	autorisé	autorisé
Magasins des stations-service situés sur les aires des autoroutes ou <b>au bord de grands axes routiers</b>	<b>autorisé</b>	autorisé
Autres magasins de stations-service	interdit	interdit

### 3 Explications concernant la modification proposée

L'art. 27, al. 1<sup>quater</sup>, de la loi du 13 mars 1964 sur le travail (LTr)<sup>7</sup> fixera, à l'échelon d'une loi, que les travailleurs peuvent être occupés sans autorisation dans certains shops (magasins) de stations-service le dimanche et la nuit. L'ouverture effective d'une entreprise dépendra comme auparavant du droit cantonal sur les horaires d'ouverture des magasins.

La règle proposée contient les éléments suivants:

- Dans les shops des stations-service qui remplissent les conditions citées ci-après, *les travailleurs pourront être occupés sans autorisation le dimanche et la nuit*. Il existe déjà aujourd'hui une exemption de l'obligation de solliciter un permis pour ce personnel pour le dimanche entier, en vertu de l'art. 26, al. 2, OLT 2; la nuit, cette dérogation ne vaut aujourd'hui que jusqu'à 1 h du matin (cf. chiffre 2.1.1). La nouvelle règle vise *l'extension de cette dérogation à toute la nuit*.
- La prescription proposée concernera *les shops des stations-service sur les aires des autoroutes ainsi que sur les grands axes routiers*. La notion d'aire des autoroutes est équivalente à l'expression qui figure actuellement à l'art. 26, al. 4, OLT 2<sup>8</sup>. La législation sur les routes nationales fixe comme jusqu'à présent ce qui constitue une aire d'autoroute.<sup>9</sup> La notion de « grand axe routier » est en revanche nouvelle. La réglementation actuelle parle d'« axes de circulation importants à forte fréquentation touristique »<sup>10</sup>. La pratique de l'administration et des tribunaux a concrétisé ce qu'il convient d'entendre par là. Les axes de circulation importants à forte fréquentation se distinguent par le fait qu'ils constituent les principaux axes de circulation et qu'ils relient des grandes localités, des cantons ou des pays et que l'essentiel du trafic de voyageurs s'y déploie. On entend par là le trafic qui couvre de grandes distances. Le trafic quotidien des pendulaires entre localités proches, le trafic au sein des agglomérations ou des localités ne constituent pas une part importante du trafic de voyageurs.<sup>11</sup> Le nouvel art. 27, al. 1<sup>quater</sup>, LTr ne visera lui aussi que des entreprises situées sur des routes fortement fréquentées. La nouvelle formulation sera toutefois plus ouverte que la disposition actuelle de l'OLT 2 parce qu'elle ne mentionne pas la « forte fréquentation (*touristique*) ». Avec la nouvelle disposition, on considèrera simplement le flux de circulation et non l'importance d'un axe routier pour le trafic de voyageurs. Il faut donc partir du principe que le nombre de magasins de stations-service qui bénéficient de la dérogation pourrait augmenter si l'ouverture prolongée de ces commerces s'avérait rentable (clientèle nombreuse). Toutefois, en fin de compte, le concept

<sup>7</sup> RS 822.11

<sup>8</sup> RS 822.112

<sup>9</sup> L'annexe de l'arrêté fédéral du 21 juin 1960 (RS 725.113.11) contient la liste des routes nationales. Les aires d'autoroute au sens de l'art. 26, al. 4, OLT 2 correspondent à la définition des aires de ravitaillement selon l'art. 6 ORN. Les aires de ravitaillement ne doivent pas être confondues avec les aires de repos selon l'art. 7 ORN.

<sup>10</sup> Remarque concernant le texte français: l'ordonnance parle de « forte fréquentation touristique », alors que le texte allemand dit « starkem Reiseverkehr ». Pour l'interprétation, c'est le sens du texte allemand qui doit être retenue. (Cf. chiffre 2.1.2)

<sup>11</sup> Cf. le commentaire du SECO concernant l'art. 26 OLT 2; ATF 134 II 265 C. 5.



indéterminé de « grands axes routiers » devra être concrétisé dans l'ordonnance du Conseil fédéral correspondante ou par la pratique de l'administration et des tribunaux, puisqu'il ne figure pas dans la législation actuelle.

- Les magasins des stations-service devront offrir *des marchandises et des services répondant principalement aux besoins des voyageurs*. Les principes qui s'appliquent déjà à l'heure actuelle s'appliqueront avec la nouvelle disposition. Ainsi l'offre principale d'un magasin de station-service doit-elle correspondre aux besoins de base des voyageurs (articles d'alimentation et d'hygiène, publications de presse et produits similaires). Elle ne doit pas porter sur un assortiment complet. Les marchandises doivent être vendues dans des volumes et des quantités qui peuvent être portés par une seule personne. En outre l'acte d'achat doit pouvoir se dérouler simplement et immédiatement (achats « en passant »).<sup>12</sup> Comme les magasins des stations-service ne pourront offrir qu'un assortiment limité, la limitation de leur surface devra être maintenue. La pratique actuelle prévoit une surface maximale de vente de 120 m<sup>2</sup>.

## **4 Conséquences**

### **4.1 Conséquences financières et effet sur l'état du personnel**

La modification de loi proposée n'aura aucune répercussion financière ou sur le personnel pour la Confédération, les cantons et les communes.

### **4.2 Exécutabilité**

En présence d'un « magasin dans le magasin », les inspections cantonales du travail doivent aujourd'hui distinguer le shop de la station-service (qui ne peut occuper de personnel la nuit sans autorisation que jusqu'à 1 h) et le café (qui peut occuper des travailleurs sans autorisation pendant toute la nuit) pour exécuter correctement leurs contrôles. Cette délimitation souvent difficile disparaîtra avec la modification de la loi proposée. L'exécution sera donc facilitée dans ce domaine pour les inspections cantonales du travail.

En revanche, l'introduction du terme nouveau et indéterminé de « grands axes routiers » nécessitera le développement d'une pratique uniforme en matière d'exécution sur cette question.

Les questions de délimitation concernant l'assortiment autorisé demeureront.

<sup>12</sup> Pour les détails, se référer à la liste de contrôle du SECO pour le travail du dimanche dans les magasins de stations-service. Cette liste de contrôle est applicable par analogie au travail de nuit et peut être consultée sur le site internet du SECO ([www.seco.admin.ch](http://www.seco.admin.ch) → Thèmes → Travail → Protection des travailleurs → Informations générales sur la loi sur le travail).

## **5 Rapport avec le droit européen**

L'aménagement du temps de travail est régi dans l'Union européenne par les dispositions de la directive 93/104/CE<sup>13</sup>. La révision proposée de la loi sur le travail est compatible avec cette directive.

## **6 Bases juridiques**

### **6.1 Conformité à la Constitution et aux lois**

La proposition de révision concerne la modification d'une prescription existante et repose, comme cette dernière, sur les dispositions de la Constitution mentionnées dans le préambule de la loi sur le travail.

<sup>13</sup> Journal officiel n° L 307 du 13/12/1993 p. 0018–0024