
Numéro de l'intervention: 093-2010
Type d'intervention: **Motion**
Déposée le: 03.06.2010
Déposée par: Tromp (Bern, PBD) (porte-parole)
Cosignataires: 25
Urgente:
Date de la réponse: 08.12.2010
Numéro de l'ACE 1773
Direction: ECO

Renforcer l'attrait des zones touristiques en prolongeant les heures d'ouverture des magasins



Le Conseil-exécutif est chargé de soumettre une modification de la loi sur le commerce et l'industrie (LCI) au Grand Conseil autorisant les magasins des zones à vocation touristique comme la vieille ville de Berne à ouvrir tous les jours et à prolonger leurs heures d'ouverture.

Développement

L'article 12 LCI autorise les magasins des communes dépendant principalement du tourisme à ouvrir tous les jours, de 6 heures à 22 heures 30. Usant de ses compétences, le Conseil-exécutif a désigné 39 communes « lieux à vocation touristique » (art. 39 OCI). Dans ces communes, les magasins peuvent prolonger leurs heures d'ouverture.

Aucune ville n'a été désignée lieu à vocation touristique même si les villes enregistrent un nombre élevé de nuitées (60 000 par an pour Berne par exemple) et génèrent ainsi une forte valeur ajoutée. Certes, tous les quartiers d'une ville n'ont pas égale vocation touristique, mais certains dépendent fortement de cette activité. Berne en est un parfait exemple avec sa vieille ville, classée au patrimoine mondial de l'UNESCO, ses nombreuses institutions culturelles, ses attractions comme le Parc des ours, ses divers musées, son offre variée en hôtels et restaurants. Si l'on applique à la vieille ville les critères retenus jusqu'à maintenant pour déterminer les lieux à vocation touristique, elle arrive en tête dans plusieurs domaines.

Malheureusement, les hôtels de la ville de Berne ne sont pleins que la semaine et pas le week-end. Diverses opérations de marketing menées par la branche et par *Bern Tourismus* pour augmenter les nuitées le week-end sont restées sans effet. Le fait que les magasins soient fermés le dimanche est la principale explication avancée pour justifier cet échec. Le *shopping*, y compris le dimanche, fait tout simplement partie de l'offre touristique.

Le 5 mai 2010, le conseil communal a donné une réponse positive à une motion déposée au Conseil de ville. Il précise toutefois que si les heures d'ouverture des magasins sont prolongées, il faudra respecter le droit du travail et la convention collective du commerce de détail. Personne ne le conteste.

Si l'on veut que la vieille ville de Berne et éventuellement d'autres zones très touristiques puissent profiter de cette prolongation des heures d'ouverture des magasins, il faut modifier la loi sur le commerce et l'industrie de telle sorte que des quartiers puissent également être désignés lieux à vocation touristique.

L'ordonnance devrait également être adaptée et la vieille ville de Berne ajoutée à la liste des lieux à vocation touristique. Le périmètre devrait être défini en concertation avec les autorités de la ville.

Les touristes ainsi que les entreprises et les personnes dépendant économiquement du tourisme apprécieraient ce changement.

Numéro de l'intervention: 160-2010
Type d'intervention: **Motion**
Déposée le: 08.09.2010
Déposée par: Hess (Bern, UDC) (porte-parole)
Cosignataires: 25
Urgente:
Date de la réponse: 08.12.2010
Numéro de l'ACE: 1773
Direction: ECO

Libéralisation des heures d'ouverture des magasins

Il suffit de passer un soir dans la gare de Berne pour se rendre compte que le canton de Berne a un sérieux problème avec les heures d'ouverture des magasins. La Migros de la gare est toujours bondée, ce qui montre clairement que la possibilité de faire des achats en-dehors des heures d'ouverture ordinaires répond à une nécessité urgente. Les heures d'ouverture des magasins sont réglées par le canton, la Confédération se borne à inscrire le tout dans un cadre défini dans la loi sur le travail. Ce cadre offre de la place pour une libéralisation des heures d'ouverture.

Les horaires de travail ont évolué et il est grand temps d'adapter les heures d'ouverture des magasins. Dans d'autres cantons tels que Bâle-Campagne et Genève, c'est déjà fait et les exemples montrent que cela fonctionne. Les habitantes et habitants de ces cantons profitent de l'offre élargie et font leurs courses après le travail. Le canton de Berne devrait agir sans attendre pour ne pas succomber dans la concurrence avec les autres cantons. La libéralisation des heures d'ouverture est favorable pour l'économie et crée des emplois supplémentaires. A défaut, nous risquons de voir les Bernoises et les Bernois se rendre dans les cantons voisins pour faire leurs courses.

Jusqu'ici, les règles ont été les suivantes dans le canton de Berne : du lundi au vendredi, ouverture des magasins de 6 h à 20 h et le samedi, de 6 h à 17 h. Une fois par semaine, ouverture du soir jusqu'à 22 h. La loi fédérale sur le travail est plus libérale, l'horaire de travail possible se situe entre 5 h et 24 h, 23 h le samedi.

C'est pourquoi le Conseil-exécutif est chargé de libéraliser les règles cantonales comme suit :

Du lundi au vendredi, les heures d'ouverture des magasins se situent entre 5 h et 24 h, conformément à l'article 10, alinéa 2 de la loi fédérale sur le travail. Chaque entreprise décide librement de ses heures d'ouverture.

Le samedi, les heures d'ouverture des magasins se situent entre 5 h et 23 h conformément à l'article 18, alinéa 2 de la loi fédérale sur le travail. Là encore, les magasins décident librement de leurs heures d'ouverture.

Réponse du Conseil-exécutif

Les deux motions abordant la question des heures d'ouverture des magasins, le Conseil-exécutif y apporte une réponse commune.

Considérations préliminaires

Deux éléments conditionnent l'ouverture d'un magasin:

1. Les prescriptions cantonales sur la fermeture des magasins, dont le premier objectif est de protéger le repos la nuit et les jours fériés, doivent autoriser l'ouverture. Des considérations supplémentaires relevant de la politique sociale peuvent être appliquées aux personnes qui ne sont pas soumises à la loi fédérale sur le travail. La protection du personnel de vente est, quant à elle, régie exclusivement par la loi sur le travail.¹
2. Les dispositions de protection contenues dans la législation fédérale sur le travail doivent être respectées : soit l'on a recours aux seules personnes qui ne sont pas soumises au droit du travail (au personnel d'encadrement et à la famille du ou de la propriétaire du magasin uniquement), soit le droit du travail autorise le travail de manière générale, soit encore l'autorisation indispensable a été obtenue. Le travail en soirée n'est pas soumis à autorisation. En revanche, le travail dominical n'est autorisé qu'à des conditions très strictes. Les partenaires sociaux peuvent passer des contrats individuels et des conventions collectives de travail qui étendent la protection conférée aux employés.

La libéralisation des heures d'ouverture par le canton doit par conséquent intervenir en conformité avec la législation sur le travail. Autoriser l'ouverture d'un magasin est inutile si le personnel n'est pas autorisé à travailler. Cet aspect de la question mérite d'être étudié, tout particulièrement en ce qui concerne la motion Tromp, qui vise l'ouverture des magasins également le dimanche.

Les heures d'ouverture des magasins sont définies dans la loi cantonale du 4 novembre 1992 sur le commerce et l'industrie (LCI). Les horaires d'ouverture actuellement appliqués sont entrés en vigueur le 1^{er} janvier 2007. Rappelons les étapes qui y ont mené:

- A l'issue d'une consultation sur les restrictions en matière de publicité, le Conseil-exécutif avait proposé² d'abandonner complètement les prescriptions réglementant l'ouverture des magasins, au motif que cinq cantons y avaient déjà renoncé. Il faisait remarquer que seules les prescriptions concernant la vente du soir plaçaient le canton de Berne parmi les plus libéraux. La protection du personnel continuait d'être assurée par la législation fédérale. Les prescriptions du droit de la construction et de la planification étaient, quant à elles, considérées comme suffisantes à la protection du repos la nuit et les jours fériés.
- La commission consultative du Grand Conseil ne s'est pas rangée à cet avis et a élaboré un projet de révision des dispositions en vigueur à l'époque. En vue de la première lecture, le Conseil-exécutif et la commission ont proposé des heures d'ouverture quotidiennes entre 6 h et 22 h, et jusqu'à 17 h le samedi³. Les partenaires sociaux ne

¹ ATF 130 I 279

² Projet vert du 19 octobre 2005

³ Projets gris du 3 et du 15 février 2006

trouvant pas d'entente sur une convention collective de travail, il fallait édicter un contrat-type de travail accompagnant les prescriptions modifiées.

- La proposition du PRD en première lecture, selon laquelle il fallait étendre aux quartiers historiques la solution adoptée pour les communes touristiques a été retirée⁴.
- Le Grand Conseil a arrêté en seconde lecture la réglementation actuellement en vigueur, permettant l'ouverture quotidienne jusqu'à 20 h ainsi qu'une vente du soir par semaine jusqu'à 22 h. La réglementation fixait également la fermeture des magasins le samedi à 17 h⁵.

Les expériences réunies depuis la modification des heures d'ouverture des magasins voici bientôt quatre ans montrent que rares sont les magasins, même en vieille ville, qui usent de la possibilité de rester ouverts jusqu'à 20 h en semaine. Dans la partie basse de la vieille ville, nombre de magasins ne pratiquent pas de vente du soir. Seule la fermeture à 17 h au lieu de 16 h le samedi a été adoptée par de nombreuses boutiques.

Comparaison intercantonale

Les réglementations adoptées varient fortement. L'absence totale de réglementation sur la fermeture des magasins continue d'être pratiquée par une minorité de cantons. La ville de Berne n'est pas la seule à devoir appliquer des heures d'ouverture des magasins, d'autres villes à importance touristique telles que Lucerne et Montreux y sont également tenues. Contrairement à ce qu'avance la motion Hess, le canton de Genève dispose d'une réglementation similaire à celle du canton de Berne. Les magasins ne peuvent pas ouvrir plus longtemps en général, seules les petites entreprises familiales y sont autorisées, ce qui a engendré des problèmes liés à l'abus d'alcool. Genève a dû par la suite édicter une disposition interdisant la vente d'alcool après 21 h.

Canton	Heure de fermeture légale des magasins, jours ouvrés		
	Du lundi au vendredi	Samedi	Vente du soir
AG	Pas de restrictions ⁶		
AR	Compétence des communes		
AI	Pas de restrictions ⁶		
BS	20 h	18 h	Aucune
BL	Pas de restrictions ⁶		
BE	20 h	17 h	1 x 22 h
FR	19 h	16 h	1 x 21 h
GE	19 h (ve 19 h 30)	18 h	1 x 21 h
GL	Pas de restrictions ⁶		
GR	Compétence des communes		
JU	19 h	Communes	2 x 21 h 30
LU	18 h 30	16 h	2 x 21 h 30
NE	18 h 30	17 h	1 x 20 h
NW	Pas de restrictions ⁶		
OW	Pas de restrictions ⁶		

⁴ Délibération du 22 mars 2006; Journal du Grand Conseil 2006; p. 410

⁵ Délibérations du 12 juin 2006; Journal du Grand Conseil 2006 p. 714 -728

⁶ Le droit cantonal ne contient aucune réglementation à ce sujet. La législation fédérale sur le travail autorisant très exceptionnellement le travail nocturne dans la vente doit aussi être respectée.

SG	19 h	17 h	1 x 21 h
SH	22 h	18 h	
SO	18 h 30	16 h	1 x 21 h
SZ	Pas de restrictions ⁶		
TI	18 h 30	17 h	1 x 21 h
TG	22 h	22 h	
UR	18 h 30	17 h	1 x 21 h
VD	Compétence des communes		
VS	18 h 30	17 h	1 x 21 h
ZH	Pas de restrictions ⁶		
ZG	19 h	17 h	1 x 21 h 30

La législation fédérale sur le travail énumère les magasins dans lesquels le travail dominical est autorisé. Les cantons réglementant les heures d'ouverture des magasins disposent donc de prescriptions identiques à celles du canton de Berne, à savoir l'ouverture des magasins d'alimentation subvenant aux besoins quotidiens, des fleuristes et des kiosques.

Dans plusieurs cantons, les électeurs ont rejeté des heures d'ouverture des magasins plus libérales durant la semaine. Les heures d'ouverture des magasins sont dans les faits souvent bien inférieures à ce que le permet le cadre légal. A titre d'exemple, la ville de Zurich annonce les heures d'ouverture suivantes⁷:

« Dans la région de Zurich, les magasins sont en général ouverts du lundi au vendredi de 9 h à au moins 18h30 et une fois par semaine plus tard encore. Dans le centre-ville de Zurich ainsi que dans certains centres commerciaux, il est possible de faire ses achats en semaine jusqu'à 20 h. Le samedi, les magasins ferment à 16 h à Baden et Zoug, à 17 h à Rapperswil-Jona et à Winterthour et à 18 h dans le centre de Zurich. »

Conclusions

Durant l'année 2006, la question des heures d'ouverture des magasins a fait l'objet de débats intenses au Grand Conseil afin de trouver une solution satisfaisante pour tous. Le Conseil-exécutif ne voit aucune raison de remettre en cause aussi promptement le compromis trouvé à l'époque, d'autant que la motion Hess n'apporte aucun nouvel argument. Les heures effectives d'ouverture des magasins n'établissent pas le besoin de les prolonger. Peu de boutiques dans le canton de Berne font aujourd'hui usage des heures d'ouverture permises par la loi. Dans les cantons dont les réglementations sont manifestement plus libérales en la matière, les heures d'ouverture des magasins restent comparables. Apparemment, les gares et les stations-services suffisent à répondre à des besoins ponctuels.

L'extension généralisée des heures d'ouverture des magasins durant la nuit poserait le problème de la vente de boissons alcoolisées. Le droit en vigueur empêche la vente d'alcool après 22 h. Or, l'achat d'alcool chez les jeunes adultes est souvent spontané et, lorsque cet achat n'est plus possible à prix raisonnable après la fermeture des magasins à 22 h, les incidents dus à l'ivresse sont limités. Les expériences dans le canton de Genève le démontrent clairement.

La motion Tromp demande l'élargissement des heures d'ouverture des magasins dans les « zones réellement touristiques, telles que la vieille ville de Berne ». L'ensemble de la vieille ville de Berne jusqu'au Hirschengraben est classée au patrimoine mondial de l'UNESCO. Une grande partie des magasins dans ce périmètre servent avant tout aux achats de la population résidente. Un élargissement des heures d'ouverture de ceux-ci

⁷ Voir www.zuerich.com => shopping => « Horaires d'ouverture »

engendrerait une inégalité de traitement objectivement injustifiée envers les autres magasins dans le canton. L'élargissement limité à la seule partie basse de la vieille ville, telle que l'a demandé une motion déposée au Conseil de ville, déclencherait une intensification de la fréquentation dans cette partie de la ville. Si des heures d'ouverture différentes sont appliquées avant et au-delà de la Tour de l'Horloge, la partie basse de la vieille ville gagnera en attractivité pour les enseignes nationales et internationales du secteur de la vente qui ne s'adressent pas nécessairement aux touristes. La menace d'une concurrence écrasant littéralement les commerces en place est réelle. Cette situation, si elle devait se produire, irait à l'encontre des principes de planification faisant de la partie basse de la vieille ville un « quartier d'habitation mêlant affectations commerciale et culturelle ». L'ouverture généralisée des magasins le dimanche ne pourrait en outre pas être conciliée avec la législation fédérale sur le travail puisque les critères conditionnant le travail dominical dispensé d'autorisation ne sont pas remplis et que la Confédération n'autoriserait jamais le travail dominical comme principe. L'objectif poursuivi par la motion Tromp est donc tenu en échec par la législation fédérale du travail.

Le Conseil-exécutif ne peut confirmer l'argument selon lequel la fermeture des magasins le week-end expliquerait le nombre réduit de nuitées enregistrées. Chacun sait que les hôtels ne peuvent compter sur le tourisme d'affaires pour remplir leurs chambres en fin de semaine.

Le Conseil-exécutif a également examiné la possibilité de restreindre la libéralisation des horaires aux boutiques manifestement destinées aux touristes. Les critères posés par la législation fédérale et dégagés par la jurisprudence du tribunal fédéral concernant la preuve d'un besoin impérieux du travail dominical sont extrêmement restrictifs. Dans ce cas-là, seules quelques boutiques isolées seraient autorisées à ouvrir. La distinction entre les boutiques autorisées à ouvrir ou et celles qui ne le sont pas serait très ardue et pourrait entraîner des batailles juridiques sans fin. Il n'en résulterait en outre qu'un accroissement limité de l'attractivité de la vieille ville.

Le fait que la ville de Berne refuse elle aussi une libéralisation des heures d'ouverture va à l'encontre d'une telle solution. Le 19 août 2010, le parlement de la ville a d'ailleurs rejeté par 33 voix contre 27 une motion⁸ dans ce sens.

Proposition du Conseil-exécutif

Motion Tromp: rejet

Motion Hess: rejet

Au Grand Conseil

⁸ M 09.000298 „Besser für den Tourismus – Besser fürs Gewerbe“ (« Améliorer le tourisme - améliorer le commerce »). Aux termes du chiffre 1, le conseil de ville devait demander au Conseil-exécutif d'inscrire la partie basse de la vieille-ville dans la liste des lieux à vocation touristique.