

## RAPPORT DU CONSEIL D'ETAT AU GRAND CONSEIL

### sur le postulat Grégoire Junod et consorts "Lumière naturelle au travail : traiter le problème à la source !"

#### **Rappel de la motion**

*Par la présente motion, nous demandons que le Conseil d'Etat modifie la loi sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATC) afin d'y inscrire des dispositions garantissant que les locaux visant à accueillir des places de travail bénéficient d'un éclairage naturel au sens de la législation fédérale sur le travail, ceci aussi bien lors de nouvelles constructions que lors de transformations. Les exceptions devront être limitées au strict minimum. Parallèlement, le Conseil d'Etat est invité à renseigner le Grand Conseil sur la situation qui prévaut actuellement en matière d'éclairage naturel des places de travail et d'application des dispositions fédérales [1] dans le canton.*

#### **Développement**

*Ces quelques semaines, les médias se sont fait l'écho d'une polémique qui oppose les syndicats au Secrétariat d'Etat à l'économie concernant l'éclairage naturel sur le lieu de travail. En cause : les mesures compensatoires qu'il convient de prendre dans le commerce de détail pour le personnel dont la place de travail ne bénéficie pas d'un éclairage naturel. L'enjeu est important en raison du développement considérable, ces dernières années, de postes de travail sans lumière naturelle dans le commerce de détail (centres commerciaux, aménagements de galeries marchandes, etc.). Pourtant, la législation fédérale fixe des règles précises en la matière : en principe, toute place de travail, en particulier toute nouvelle place de travail, devrait bénéficier d'un éclairage naturel:*

*"OLT 3, article 15, éclairage*

<sup>1</sup> *Tous les locaux, postes de travail et passages à l'intérieur et à l'extérieur des bâtiments doivent avoir un éclairage naturel ou artificiel suffisant, adapté à leur utilisation.*

<sup>2</sup> *Les locaux de travail doivent être éclairés naturellement et être dotés d'un éclairage artificiel garantissant des conditions de visibilité (uniformité, éblouissement, couleur de la lumière, spectre de couleurs) adaptées à la nature et aux exigences du travail.*

<sup>3</sup> *Les locaux sans éclairage naturel ne peuvent être utilisés comme locaux de travail que si des mesures de construction ou d'organisation particulières assurent, dans l'ensemble, le respect des exigences en matière d'hygiène."*

*Si les dispositions fédérales n'excluent pas des exceptions et prévoient alors des mesures compensatoires, il est évident qu'une bonne partie des problèmes pourraient être réglés si la question était traitée à la source, à savoir lors de la construction ou de la transformation de locaux. Pourquoi en effet autorise-t-on encore la construction de centres commerciaux souterrains sans éclairage naturel alors que la loi fédérale prescrit un accès à la lumière du jour ? Incontestablement, une*

*pratique plus stricte du canton lors de constructions ou de transformations de locaux permettrait de régler une partie du problème (au moins pour les nouvelles places de travail ou lors de transformations). De telles dispositions contribueraient à renforcer la santé au travail. Sans vouloir entrer ici dans trop de détails, il y a lieu de relever que la lumière naturelle influence de manière importante les processus physiologiques et le psychisme. Le SECO, dans son commentaire à l'art. 15 OLT 3, précise d'ailleurs les éléments suivants:*

*" En règle générale, les locaux de travail doivent disposer d'un éclairage naturel et la vue sur l'extérieur doit y être garantie. La lumière du jour est importante pour le bien-être. Elle influence directement le rythme jour-nuit. Quant à la vue sur l'extérieur, elle est essentielle physiologiquement et psychologiquement pour le bien-être. Le contact visuel avec le monde extérieur permet de courtes phases actives de repos. Si ce lien vers le monde extérieur manque, un besoin élémentaire de l'homme, même s'il n'est pas conscient, reste insatisfait. Les changements de lumière journaliers et saisonniers sont des facteurs importants pour l'horloge interne qui règle les fonctions physiologiques et psychiques.*

*La lumière artificielle ne peut jouer qu'un rôle d'appoint, sans pour autant fournir à l'individu les repères qui rythment le déroulement d'une journée. Raison pour laquelle l'art. 15 OLT 3 privilégie le recours à la lumière du jour. De plus, lorsque la luminosité est trop faible, il y a baisse du taux de sérotonine et sécrétion accrue de mélatonine. La sérotonine est l'hormone de l'éveil ; elle facilite les transmissions nerveuses. La mélatonine est l'hormone responsable du maintien des rythmes biologiques et du cycle veille/sommeil. Dans ces conditions, la qualité et la durée du sommeil sont altérées. De même, la diminution de la luminosité ambiante a un impact direct sur le comportement (troubles de la concentration, nervosité, dépression, etc.)."*

*Nous demandons le renvoi de la présente motion à une commission.*

*Souhaite développer.*

---

[1] Ordonnance 3 relative à la loi fédérale sur le travail (OLT 3), art. 15, art. 24, al. 5.

---

## **Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil**

### **Développement**

Lors de la séance du Grand Conseil du 1<sup>er</sup> décembre 2009, M. Grégoire Junod a développé la motion en ces termes :

*"Je déclare mes intérêts : je suis secrétaire syndical chez UNIA. Cette motion, dont je demande le renvoi en commission, cherche à traiter un problème récurrent, qui prend de l'importance ces derniers temps dans le monde du travail, notamment dans le commerce de détail où de très nombreuses places de travail ne bénéficient d'aucun éclairage naturel. Or, le Secrétariat d'Etat à l'économie, dans une série de commentaires, et le Conseil fédéral, dans l'ordonnance 3 de la loi sur le travail, reconnaissent l'importance pour la santé de bénéficier d'un éclairage naturel à sa place de travail. L'ordonnance 3 est d'ailleurs relativement claire sur le sujet. Je la cite dans mon texte ; elle précise que les locaux de travail doivent être éclairés naturellement, et que les locaux sans éclairage naturel ne peuvent être utilisés comme locaux de travail. Elle prévoit aussi des exceptions possibles, mais le principe général veut que l'ensemble des places de travail bénéficie d'un éclairage naturel. Le sens de cette motion est le suivant : mieux régler le problème à la source, puisque, aujourd'hui, nous avons toute une série de conflits en lien avec l'application des dispositions compensatoires à mettre en oeuvre lorsque des places de travail n'ont pas d'éclairage naturel. Encore une fois, on peut comprendre, dans une série de cas bien spécifiques, qu'on doive mettre des personnes à des places de*

*travail ne bénéficiant d'aucun éclairage naturel, mais le but est de fixer comme règle dans la loi sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATC) de ne pas autoriser des constructions qui prévoient des places de travail sans éclairage naturel".*

La discussion n'a pas été utilisée.

La motion, cosignée par au moins 20 députés, a été renvoyée à l'examen d'une commission. Lors de la séance de commission du Grand Conseil, qui s'est déroulée le 1er février 2010, il a été décidé que la motion, transformée avec l'acceptation du motionnaire en postulat, devait être prise en considération.

## **Réponse du Conseil d'Etat**

### 1.1 Introduction

Le postulat demande au Conseil d'Etat de modifier la loi sur l'aménagement du territoire et des constructions (LATC) afin d'y inscrire des dispositions garantissant que les locaux visant à accueillir des places de travail bénéficient d'un éclairage naturel, au sens de la législation fédérale sur le travail, lors de nouvelles constructions ou de transformations et que les exceptions soient limitées au strict minimum.

Par ailleurs, le postulat invite le Conseil d'Etat à renseigner le Grand Conseil sur la situation qui prévaut en matière d'éclairage naturel des places de travail et d'application des dispositions fédérales dans le canton.

Le développement du postulat rappelle qu'une polémique a éclaté entre le SECO et les syndicats au sujet des mesures compensatoires accordées aux employés occupés dans des locaux ne bénéficiant pas de lumière naturelle.

### 2.2 Etat du droit existant

#### Droit fédéral

La constitution fédérale prévoit à l'art. 110 ch. 1 que la Confédération peut légiférer en matière de protection des travailleurs (droit public fédéral). En ayant fait usage de cette possibilité, en particulier en ayant promulgué la loi fédérale sur le travail en 1964, elle a épuisé cette compétence. Il faut relever que la volonté du législateur fédéral consiste à vouloir légiférer sur l'ensemble de la problématique de la protection des travailleurs et non pas à se limiter à édicter des principes en laissant place à des compléments édictés par les cantons. Ce dispositif permet aussi de garantir l'uniformité du droit sur l'ensemble du territoire national.

En matière d'éclairage, la législation fédérale sur le travail prévoit les dispositions suivantes :

Art. 15 OLT 3 Eclairage (applicable à toutes les entreprises soumises à la loi sur le travail LTr)

<sup>1</sup> *Tous les locaux, postes de travail et passages à l'intérieur et à l'extérieur des bâtiments doivent avoir un éclairage naturel ou artificiel suffisant, adapté à leur utilisation.*

<sup>2</sup> *Les locaux de travail doivent être éclairés naturellement et être dotés d'un éclairage artificiel garantissant des conditions de visibilité (uniformité, éblouissement, couleur de la lumière, spectre de couleurs) adaptées à la nature et aux exigences du travail.*

<sup>3</sup> *Les locaux sans éclairage naturel ne peuvent être utilisés comme locaux de travail que si des mesures de construction ou d'organisation particulières assurent, dans l'ensemble, le respect des exigences en matière d'hygiène.*

Art. 24 al. 5 OLT 3 Exigences particulières (applicable à toutes les entreprises soumises à la LTr)

<sup>5</sup> *Les travailleurs doivent pouvoir bénéficier de la vue sur l'extérieur depuis leur poste de travail permanent. Dans les locaux sans fenêtres en façade, l'aménagement de postes de travail permanents n'est autorisé que si des mesures particulières de construction ou d'organisation garantissent que les exigences en matière d'hygiène sont globalement respectées.*

Art. 17 OLT 4 Fenêtres (applicable uniquement aux entreprises industrielles et à celles citées à l'art. 1 OLT 4 dont ne font pas partie les commerces)

<sup>1</sup> *En cas d'utilisation de verre normalement transparent, la surface totale des fenêtres en façade et des jours zénithaux doit représenter au moins un huitième de la surface du sol.*

<sup>2</sup> *La moitié au moins des surfaces vitrées prescrites à l'al.1 doit être réalisée sous forme de fenêtres en façade munies de vitrages transparents. La disposition des fenêtres en façade doit être telle que les travailleurs aient vue sur l'extérieur depuis leur poste de travail, dans la mesure où les installations d'exploitation et la technique de production le permettent.*

<sup>3</sup> *Les autorités peuvent autoriser une plus petite surface de fenêtres, en particulier lorsque la sécurité ou la technique de production l'exigent ; l'autorisation peut être subordonnée à des conditions particulières pour assurer la protection des travailleurs.*

<sup>4</sup> *La hauteur de l'allège des fenêtres doit être adaptée à la nature du travail et ne doit pas dépasser 1,2 m.*

<sup>5</sup> *Il y a lieu d'éviter tout éblouissement et tout rayonnement calorifique incommode.*

<sup>6</sup> *En cas de ventilation naturelle, la surface des parties ouvrantes des fenêtres en façade et des jours zénithaux doit correspondre, en règle générale, à  $3\text{m}^2$  au moins par  $100\text{m}^2$  de surface du sol.*

#### Droit cantonal

Le Règlement d'application de la loi du 4 décembre 1985 sur l'aménagement du territoire et les constructions (RLATC) stipule :

Art. 28 RLATC Eclairage et ventilation

<sup>1</sup> *Tout local susceptible de servir à l'habitation ou au travail sédentaire est aéré naturellement et éclairé par une ou plusieurs baies représentant une surface qui n'est pas inférieure au 1/8e de la superficie du plancher et de  $1\text{m}^2$  au minimum. Cette proportion peut être réduite au 1/15e de la surface du plancher et à  $0,80\text{m}^2$  au minimum pour les lucarnes et les tabatières. Si les contraintes de l'état existant l'imposent, des dérogations peuvent être admises pour les fenêtres, les lucarnes et les tabatières.*

<sup>2</sup> *Les conditions fixées par l'alinéa 1 peuvent être satisfaites par une véranda ou une serre accolée à l'immeuble.*

#### 2.3 Pratique des dispositions légales

Le SECO a publié, après avoir consulté des milieux concernés, un aide-mémoire intitulé "Vue sur l'extérieur" en septembre 2009, qui concerne les commerces et qui prévoit des mesures constructives et des mesures organisationnelles.

- Pour les nouveaux bâtiments, il préconise lorsqu'il existe des postes de travail permanents des mesures de construction telles que la planification de fenêtres avec hauteur normale de l'allège (minimum  $1/16^{\text{ème}}$  de la zone de travail) et si possible des bandes de fenêtres situées en façade nord du bâtiment. Pour les zones où il n'existe pas de postes permanents, il exige au moins une fenêtre à des emplacements appropriés. Pour les locaux en sous-sol ou donnant sur une cour centrale, il préconise des jours zénithaux ou des puits de lumière.

- Pour les bâtiments existants, sans rénovation prévue, il demande que des mesures soient prises, telles que le retrait partiel d'affiches publicitaires recouvrant les fenêtres ou encore des mesures organisationnelles, telles que l'information aux employés sur l'importance de la lumière du jour, la rotation des postes de travail ou encore le fait de se rendre de temps en temps dans les zones où arrive la lumière du jour.

- Lorsque les mesures décrites ci-dessus sont prises, le SECO estime que l'exigence d'une pause compensatoire supplémentaire de 20 minutes par demi-journée n'est pas requise.

S'agissant des pratiques cantonales du droit fédéral, nous rappelons que seules les entreprises industrielles ou assimilées ont l'obligation de soumettre leurs plans pour approbation au Service de l'emploi dans le cadre de l'application de la loi fédérale sur le travail (art. 1 OLT4).

Lorsque des magasins font examiner leurs plans avant la construction, les dispositions légales précitées leur sont signifiées. Pour les locaux existants ne comportant pas de fenêtres, les mesures compensatoires sont exigées pour pallier la déficience de lumière naturelle.

#### 2.4 Possibilité de légiférer sur le plan cantonal

Comme déjà mentionné sous le point 2.2, les cantons ne disposent pas du pouvoir de légiférer en matière de protection des travailleurs. La motion indique clairement que son but, en demandant la modification de la LATC, est de consolider la protection des travailleurs. L'objectif visé n'est donc nullement celui d'une norme de police de construction.

En édictant la loi fédérale sur le travail, on admet généralement, en jurisprudence comme en doctrine, que le législateur fédéral a réglé exhaustivement le domaine de la protection des travailleurs. La marge de manœuvre législative qui subsiste pour les cantons réside uniquement pour les entreprises et les personnes qui font exception à l'application de la loi comme les exploitants eux-mêmes et les membres de leurs familles ou encore les personnes exerçant des fonctions dirigeantes élevées. L'article 71 lit. c de la loi sur le travail réserve du reste explicitement les prescriptions de police fédérales, cantonales ou communales, notamment celles qui concernent la police des constructions, la police du feu ou encore la police sanitaire, pour ne citer que quelques exemples.

Le législateur cantonal n'est donc pas en droit de légiférer en matière de protection des travailleurs, sous peine d'être en contradiction directe avec le droit fédéral. S'il devait malgré tout le faire, de toute manière, dans la hiérarchie des normes légales, le droit public fédéral (loi fédérale sur le travail) l'emporterait sur le droit public cantonal (LATC modifiée).

### 3. Conclusion

En fonction de ce qui précède, le Conseil d'Etat, constatant que la motion transformée en postulat vise la modification de la LATC dans le but de protéger les travailleurs, est d'avis que le but visé par cette requête parlementaire n'est pas compatible avec la répartition de compétences Confédération / cantons, fixée par la Constitution fédérale. Dès lors, il n'entend pas donner suite à ce postulat.

Si le législateur vaudois devait malgré tout légiférer dans ce sens, en créant ainsi une exception vaudoise particulière, il s'exposerait à des recours au Tribunal fédéral pour inégalité de traitement avec les cantons voisins et/ou pour anticonstitutionnalité de ladite réglementation cantonale.

Indépendamment de cette impossibilité légale, le Conseil d'Etat est très sensible à cette problématique. Il peut garantir que les inspecteurs du travail du Service de l'emploi et de l'Inspection du travail de la Ville de Lausanne veillent à appliquer la législation avec toute la diligence et la rigueur voulues lorsque les plans des locaux commerciaux sont soumis pour examen et lors de leurs contrôles dans les entreprises. Dans les cas où il est impossible d'accéder directement à la lumière naturelle, ils exigent les mesures de compensation légales. Il faut relever que cette situation de locaux sans fenêtres se rencontre surtout dans d'anciens centres commerciaux et ponctuellement dans d'autres locaux en sous-sol, mais très exceptionnellement dans des locaux récents.

Ainsi adopté, en séance du Conseil d'Etat, à Lausanne, le 28 septembre 2011.

Le président :

*P. Broulis*

Le chancelier :

*V. Grandjean*