

Intervention parlementaire. Réponse du Conseil-exécutif

N° de l'intervention: 026-2015
Type d'intervention: Motion
Motion ayant valeur de directive: ☐
N° d'affaire: 2015.RRGR.74

Déposée le: 19.01.2015

Motion de groupe: Non
Motion de commission: Non
Déposée par: Haas (Bern, PLR) (porte-parole)

Cosignataires: 9

Urgence demandée: Non
Urgence accordée:

N° d'ACE: 681/2015 du 3 juin 2015
Direction: Direction de l'économie publique
Classification: –
Proposition du Conseil-exécutif: **Rejet**



Vieille ville de Berne: l'assimiler à une région touristique

Le Conseil-exécutif est chargé de présenter au Grand Conseil une modification de la loi sur le commerce et l'industrie (LCI) qui assimilera la partie basse de la vieille ville à une région touristique (comme décrit au point 5) ou lui accordera au moins un traitement spécial (au sens du point 6 ci-dessous).

Développement :

En préambule nous signalons que la présente motion est délibérément plus restrictive que la motion 093-2010 de Mathias Tromp, PBD (dont le délai d'exécution a été prolongé) : elle se limite explicitement à la partie basse de la vieille ville de Berne et ouvre en outre la possibilité d'une réglementation spéciale. Et comme la motion peut être mise en œuvre selon le droit (fédéral) en vigueur, il n'est pas non plus nécessaire d'attendre une modification du droit fédéral (raison de la prolongation de délai de la motion Tromp).

L'ouverture des magasins est réglée comme suit, question du travail des employé-e-s comprise :

1. En règle générale, c'est le droit cantonal qui détermine si un magasin peut être ouvert ou non (certaines gares et boutiques de stations service font exception).
2. C'est la loi fédérale sur le travail qui détermine si l'on peut employer du personnel ou si seuls le ou la propriétaire du magasin et sa famille peuvent travailler.
3. En vertu de la loi fédérale sur le travail, le personnel peut travailler jusqu'à 23 heures, sauf le dimanche.
4. Le personnel ne peut être employé le dimanche que dans les régions touristiques (ou dans certaines gares et boutiques de stations service). Conformément au droit fédéral, plus de la moitié des activités économiques doivent y être de nature touristique, ce qui correspond grosso modo à la définition actuelle des régions à vocation touristique selon le droit cantonal.
5. S'il est possible d'assimiler la vieille ville à une région touristique en raison du caractère majoritairement touristique de ses activités, le Conseil-exécutif pourrait le faire dans l'ordonnance sur le commerce et l'industrie (les magasins pourraient alors employer du personnel jusqu'à 22h30 même le dimanche). Cela présuppose cependant que la LCI le permette aussi pour des *quartiers* d'une commune et non seulement pour la commune entière. Mais d'après ce que je comprends de la loi, cela n'est actuellement possible que pour des communes *entières*, d'où ma demande de modification de loi.
6. Si contre toute attente les activités de la vieille ville ne devaient pas être majoritairement de nature touristique au sens de la loi fédérale, selon moi, il serait malgré tout possible de l'assimiler à une sorte de région touristique avec statut particulier dans le droit cantonal, qui, dans l'intérêt des touristes, pourrait bénéficier d'horaires d'ouvertures plus souples. Avec cette solution, il ne serait toutefois pas possible d'employer du personnel le dimanche (le ou la propriétaire ou sa famille devrait alors prendre le relais).

Une ébauche de règlement sur l'introduction d'une taxe de promotion du tourisme circule actuellement dans l'administration de la ville de Berne : le conseil communal y part du principe que la vieille ville, en particulier sa partie basse, est une zone dépendant en grande partie du tourisme.

Dans un souci d'exhaustivité, nous signalerons également que la mise en œuvre de la présente motion ne comporte évidemment pas le risque que de gros distributeurs s'implantent dans la partie basse de la vieille ville. La réglementation communale sur les constructions interdit en effet les grandes surfaces (maintien des murs coupe-feu, protection des intérieurs et des locaux d'habitation).

La présente motion n'entend pas non plus obliger les magasins à ouvrir mais elle ne fait que leur donner la possibilité d'ouvrir selon les horaires qui sont également en vigueur dans d'autres régions touristiques de notre canton et qui y ont fait leurs preuves.

Réponse du Conseil-exécutif

Comme indiqué à juste titre dans la motion, l'autorisation d'ouvrir un magasin est déterminée par des prescriptions à la fois cantonales et fédérales. Le Conseil-exécutif est donc d'avis que ces dernières doivent être harmonisées afin d'offrir à l'économie des conditions cohérentes et compréhensibles.

Depuis le 1^{er} janvier 2007, les directives relatives aux heures d'ouverture des magasins du canton de Berne sont plutôt souples en comparaison intercantonale:¹

- durant la semaine, les magasins peuvent rester ouverts jusqu'à 20 heures
- la vente du soir est autorisée une fois par semaine jusqu'à 22 heures
- le samedi, l'heure de fermeture des magasins est fixée à 17 heures
- chaque magasin a le droit d'ouvrir deux dimanches par année; les boulangeries, confiseries, boucheries, laiteries et magasins de fleurs peuvent ouvrir tous les dimanches.

Ce cadre est loin d'être exploité entièrement par les magasins du canton – y compris dans la partie basse de la vieille ville de Berne. La vente du soir ne s'est pas non plus imposée partout, mais seulement dans les centres (surtout dans la partie haute de la vieille ville de Berne). Ni les confiseries, ni les magasins de fleurs n'ouvrent le dimanche dans la partie basse de la vieille ville.

Dans les communes dépendant principalement du tourisme, les magasins peuvent ouvrir de 6 heures à 22 heures 30 tous les jours (art. 12 LCI). L'énumération figurant à l'article 5 de l'ordonnance d'exécution² comprend seulement des communes de l'Oberland, englobant ainsi une zone homogène en dehors des centres urbains. Ni Thoune, ni Spiez ne sont considérées comme communes touristiques.

Les prescriptions obligatoires de la Confédération sur l'emploi des travailleurs sont inscrites dans la loi sur le travail et ses dispositions d'exécution³. Il y a lieu d'appliquer le droit fédéral en se fondant sur ses règles et la jurisprudence du Tribunal fédéral. Le fait qu'une commune soit mentionnée ou non dans l'OCI ne joue donc aucun rôle pour le travail dominical. Durant la semaine, le temps de travail autorisé s'étend jusqu'à 23 heures. La réglementation est plus restrictive le dimanche. Il n'est possible d'employer du personnel qu'aux conditions suivantes:

- L'entreprise est située dans une région touristique où le tourisme joue un rôle prépondérant tout en étant sujet à de fortes variations saisonnières. Il faut qu'une part importante du produit brut soit réalisée dans le secteur touristique.
- Il s'agit d'une entreprise répondant aux besoins spécifiques des touristes⁴, dont le tourisme de consommation ne fait pas partie selon la jurisprudence.

Ces restrictions ne concernent pas les entreprises familiales. Celles-ci se caractérisent par le fait que le ou la propriétaire ainsi que leurs parents en ligne ascendante ou en ligne descendante (parents et enfants) assument seuls la responsabilité économique de l'entreprise. Ce n'est plus

¹ Cf. articles 9 à 14 de la loi du 4 novembre 1992 sur le commerce et l'industrie (LCI, RSB 930.1)

² Ordonnance du 24 janvier 2007 sur le commerce et l'industrie (OCI, RSB 930.11)

³ Loi fédérale du 13 mars 1964 sur le travail dans l'industrie, l'artisanat et le commerce (loi sur le travail, LTr; RS 822.11); ordonnance fédérale 1 du 10 mai 2000 relative à la loi sur le travail (OLT 1, RS 822.111); ordonnance 2 du 10 mai 2000 relative à la loi sur le travail (OLT 2; RS 822.112) (Dispositions spéciales pour certaines catégories d'entreprises ou de travailleurs)

⁴ Article 25 OLT 2

le cas si d'autres personnes participent à l'exploitation par le biais d'une société anonyme (SA) ou d'une société à responsabilité limitée (Sàrl). Les entreprises familiales qui emploient du personnel sont soumises au droit du travail⁵.

La présente motion demande d'étendre la réglementation selon l'article 12 LCI à la partie basse de la vieille ville de Berne. Cela n'est pas possible sur la base du droit en vigueur, qui parle de *communes*. Une modification de la loi serait nécessaire pour donner suite à la demande formulée dans la motion.

Nous l'avons déjà mentionné, les magasins de la partie basse de la vieille ville de Berne n'utilisent pas toutes les possibilités offertes par le droit en vigueur. Ils peuvent en effet décider à tout moment de prolonger leurs heures d'ouverture jusqu'à 20 heures, au lieu de fermer à 18 heures 30.

Pour ce qui est des dimanches, une adaptation des heures d'ouverture fixées par le canton n'apporterait rien aux magasins, car la plupart d'entre eux sont soumis à l'interdiction du travail dominical. Le message du Conseil communal sur la taxe de promotion du tourisme ne permet pas de conclure que le travail dominical serait possible dans la partie basse de la vieille ville⁶:

- Le tourisme exerce une influence directe et indirecte sur environ 6 pour cent de l'emploi total dans la ville de Berne. Cette valeur est loin de représenter une part importante de l'activité économique.
- Le territoire communal de la ville de Berne est divisé en trois zones d'importance variable sur le plan touristique. La partie basse de la vieille ville, mais aussi la partie haute, la Matte, la grande et la petite Allmend, le Jardin des roses et le Centre Paul Klee, le Parc aux ours, le quartier de Gryphenhübeli/Thunplatz, le Schwellenmätteli, le Dählhölzli et la partie haute de Kirchenfeld, le Wankdorffeld, la Lorraine et Brünnen sont tous classés dans la première zone (importance touristique la plus haute).

On peut en conclure d'une part que l'importance économique du tourisme pour la ville de Berne est nettement inférieure à celle des autres lieux touristiques connus. Par ailleurs, l'importance touristique de la partie basse de la vieille ville de Berne n'est pas suffisante pour justifier un traitement spécial concernant les heures d'ouverture des magasins. Des heures d'ouvertures différentes entre la partie basse et la partie haute de la vieille ville engendreraient un déséquilibre entre des magasins similaires au sein de la même commune. Si les heures d'ouverture ne sont pas les mêmes au-delà de la Tour de l'Horloge et entre celle-ci et la gare, la partie basse de la vieille ville deviendra plus attractive pour les enseignes nationales et internationales du secteur de la vente qui ne s'adressent pas nécessairement aux touristes. Les commerces en place risqueraient d'être soumis à une concurrence écrasante sans que soit regroupée la surface de ventes de plusieurs immeubles.

⁵ Art. 4 LTr

⁶ Rapport (2 avril 2015) du Conseil municipal à l'intention du conseil de ville sur l'introduction d'une taxe de promotion du tourisme et annexe 1, téléchargeable sur www.bern.ch => Mediencenter => Medienmitteilungen Gemeinderat (*en allemand seulement*)

Le fait que la ville de Berne refuse elle aussi un assouplissement des heures d'ouverture va également à l'encontre d'une modification de la LCI: le 19 août 2010, le parlement de la ville a d'ailleurs rejeté par 33 voix contre 27 une motion⁷ allant dans ce sens.

Vu ce qui précède, le Conseil-exécutif ne voit ni possibilité ni nécessité de modifier la LCI. Les quelques entreprises familiales pour lesquelles la LCI représente effectivement une restriction peuvent se voir accorder une autorisation exceptionnelle en vertu de l'article 14 LCI.

Au Grand Conseil

⁷ M 09.000298 «Besser für den Tourismus – Besser fürs Gewerbe» («*Mieux pour le tourisme - mieux pour le commerce*»). Selon le chiffre 1, le Conseil communal devrait proposer au Conseil-exécutif que la partie basse de la vieille ville figure dans la liste des zones touristiques.