



23.325

Initiative déposée par un canton
Assouplissement temporaire des heures d'ouverture des
magasins

Rapport explicatif de la Commission de l'économie et des redevances
du Conseil des États

du 30 juin 2025

Condensé

Le travail dominical doit être autorisé dans le commerce de détail à raison de douze jours par an au maximum, afin de répondre aux nouveaux besoins en matière d'achats et à la concurrence du commerce en ligne. Les cantons seront libres de décider, dans ce cadre-là, combien de dimanches et à quelles dates le travail en question sera permis.

Contexte

Le commerce de détail suisse doit faire face à de nouveaux besoins en matière d'achats : la souplesse au niveau des horaires est de plus en plus importante. Le commerce en ligne profite tout particulièrement de cette évolution, tandis que les commerces de détail locaux ne peuvent pas y répondre et se retrouvent ainsi désavantagés sur le plan concurrentiel. À l'heure actuelle, les cantons peuvent fixer au maximum quatre dimanches par an pendant lesquels le personnel du commerce de détail peut être employé sans qu'une autorisation soit nécessaire.

Contenu du projet

Le projet vise à modifier la loi sur le travail et à relever cette limite maximale en portant de quatre à douze par an le nombre de dimanches concernés. Une telle mesure permettra de réduire le désavantage concurrentiel que subit le commerce de détail traditionnel par rapport au commerce en ligne et aux magasins dans lesquels le travail dominical est déjà autorisé, notamment dans les régions touristiques, les gares et les aéroports. De plus, elle renforcera le shopping comme activité de loisir vivante, combinée à d'autres offres.

Avec cette nouvelle réglementation, les cantons conservent la liberté de définir au sein de ce cadre, en fonction de leurs particularités, le nombre d'ouvertures dominicales autorisées sur leur territoire. En outre, la souveraineté cantonale en matière d'heures d'ouverture des magasins demeure inchangée.

Une minorité rejette la modification dans son ensemble, car elle estime que le dimanche doit rester avant tout un jour de repos pour les travailleurs et travailleuses. Une autre proposition de minorité demande que l'ouverture des commerces plus de quatre dimanches par an ne soit autorisée qu'à condition qu'il existe, au niveau cantonal ou fédéral, une convention collective de travail déclarée de force obligatoire.

Rapport

1 Genèse du projet

L'initiative a été déposée le 12 décembre 2023 par le canton de Zurich. Elle vise à faire passer de quatre à douze par an le nombre d'ouvertures dominicales autorisées. Après avoir entendu une délégation du canton, la Commission de l'économie et des redevances du Conseil des États (CER-E) a donné suite à l'initiative le 21 octobre 2024, par 10 voix contre 2. Elle a appris à cette occasion que, pendant son élaboration, le texte avait été modifié par le Grand Conseil du canton de Zurich sans que le titre soit adapté, ce qui explique qu'il y est question d'un assouplissement « temporaire », alors que ce n'est pas le cas dans le texte.

Le 21 janvier 2025, la Commission de l'économie et des redevances du Conseil national a approuvé, par 15 voix contre 9 et 1 abstention, la décision de son homologue du Conseil des États, donnant par là même mandat à la CER-E d'élaborer un projet d'acte. La CER-E n'est, pour ce faire, pas liée au libellé de l'initiative ou de son titre : elle est libre de déterminer les détails de la mise en œuvre de l'initiative. Le 30 juin 2025, la CER-E a adopté l'avant-projet au vote sur l'ensemble, par 9 voix contre 2, et a décidé d'ouvrir une procédure de consultation à ce sujet.

2 Contexte

2.1 Nécessité de légiférer et objectifs

Le commerce de détail suisse doit faire face à des défis structurels considérables : il subit la pression croissante de la concurrence du commerce en ligne et de l'évolution des taux de change, qui favorise le tourisme d'achat. Les restrictions qui ont frappé le commerce de détail local pendant la pandémie ont encore accentué cette tendance. Bien que, depuis, l'économie se soit reprise, il apparaît que les mesures en question n'ont pas eu qu'un effet temporaire sur le comportement d'achat : ces dernières années et décennies, le besoin, de la part des consommateurs et consommatrices, d'effectuer leurs achats de manière plus souple, et de pouvoir le faire notamment le dimanche, s'est renforcé. En témoigne la fréquentation élevée des points de vente qui sont ouverts le dimanche en raison de leur emplacement dans des centres de transport importants tels que les gares ou les aéroports.

Cette situation contraint le commerce de détail local à redéfinir son orientation : pour les consommateurs et les consommatrices, se déplacer dans les magasins ne sert plus uniquement à couvrir leurs besoins de base, mais s'apparente de plus en plus à une activité plaisante, un loisir. Acheter sur place, se faire conseiller, prend toute son importance, et cette activité se combine souvent à la consommation d'offres gastronomiques et culturelles. Cette réorientation du shopping contribue à animer les centres-villes : le commerce de détail et d'autres offres peuvent se compléter avantageusement, ce qui favorise la consommation – et donc la performance économique – et assure de précieux emplois dans les secteurs concernés. Pour que ce système fonctionne, il faut toutefois que les établissements du commerce de détail puissent em-

ployer le personnel lorsque les consommateurs et consommatrices sont libres, et donc également le dimanche.

Dans ce contexte, la CER-E estime qu'il serait très avantageux de renforcer l'instrument des ouvertures dominicales, qui a fait ses preuves. La situation juridique actuelle ne le permet cependant pas : la loi sur le travail¹ dispose explicitement, à l'art. 18, que le travail dominical est interdit. Des dérogations sont néanmoins possibles lorsque des raisons techniques ou économiques rendent ce travail indispensable ou en cas de besoin urgent dûment établi. Dans le commerce de détail, il arrive ainsi souvent qu'il soit dérogé au principe de base énoncé ci-dessus (interdiction du travail dominical) – par exemple dans les régions touristiques, les gares, les aéroports ou les magasins de fleurs (cf. ordonnance 2 relative à la loi sur le travail²).

Les établissements du commerce de détail qui ne peuvent pas profiter de ces nombreuses exceptions sont désavantagés ; il ne leur reste que la possibilité prévue à l'art. 19, al. 6, LTr, d'employer du personnel quatre dimanches par an au maximum sans devoir demander une autorisation, les dimanches en question étant fixés par le canton. Ce dernier peut fixer les mêmes jours pour l'ensemble de son territoire ou il peut définir des jours variant d'une région à l'autre, en fonction de leurs différences. Il peut également déléguer cette compétence aux communes. Il n'est toutefois pas possible de laisser aux commerces le choix des dimanches concernés.

Face à cette inégalité de traitement entre les divers établissements du commerce de détail local et face à la concurrence du commerce en ligne, disponible 24 heures sur 24 et 7 jours sur 7, la CER-E estime qu'il est nécessaire d'agir. Elle considère que l'extension du travail dominical dans le commerce de détail peut contribuer à atténuer ces inégalités injustifiées. La commission part en outre du principe que les défis susmentionnés sont de nature non pas temporaire, mais structurelle. Ainsi, contrairement à ce qui est dit dans le titre de l'initiative, la solution retenue ne doit pas être limitée dans le temps.

2.2 Solutions étudiées et solution retenue

Parallèlement à l'initiative du canton de Zurich, la CER-E a également débattu de la motion 22.4331 (« Législation sur le travail. Autoriser l'ouverture dominicale des commerces de proximité »), adoptée par le Conseil national le 12 mars 2024. L'auteur de cette intervention demandait que les « commerces de proximité » employant un nombre limité de collaborateurs et collaboratrices et ayant l'assortiment d'une épicerie soient autorisés à ouvrir le dimanche. Par 6 voix contre 4 et 2 abstentions, la commission a rejeté la motion au profit de l'initiative 23.325, pointant notamment du doigt l'insécurité juridique qu'entraînerait la mise en œuvre de l'intervention. La notion de « commerces de proximité » est en effet assortie d'une marge d'interprétation considérable, ce qui n'est pas souhaitable ; il serait difficile de différencier ces commerces des autres établissements du commerce de détail au moyen de critères compréhensibles. Le 17 mars 2025, le Conseil des États a suivi l'avis de sa commission et a rejeté la motion, qui a ainsi été liquidée.

¹Loi fédérale du 13.3.1964 sur le travail dans l'industrie, l'artisanat et le commerce (loi sur le travail, LTr) ; RS 822.11

²OLT 2 ; RS 822.112

Par ailleurs, le 23 novembre 2023, le Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche (DEFR) a proposé une modification de l'ordonnance 2 relative à la loi sur le travail³ afin d'autoriser le travail dominical du commerce de détail dans les quartiers touristiques urbains. La commission prend acte du fait que cette proposition a reçu un accueil très controversé en consultation. Le 26 février 2025, le chef du DEFR a décidé, à titre définitif, de ne pas poursuivre cette révision, se référant notamment à l'initiative du canton de Zurich.

La CER-E estime, dans ce contexte, que l'augmentation du nombre maximal d'ouvertures dominicales ne nécessitant pas d'autorisation particulière en vertu de l'art. 19, al. 6, LTr, constitue la meilleure solution pour répondre aux nouveaux besoins des consommateurs et consommatrices ainsi que du secteur concerné. À l'instar de ce que préconise l'initiative, la commission propose de faire passer ce nombre de quatre à douze.

Il s'agit là d'un assouplissement modéré, dont elle souligne le caractère fédéraliste : les cantons sont libres de faire usage, ou non, et dans la mesure qu'ils souhaitent, de la possibilité qui leur est donnée, la Confédération ne faisant que mettre en place un cadre. Dans le contexte de la réglementation en vigueur, les cantons ont déjà mis à profit cette liberté : alors que plusieurs d'entre eux ont exploité toute la latitude disponible pour autoriser quatre dimanches ou jours fériés de travail non soumis à autorisation dans le commerce de détail, d'autres n'ont fixé que deux ou trois dimanches, et d'autres encore n'ont pas du tout fait usage de cette possibilité. La mise en œuvre de l'initiative que propose la CER-E permet ainsi à chaque canton de choisir la solution la mieux adaptée à sa situation et de garantir la participation démocratique à ce processus.

La commission souligne en outre que la solution retenue ne change rien à la souveraineté cantonale relative aux heures d'ouverture des magasins. La règle proposée concerne uniquement le droit du travail, qui régit notamment les conditions auxquelles les travailleurs et travailleuses peuvent être employés le dimanche. Les heures d'ouverture des magasins ne sont pas touchées par l'initiative et continueront d'être réglées par les cantons. Quant aux autres dispositions de la LTr portant sur le travail dominical, qui régissent par exemple les suppléments et le droit à des dimanches libres et au temps de repos compensatoire, elles ne sont pas concernées non plus par la présente modification ; le niveau actuel de protection du personnel demeure garanti.

2.3 Propositions de minorité

Une minorité de la commission rejette la présente modification de la LTr pour des raisons de principe et propose de ne pas entrer en matière. Elle souligne l'importance du dimanche comme jour de repos collectif, en particulier pour les travailleurs et travailleuses et leurs familles. Selon elle, le dimanche sans travail renforce la cohésion sociale et ne devrait pas servir à stimuler la consommation. La minorité ajoute que de larges couches de la population ne disposent pas des moyens financiers nécessaires pour faire des achats à des fins purement récréatives et que les dépenses de consom-

³ https://www.fedlex.admin.ch/fr/consultation-procedures/ended/2023#https://fedlex.data.admin.ch/eli/dl/proj/2023/77/cons_1

mation dépendent en premier lieu du pouvoir d'achat de la population et non des jours d'ouverture des magasins. La minorité estime donc que la modification de la loi n'entraînera pas une augmentation de la consommation, tandis que le personnel employé dans le commerce de détail en subira les effets négatifs en devant travailler plus souvent le dimanche.

Une deuxième proposition de minorité demande que l'extension de la possibilité, dans le commerce de détail, d'employer du personnel le dimanche soit liée à une condition. Selon elle, les cantons ne devraient pouvoir aller au-delà des quatre dimanches prévus par le droit en vigueur que si le secteur du commerce de détail dispose, au niveau cantonal ou fédéral, d'une convention collective de travail déclarée de force obligatoire. Elle estime qu'une telle condition garantirait que l'extension des ouvertures le dimanche ne porte pas atteinte à la protection du personnel et renforcerait le principe du partenariat social, qui a fait ses preuves. La minorité souligne que cette proposition laisse aux cantons toute latitude pour mettre en œuvre l'actuel art. 19, al. 6, LTr, qui pourront donc continuer d'exiger, même pour quatre dimanches par an ou moins, une convention collective de travail déclarée de force obligatoire, telle que le prévoit par exemple la loi sur les heures d'ouverture des magasins du canton de Genève⁴ (cf. art. 18A). C'est seulement pour les cantons qui souhaitent ouvrir leurs commerces plus de quatre dimanches par an que cette convention sera obligatoire conformément à la LTr. Si cette condition est remplie, les cantons pourront fixer jusqu'à huit dimanches supplémentaires, de sorte qu'au total, le personnel du commerce de détail pourra travailler douze dimanches au maximum sans qu'une autorisation soit nécessaire.

3 Présentation du projet

Le projet vise une augmentation du nombre de dimanches que les cantons peuvent fixer comme dimanches pendant lesquels le personnel peut être employé dans les commerces sans qu'une autorisation soit nécessaire, et ceci, en vertu de l'art. 19, al. 6, LTr. L'objectif est de porter de quatre aujourd'hui à douze au maximum par année civile le nombre de dimanches exemptés d'autorisation que les cantons peuvent fixer.

Contrairement au titre de l'initiative de canton à l'origine de ce projet, il ne s'agit pas ici des heures d'ouverture des magasins, mais de la question de l'occupation des travailleurs et travailleuses le dimanche sans qu'une autorisation soit nécessaire. Le travail du dimanche est le sujet que la loi sur le travail règle de manière uniforme pour toute la Suisse. La réglementation des heures d'ouverture des magasins relève en revanche de la compétence des cantons : les réglementations en la matière ressortent au droit de police et sont aménagées de manière très différente d'un canton à l'autre.

Dans le titre, il est également question d'une réglementation temporaire, car cette demande a été déposée à l'origine pour compenser les pertes de revenus subies en raison de la pandémie de COVID-19. Malgré la normalisation de la situation, cette demande reste justifiée, mais doit être mise en œuvre sans limitation de durée.

⁴ rsGE I 1 05 : loi sur les heures d'ouverture des magasins (LHOM)

4 Commentaire de l'article

Le projet prévoit la modification suivante de l'art. 19, al. 6, LTr :

Les cantons peuvent fixer au plus ~~quatre~~ douze dimanches par an pendant lesquels le personnel peut être employé dans les commerces sans qu'une autorisation soit nécessaire.

4.1 Travail dominical exempté d'autorisation

En principe, l'art. 18 LTr interdit d'occuper des travailleurs le dimanche. Des dérogations justifiées peuvent être accordées (art. 19 LTr). Le travail du dimanche régulier ou périodique est autorisé lorsque des raisons techniques ou économiques le rendent indispensable (art. 19, al. 2, LTr). Le travail dominical temporaire est autorisé en cas de besoin urgent dûment établi (art. 19, al. 3, LTr). Sont réservés les établissements auxquels des dispositions spéciales sont applicables dans le cadre de l'OLT 2 et ceux qui peuvent occuper leurs travailleurs le dimanche sans qu'une autorisation soit nécessaire (cf. art. 27 LTr).

Le projet permet aux cantons d'autoriser l'occupation de personnel dans les commerces jusqu'à douze dimanches par an, sans que ces établissements aient à demander une autorisation de travail du dimanche et à prouver une indispensabilité technique ou économique ou un besoin urgent au sens de l'art. 19, al. 2 ou 3, LTr.

En revanche, la condition selon laquelle les travailleurs doivent être d'accord de travailler le dimanche (art. 19, al. 5, LTr) s'applique sans restriction également dans ces cas. Les dispositions relatives au repos compensatoire (art. 20 LTr) s'appliquent également. Elles prévoient qu'un congé de même durée doit être accordé en cas de travail dominical d'une durée inférieure ou égale à 5 heures et qu'un jour de repos compensatoire d'une durée totale de 35 heures doit être octroyé dans la semaine en cours ou dans la semaine suivante en cas de travail dominical d'une durée plus longue. Une majoration de salaire de 50 % n'est due que si le travailleur concerné est occupé au maximum six dimanches par année civile (art. 19, al. 3, LTr, et art. 32a, al. 1, OLT 1⁵). Si un travailleur est occupé plus souvent le dimanche, aucune majoration de salaire n'est due en vertu de la LTr.

4.2 Dimanches consécutifs

L'art. 20 LTr prescrit qu'au moins une fois toutes les deux semaines, le jour de repos hebdomadaire coïncide avec un dimanche complet. Cette règle protège les travailleurs puisque chaque travailleur bénéficie d'au moins deux dimanches de congé par période de quatre semaines.

De telles restrictions n'existent pas au niveau de l'établissement. Ainsi, l'art. 20 LTr n'empêche pas que plusieurs dimanches exemptés d'autorisation puissent être désignés successivement. La détermination par les cantons des dimanches exemptés

⁵ Ordonnance 1 relative à la loi sur le travail (OLT 1 ; RS 822.111)

d'autorisation n'est donc pas limitée. Il est seulement prescrit que les mêmes travailleurs ne peuvent pas être appelés à travailler plusieurs dimanches de suite.

4.3 Habilitation des cantons

L'art. 19, al. 6, LTr crée la possibilité pour les cantons de prévoir du travail du dimanche non soumis à autorisation. Il ne s'agit donc pas d'une obligation, mais il est de la compétence de chaque canton de décider si le travail dans les commerces est exempté d'autorisation et, dans l'affirmative, pendant combien de ces douze dimanches au maximum. Les cantons peuvent également fixer des conditions supplémentaires et, par exemple, limiter les commerces qui sont concernés ou prescrire la manière dont les compensations pour le travail dominical doivent être réglées.

Les cantons peuvent désigner ces dimanches de vente exemptés d'autorisation de manière uniforme pour l'ensemble du territoire cantonal ou les fixer de manière différenciée en tenant compte des différences régionales. Ils peuvent aussi déléguer aux communes la compétence de désigner les données concrètes. Il n'est toutefois pas admis de laisser aux commerces le choix des dimanches concernés. Certains cantons élaborent aujourd'hui déjà la mise en œuvre concrète de cet article avec la participation des partenaires sociaux.

4.4 Établissements concernés

Le travail dominical exempté d'autorisation ne s'applique, comme la disposition l'indique, qu'aux commerces. Les entreprises de services telles que les coiffeurs ou les banques n'entrent pas dans le champ d'application de cette disposition.

Par commerces, on entend les établissements du commerce de détail qui vendent directement leurs produits aux consommatrices et consommateurs finaux. Il appartient à l'autorité d'exécution cantonale de déterminer, au cas par cas, s'il s'agit ou non d'un tel établissement.

En revanche, les établissements qui entrent dans le cadre de la disposition spéciale de l'OLT 2 et qui sont, à ce titre, exemptés de l'obligation de solliciter un permis pour le travail du dimanche ne sont pas concernés par la réglementation dont il est question ici (par ex. les shops de stations-service situés sur des axes routiers très fréquentés ou les points de vente des boulangeries). De plus, les dispositions dérogatoires de l'OLT 2 prévoient le plus souvent une flexibilité supplémentaire dans la détermination des dimanches de congé des travailleurs (l'art. 12 OLT 2 est une disposition plus souple que l'art. 20 LTr).

4.5 Pas de limitation de la compétence des cantons en matière d'heures d'ouverture des magasins

La question des heures d'ouverture des magasins reste entièrement de la compétence des cantons et n'est pas touchée. Si la loi cantonale sur l'ouverture des magasins n'autorise pas leur ouverture le dimanche, les travailleurs et travailleuses ne peuvent pas travailler le dimanche.

5 Conséquences

5.1 Conséquences pour la Confédération, les cantons et les communes

Cette disposition facilite l'exécution, car ni les inspections cantonales du travail ni le SECO ne doivent vérifier, sur la base de demandes individuelles, si les conditions d'octroi d'une autorisation de travailler le dimanche sont remplies ou non. Elle met des limites claires au travail du dimanche dans les commerces, qui seront exécutables et garantiront l'égalité de traitement de tous dans le même canton.

5.2 Conséquences pour les employeurs et les travailleurs

Le projet d'acte permet aux commerces, selon la réglementation en vigueur dans le canton, d'employer leur personnel davantage le dimanche, sans toutefois que cela ait des conséquences financières ou personnelles excessives pour les employeurs ou les travailleurs.

5.3 Autres conséquences

Le projet d'acte n'a aucune autre conséquence.

6 Aspects juridiques

6.1 Constitutionnalité

La présente modification de la loi sur le travail se fonde sur une initiative déposée par un canton. L'augmentation du nombre de dimanches exemptés d'autorisation se fonde sur le besoin croissant de la population de faire des achats le dimanche également. En outre, cela devrait permettre de vitaliser les centres-villes et de réduire, du moins en partie, l'inégalité de traitement entre les villes et les zones touristiques, où le travail dominical est autorisé pendant la saison.

L'art. 110 Cst. constitue la base constitutionnelle de la protection des travailleurs. Le projet d'acte permet aux établissements du commerce de détail d'employer leur personnel davantage le dimanche, en fonction de la réglementation concrète prévue par le droit cantonal. Les travailleurs sont suffisamment protégés par les dispositions en vigueur de la loi sur le travail. Ainsi, le travail du dimanche reste autorisé uniquement avec l'accord du travailleur (art. 19, al. 5, LTr). En outre, les dispositions relatives au dimanche de congé en l'espace de deux semaines et au repos compensatoire (art. 20 LTr) s'appliquent dans leur intégralité. Enfin, une majoration de salaire de 50 % est due pour le travail effectué jusqu'à six dimanches par an (art. 19, al. 3, LTr).

6.2 Compatibilité avec les obligations internationales de la Suisse

La directive 2003/88/CE du Parlement européen et du Conseil du 4 novembre 2003 concernant certains aspects de l'aménagement du temps de travail ne s'applique pas à

la Suisse. La comparaison montre toutefois que la directive (cf. consid. 5) prévoit que tous les travailleurs doivent bénéficier de périodes de repos adéquates, exprimées en unités de temps (jours, heures ou parties d'heures). La révision proposée de la loi sur le travail correspond au droit européen puisque les dispositions générales de la loi sur le travail prévoient de telles périodes de repos compensatoire.

6.3 Forme de l'acte à adopter

Les modifications constituent une révision partielle de la loi sur le travail et sont sujettes au référendum facultatif conformément à l'art. 141 Cst.