



Complément

au rapport du Conseil-exécutif du 13 novembre 2019 concernant la modification de la loi sur le commerce et l'industrie (LCI)

Date de la séance du CE : 6 mai 2020
Direction : Direction de l'économie, de l'énergie et de l'environnement (DEEE)
N° d'affaire : 2019.VOL.25
Classification :

Objet

Sommaire

1.	Contexte	1
2.	Base juridique concernant les horaires d'ouverture des magasins dans le canton de Berne	2
3.	Droit comparé	3
4.	Commentaire des articles	4
5.	Répercussions sur les communes	5
6.	Répercussions sur l'économie, l'environnement et la société	5
7.	Résultat de la procédure de consultation	5
8.	Prise de position sur le projet alternatif d'après l'article 63, alinéa ConstC	6

1. Contexte

Le 13 novembre 2019, le Conseil-exécutif a proposé au Grand Conseil en vue de la session de printemps 2020 une modification de la loi du 4 novembre 1992 sur le commerce et l'industrie (LCI)¹, dans laquelle la motion Löffel-Wenger 155-2018 « Etendre la protection de la jeunesse aux cigarettes électroniques et compagnie » doit être mise en œuvre.

Le Conseil-exécutif avait également prévu dans le projet envoyé en procédure de consultation de mettre en œuvre simultanément la motion 057-2019 « Un peu plus de prévenance envers la clientèle » déposée lors de la session de printemps 2019 par les députés Adrian Haas et Hans-Rudolf Saxer. Celle-ci prévoit de faire passer de deux à quatre le nombre de dimanches par an lors desquels les commerces de détail peuvent ouvrir et de permettre aux magasins de rester ouverts jusqu'à 18h les samedis et veilles de jours fériés au lieu de 17h jusqu'à présent. Dans le cadre de la procédure de consultation, il est cependant apparu que les avis sur l'aménagement des heures d'ouverture étaient très divergents. Les milieux intéressés ont en outre critiqué la volonté de mettre en œuvre une motion avant qu'elle ait été traitée par

¹ RSB 930.1

le Grand Conseil. Enfin, l'application rapide de l'autre volet de la révision de la loi, pour sa part largement soutenue, aurait été compromise par le rapprochement des deux thématiques. Le Conseil-exécutif a donc décidé de se contenter de mettre en œuvre d'abord la motion Löffel-Wenger, de soumettre une proposition correspondante au Grand Conseil pour la session de printemps 2020 et d'attendre les débats parlementaires sur la motion 057-2019 avant de proposer une éventuelle extension des horaires d'ouverture des magasins. Lors de la session d'hiver 2019, le Grand Conseil a adopté la motion 057-2019 par 83 voix contre 57 (et 7 abstentions).

Lors de la session de printemps 2020, en première lecture de la LCI, le Grand Conseil a décidé, sur proposition de la Commission des finances, d'étendre les horaires d'ouverture des magasins conformément aux demandes faites dans la motion Haas/Saxer. Dans le cadre des débats parlementaires, les députés Ruedi Löffel-Wenger et Michael Köpfli ont soumis un projet alternatif conformément à l'article 63, alinéa 2 de la Constitution cantonale (ConstC)², selon lequel, si le vote populaire a lieu, le corps électoral se prononce sur le projet principal et sur le projet alternatif, qui correspond à la proposition de la minorité de la Commission des finances (c.-à-d. mise en œuvre des dispositions de protection de la jeunesse pour les cigarettes électroniques et abandon de la modification des horaires d'ouverture des magasins). Le Grand Conseil a renvoyé cette proposition à la Commission des finances pour une seconde lecture. Pour la seconde lecture, la Commission des finances propose au Grand Conseil de faire passer de deux à quatre le nombre de dimanches où les magasins peuvent ouvrir (art. 11, al. 2 LCI), mais de renoncer à modifier les horaires d'ouverture des magasins le samedi (art. 10, al. 1 LCI). Elle a en outre proposé d'approuver le projet alternatif, qui correspond à la proposition initialement soumise par le Conseil-exécutif.

Le Conseil-exécutif respecte la décision du Grand Conseil et de la Commission des finances de modifier les horaires d'ouverture dans le cadre du projet. En ce qui concerne la seconde lecture et un éventuel vote populaire, il complète donc le rapport du 13 novembre 2019 par des explications concernant les ventes dominicales ainsi que le projet alternatif Löffel/Köpfli.

2. Base juridique concernant les horaires d'ouverture des magasins dans le canton de Berne

Les horaires d'ouverture des magasins sont réglementés par les articles 9 à 14 LCI. D'après le droit en vigueur, les magasins de détail et les stands de vente peuvent ouvrir de 06.00 à 20.00 heures du lundi au vendredi, et de 06.00 à 17.00 heures les samedis et veilles de jours fériés officiels. Les magasins de détail et les stands de vente peuvent ouvrir de 06.00 à 22.00 heures au maximum un jour ouvrable par semaine, sauf les samedis et les veilles de jours fériés officiels (vente du soir). En outre, deux jours fériés officiels, excepté les jours de grande fête, ou deux dimanches par année, tous les magasins peuvent ouvrir de 10.00 à 18.00 heures. La LCI fixe des horaires d'ouverture plus souples pour certains magasins (p. ex. boulangeries, boucheries, magasins de fleurs et magasins d'alimentation disposant d'une faible surface de vente) ainsi que pour les communes touristiques.

La modification proposée doit permettre aux magasins d'ouvrir quatre dimanches ou jours fériés par an (au lieu de deux).

L'ouverture d'un magasin le dimanche ou les jours fériés dépend de deux facteurs : d'une part, la LCI doit autoriser l'ouverture du magasin. D'autre part, dans la mesure où du personnel de vente soumis à la loi fédérale du 13 mars 1964 sur le travail dans l'industrie, l'artisanat et le commerce (loi sur le travail, LTr)³ est employé pour les ouvertures dominicales, le travail dominical (en règle général interdit) doit être autorisé. La LCI ne comporte pas de règle (cf. art. 11, al. 2 LCI) concernant le choix des jours fériés officiels lors desquels les magasins peuvent ouvrir, à l'exception de l'interdiction d'ouverture des magasins les jours de

² RSB 101.1

³ RS 822.11

grande fête. Les commerçants et commerçantes choisissent ainsi en principe eux-mêmes les deux (à l'avenir éventuellement quatre) jours fériés officiels par an lors desquels ils souhaitent ouvrir leur magasin. Le fait que des salariés soumis à la loi sur le travail doivent être employés pour les ventes dominicales constitue une restriction importante à cette possibilité. C'est toujours le cas lorsque le gérant ou la gérante du magasin et éventuellement des membres de sa famille ne sont pas les seuls à travailler lors des ouvertures dominicales, c'est-à-dire dans tous les magasins de grande taille. Cette restriction résulte du droit fédéral. D'après l'article 19, alinéa 6 LTr, les cantons peuvent fixer au plus quatre dimanches par an pendant lesquels le personnel peut être employé dans les commerces sans qu'une autorisation soit nécessaire. L'Office de l'économie du canton de Berne (OEC) définit à l'avance ces quatre dimanches ou jours fériés pour chaque année civile et chaque commune. Les communes ont la possibilité de soumettre des propositions afin que les besoins locaux (p. ex. fêtes de villages) puissent être pris en compte. L'article 11, alinéa 2 LCI ne permettant toutefois aux magasins d'ouvrir que deux dimanches ou jours fériés sans qu'une autorisation soit nécessaire, les magasins de détail ne peuvent donc utiliser que deux de ces quatre jours fériés d'après le droit en vigueur. Cette différence entre les réglementations fédérale et cantonale suscite l'incompréhension des commerçants et commerçantes. Le passage de deux à quatre dimanches lors desquels l'ouverture des magasins de détail ne nécessite pas d'autorisation permettrait d'éliminer cette divergence entre la LTr et la LCI.

Ce changement n'est pas contraignant, les commerçants et commerçantes sont libres d'étendre leurs horaires d'ouverture sur la base de cette révision partielle. L'ouverture des magasins deux dimanches supplémentaires par an n'entraîne pas non plus de prolongation des durées de travail hebdomadaires du personnel de vente.

3. Droit comparé

La réglementation des heures d'ouverture des magasins varie énormément selon les cantons. Dans les cantons de Vaud et des Grisons, la compétence générale pour la réglementation des heures d'ouverture des magasins relève des communes. Dans la majorité des autres cantons, les heures d'ouverture des magasins sont réglementées au niveau cantonal. Plusieurs cantons ne définissent aucune limitation pour les heures d'ouverture.

En ce qui concerne les heures d'ouverture, le canton de Berne se situe dans la moyenne en comparaison nationale. La présente révision partielle n'y changera rien.

Nombre de dimanches pendant lesquels les commerces peuvent être ouverts sans qu'une autorisation soit nécessaire par canton (état janvier 2020) :

Canton	Nombre de dimanches où les commerces peuvent être ouverts sans autorisation / droit aux autorisations
AG	2, si des salariés travaillent
AI	Pas de limitation
AR	Pas de limitation
BL	Pas de limitation
BS	2 dimanches de l'Avent
FR	Compétence communale
GE	3
GL	Compétence communale

Canton	Nombre de dimanches où les commerces peuvent être ouverts sans autorisation / droit aux autorisations
GR	Coire : 2
JU	Pas de réglementation
LU	2
NE	1
NW	2
OW	Pas de limitation
SG	4
SH	2, jusqu'à 4 si le besoin urgent d'ouverture est justifié (compétence communale)
SO	Pas de limitation
SZ	4
TG	Pas de limitation
TI	3
UR	2 (compétence communale)
VS	2 (compétence communale)
VD	Pas de réglementation
ZG	2 (compétence communale)
ZH	4

4. Commentaire des articles

Article 11, alinéa 2

Le nombre de jours fériés officiels lors desquels les magasins peuvent ouvrir de 10h à 18h passe de deux à quatre par an. Les commerces ont ainsi la possibilité d'utiliser l'ensemble des jours fériés ou dimanches lors desquels ils peuvent ouvrir sans autorisation d'après le droit fédéral (cf. art. 19, al. 6 LTr). L'exclusion des jours de grande fête reste inchangée. Les jours de grande fête sont Vendredi saint, Pâques, l'Ascension, Pentecôte, le Jeûne fédéral et Noël (cf. art. 2, al. 1, lit. b de la loi du 1^{er} décembre 1996 sur le repos pendant les jours fériés officiels [LRep]⁴). Les autres jours fériés officiels sont les dimanches, Nouvel An, le 2 janvier, le lundi de Pâques, le lundi de Pentecôte, la Fête nationale et le 26 décembre.

Les boulangeries, confiseries, boucheries, laiteries et autres magasins d'alimentation dont la surface de vente ne dépasse pas 120 m², les magasins de fleurs et tous les autres magasins de la partie basse de la vieille ville de Berne sont exclus de cette réglementation. Ils sont déjà autorisés, d'après le droit en vigueur, à ouvrir de 6h à 18h les jours fériés officiels (cf. art. 11, al. 1 LCI). Les magasins de détail annexés aux stations-service, ayant une surface de vente allant jusqu'à 120 m², les magasins de détail

⁴ RSB 555.1

annexés aux points de dépôt de lait, les kiosques ainsi que les vidéothèques peuvent même ouvrir de 6h à 22h tous les jours (art. 10, al. 3 LCI). Dans les communes dépendant principalement du tourisme, les magasins peuvent ouvrir de 6h à 22h30 tous les jours (cf. art. 12, al. 1 LCI). Le Conseil-exécutif désigne ces communes dans une ordonnance (cf. art. 12, al. 2 LCI en relation avec l'art. 5 de l'ordonnance du 24 janvier 2007 sur le commerce et l'industrie [OCI]⁵). C'est le droit fédéral, notamment l'ordonnance 2 relative à la loi sur le travail (OLT 2 ; Dispositions spéciales pour certaines catégories d'entreprises ou de travailleurs)⁶ qui détermine si le travail du dimanche est permis sans autorisation pour les magasins pour lesquels des heures d'ouverture plus souples sont prévues.

Etant donné que le travail dominical est lié à la participation volontaire du personnel et rémunéré avec une majoration de salaire de 50 pour cent (cf. art. 19, al. 3 et 5 LTr), cette nouvelle réglementation n'est pas désavantageuse pour le personnel des magasins.

5. Répercussions sur les communes

Le projet n'a pas de répercussions notables sur les communes.

6. Répercussions sur l'économie, l'environnement et la société

Le projet a une répercussion positive sur l'économie et la société, en ce qu'il augmente la compétitivité des commerces de détail locaux et l'attractivité des centres-villes et des villages.

7. Résultat de la procédure de consultation

La procédure de consultation a duré du 3 mai au 5 août 2019. Le projet mis en consultation comportait d'une part l'extension des dispositions concernant la protection de la jeunesse et la protection contre le tabagisme passif aux cigarettes électroniques et aux produits similaires et d'autre part la mise en œuvre de la motion Haas/Saxer 057-2019 « Un peu plus de prévenance envers la clientèle ».

Dans le cadre de la procédure de consultation, 57 prises de position ont été déposées par les autorités, les communes, les partis politiques, les associations, les syndicats, les organisations ainsi que par les commerçants et commerçantes ainsi que les fabricants et fabricantes de produits du tabac et de cigarettes électroniques. En outre, des centaines de prises de position au contenu identique ont été envoyées par des particuliers de toute la Suisse et de l'étranger, qui se rapportaient exclusivement au thème des cigarettes électroniques.

Alors que de nombreux participants se sont montrés favorables à la mise en œuvre rapide des deux motions, d'autres ont critiqué le rapprochement des deux thématiques en un seul projet. Certains participants ont ainsi notamment critiqué le fait que la motion 057-2019 n'avait été soumise qu'à la session de printemps 2019, qu'elle n'avait pas encore été traitée par le Grand Conseil et qu'on avait ainsi anticipé l'issue des débats parlementaires. Certains ont également critiqué le fait que le rapprochement avec la réglementation concernant les heures d'ouverture des magasins, controversée au niveau politique, risquait de compromettre ou du moins de ralentir considérablement la mise en œuvre de l'extension des dispositions de protection de la jeunesse aux cigarettes électroniques, qui bénéficie d'un large soutien.

L'extension proposée des horaires d'ouverture des magasins et des ventes dominicales a suscité la controverse. De nombreux participants se sont montrés favorables à la proposition, expliquant qu'il s'agissait d'une adaptation nécessaire depuis longtemps et demandant une libéralisation plus poussée des horaires

⁵ RSB 930.11

⁶ RS 822.112

d'ouverture calquée sur les réglementations d'autres cantons et de pays étrangers. Ils ont fait valoir que l'extension des horaires d'ouverture des magasins répondaient à un besoin évident de la clientèle, promouvait l'attractivité du canton de Berne en tant que lieu de vie et destination de vacances et de voyage, et était nécessaire afin de renforcer les commerces de détail et de préserver les emplois face à la concurrence des commerces en ligne, des magasins des stations-service et des gares ainsi que du tourisme d'achat. La réglementation préserve par ailleurs la liberté entrepreneuriale, puisqu'elle n'impose aucunement aux commerçants et commerçantes de faire usage de cette prolongation des heures d'ouverture. De nombreux autres participants ont rejeté catégoriquement le projet notamment en vue des intérêts du personnel concerné. Ils ont expliqué que les salaires dans le commerce de détail étaient déjà bas et les conditions de travail mauvaises étant donné que de nombreux employés et employées n'étaient pas protégés par une convention collective de travail (CCT). Ils ont fait valoir que les horaires de travail morcelés et le travail le week-end constituaient des obstacles à la vie sociale et à la vie de famille et ont souligné le fait que ce seraient surtout des femmes qui seraient touchées par cette modification. La question de la pertinence de l'extension des horaires d'ouverture du point de vue économique a également été soulevée, certains participants se demandant si le chiffre d'affaires allait réellement augmenter ou s'il resterait le même en se répartissant simplement sur une plus grande période. D'après ces participants, les horaires d'ouverture en vigueur dans le canton de Berne répondent déjà suffisamment bien aux besoins de la clientèle, et les commerçants et commerçantes n'en font que partiellement usage.

Le Conseil-exécutif est d'avis que l'extension proposée des horaires d'ouverture des magasins constitue une avancée modérée. L'ouverture des magasins deux dimanches supplémentaires par an répond à un besoin évident de la clientèle et des commerçants et commerçantes, et sert aussi à préserver les emplois dans le commerce de détail. Les répercussions qu'aurait ce changement sur les horaires de travail du personnel des magasins semblent acceptables, d'autant que les employés et employées ne peuvent être affectés au travail dominical sans leur consentement et qu'on renonce à prolonger les horaires d'ouverture le samedi.

8. Prise de position sur le projet alternatif d'après l'article 63, alinéa ConstC

Les députés au Grand Conseil Ruedi Löffel et Michael Köpfli ont soumis en première lecture un projet alternatif conformément à l'article 63, alinéa 2 ConstC dont la teneur est la suivante : « [...] Si un vote populaire a lieu, le corps électoral se prononce sur le projet principal et sur le projet alternatif, qui correspond à la minorité de la Commission des finances. Si le vote populaire n'est pas demandé, le projet alternatif est caduc ». La proposition de la minorité de la Commission des finances pour la première lecture correspond à la proposition faite par le Conseil-exécutif pour la première lecture, c'est-à-dire l'abandon de l'extension des horaires d'ouverture des magasins et le maintien du droit actuel. Le Conseil-exécutif soutient le projet alternatif, car il permettrait d'éviter qu'en cas de référendum, un vote contre l'extension des horaires d'ouverture des magasins compromette la modification, incontestée en première lecture, visant l'extension de la protection de la jeunesse aux cigarettes électroniques.