Message 2018-DSJ-116 26 juin 2018

—

du Conseil d'Etat au Grand Conseil accompagnant le projet de loi modifiant la loi sur l'exercice du commerce (ouverture des commerces le samedi)

Nous avons l'honneur de vous soumettre un projet de loi modifiant la loi du 25 septembre 1997 sur l'exercice du commerce (LCom) (RSF 940.1).

1. Législation actuelle

Les heures d'ouverture des commerces sont régies depuis le 1er janvier 1999 par la loi du 25 septembre 1997 sur l'exercice du commerce (LCom) et par son règlement du 14 septembre 1998 (RCom). Ce cadre cantonal peut être élargi à certaines conditions et dans certaines circonstances par les communes, lesquelles disposent en la matière de compétences résiduelles dont elles peuvent faire usage au travers d'un règlement de portée générale (art. 13 al. 2 LCom).

Conformément à l'article 7 al. 1 LCom, l'heure de fermeture des commerces le samedi est fixée ordinairement à 16 heures. Les situations dans lesquelles un horaire plus généreux est d'emblée prévu concernent les kiosques et les shops de stations d'essence, dont l'ouverture est autorisée jusqu'à 21 heures (art. 7a et 7b LCom), et les laiteries, dont l'ouverture peut être prolongée pendant la livraison du lait (art. 7 al. 1, 2e phr. LCom). Les communes ont quant à elles la faculté d'autoriser, durant la semaine incluant le samedi, une ouverture nocturne jusqu'à 23 heures des commerces à l'occasion de manifestations particulières ou pour certains commerces permanents de vente de mets et de boissons à emporter (art. 8 al. 2 LCom et art. 5 RCom). Depuis le 1er janvier 2017, elles sont également autorisées à admettre quotidiennement jusqu'à 22 heures l'exploitation sur leur territoire de cuisines mobiles (art. 46 al. 9 de la loi du 24 septembre 1991 sur les établissements publics; LEPu; RSF 952.1). Enfin, les communes disposant du statut de site touristique saisonnier ou à l'année au sens de cette législation sont habilitées à prévoir une ouverture du lundi au samedi de l'ensemble de leurs commerces jusqu'à 22 heures (art. 7 al. 2 LCom).

A ce régime mixte et aux opportunités qu'il contient vient en outre se substituer une législation fédérale plus permissive applicable aux commerces sis dans les gares d'importance régionale et sur les aires d'autoroute, lesquels pratiquent, y compris le samedi, des horaires adaptés au trafic des voyageurs.

2. Motion Laurent Dietrich/Stéphane Peiry

Par une motion déposée et développée le 23 décembre 2016 (2017-GC–7), les députés Laurent Dietrich et Stéphane Peiry ont proposé de modifier l'article 7 al. 1 LCom en prolongeant jusqu'à 17 heures, voire 18 heures, l'heure d'ouverture des commerces le samedi.

Dans sa réponse du 9 mai 2017, le Conseil d'Etat a souligné l'importance de ne pas figer, dans un secteur aussi évolutif que celui des pratiques commerciales et des habitudes de consommation, des horaires d'ouverture qui disposaient durant une certaine période d'une légitimité populaire. Il a admis que les horaires puissent aujourd'hui être remis partiellement en question, dès lors qu'ils se heurtent à la capacité concurrentielle d'un pan important de l'économie et au besoin des entreprises locales de pouvoir bénéficier de perspectives financières plus rassurantes. Il a rappelé à cette occasion que l'ensemble des cantons suisses, hormis le canton de Lucerne, ont opté pour un régime plus favorable permettant à tout le moins une ouverture jusqu'à 17 heures et que, dans un périmètre plus régional, nombre de communes vaudoises et le canton de Neuchâtel autorisent une ouverture jusqu'à 18 heures, voire au-delà, pour des lieux disposant d'un attrait particulier. En se référant également au défi que constitue désormais le développement du commerce virtuel pour les magasins plus traditionnels, il a ainsi proposé l'acceptation de la motion dans sa variante la plus modérée consistant à étendre jusqu'à 17 heures l'horaire généralisé des commerces le samedi. Il a annoncé enfin que la mise en œuvre de la motion pourra être accompagnée de discussions avec les partenaires sociaux destinées, le cas échéant, à favoriser la conclusion d'une convention collective de travail pour l'ensemble du commerce de détail.

En date du 22 juin 2017, le Grand Conseil a accepté la motion Laurent Dietrich / Stéphane Peiry par 58 voix contre 39, en retenant l'option d'un horaire étendu jusqu'à 17 heures.

3. Discussions avec les partenaires sociaux

En date du 22 novembre 2017, la Direction de l'économie et de l'emploi et la Direction de la sécurité et de la justice ont prêté leurs bons offices en réunissant autour d'une table de

négociations les représentants du commerce et les milieux syndicaux en vue d'obtenir un consensus entre les partenaires sociaux.

Le rôle de «facilitateur» endossé par cette délégation du Conseil d'Etat n'a pas permis de trouver un accord sur les points essentiels de friction opposant les partenaires en présence. Les milieux syndicaux ont certes reconnu que le commerce de détail était confronté à une transformation des modes de consommation le contraignant à se redéfinir. Ils ont considéré toutefois que l'élargissement des horaires ne constituait pas une réponse adaptée à ce changement structurel de société. Pour que le commerce traditionnel demeure concurrentiel, ils ont estimé en revanche fondamental que les conditions de travail soient améliorées en étendant à l'ensemble du secteur les conventions collectives conclues avec la grande distribution.

Du côté des grandes entreprises, la perspective de sauver le commerce fribourgeois et les postes de travail qu'il offre à la région a été jugée prioritaire dans cette phase de révolution sociétale. Une adaptation de l'horaire de fermeture du samedi, à tout le moins jusqu'à 17 heures, constituerait à cet égard un élément essentiel. L'adoption d'une convention collective élargie ne doit toutefois pas y être liée, même si la grande distribution, disposant par ailleurs déjà d'une telle convention, n'y est pas opposée.

Le commerce indépendant de détail enfin a exprimé ses craintes quant à la rigidité qu'engendrerait la conclusion d'une convention collective pour ses membres. Il n'a pas vu d'intérêt à négocier tant que la question de l'élargissement d'horaire demeurerait tributaire d'une telle convention.

Le 16 mai 2018, les partenaires sociaux se sont réunis une nouvelle fois, sous l'égide du Service public de l'emploi et du Service de la police du commerce.

Un expert externe représentant la Fédération neuchâteloise du commerce indépendant de détail (FNCID), leur a présenté la situation prévalant dans son canton depuis l'entrée en vigueur, le 1er avril 2014, d'une convention collective de travail applicable à l'ensemble du commerce de détail. Les échanges qui ont suivi se sont avérés constructifs et ouverts, sans aboutir à un consensus. Les partenaires en présence ont relevé l'importance que revêtirait l'avancée d'un processus d'harmonisation passant notamment par du travail d'information et de conviction auprès des membres du commerce indépendant de détail. Ils ont confirmé dans ce sens leur volonté de rester à la table des négociations, tout en exprimant le vœu d'être accompagnés dans leurs futures démarches par les autorités cantonales.

Au vu des positions exprimées, le Conseil d'Etat entend poursuivre son engagement au cours des mois à venir, en accompagnant de nouvelles discussions exploratoires susceptibles de déboucher sur un accord.

4. Procédure d'octroi du statut de site touristique à la vieille ville de Fribourg

Le Comité d'agglomération de Fribourg et le Conseil communal de la Ville de Fribourg ont adressé récemment au Conseil d'Etat une demande conjointe portant sur la désignation du centre historique de Fribourg comme site touristique à l'année. Ils entendent ainsi mettre en valeur le patrimoine d'un secteur de la Ville constitué des quartiers du Bourg, de l'Auge et de la Neuveville, en accroissant son attractivité touristique et commerciale. A l'instar des sites énumérés à l'article 3 RCom, la vieille ville de Fribourg disposerait de la sorte en permanence d'une offre commerciale élargie en terme d'horaire d'ouverture. A la lecture de l'argumentaire accompagnant cette requête, le Conseil d'Etat relève une similitude avec les critères qui l'ont lui-même conduit à accueillir favorablement la proposition d'étendre l'horaire d'ouverture ordinaire des commerces le samedi jusqu'à 17 heures dans l'ensemble du canton: la branche du commerce de détail, et tout spécialement le commerce indépendant, traverse une mutation; la diffusion du commerce en ligne expose de nombreux acteurs du commerce à une concurrence exacerbée; ces changements structurels ont une incidence particulière dans les villes, dont les commerçants attendent un signe d'encouragement ciblé sur les périodes les plus propices à leur activité. Même si la démarche de l'Agglomération de Fribourg n'a pas de lien direct avec le présent projet, elle est le reflet d'une réflexion globale consistant à offrir aux commerces des conditions-cadres leur permettant de se développer et à notre canton les moyens de se positionner en tant que destination compétitive et attrayante.

5. Commentaire de la disposition modifiée

Art. 7 al. 1

Cet article correspond au texte proposé par les motionnaires dans sa variante acceptée par le Grand Conseil. Il porte l'heure de fermeture du samedi à 17 heures au lieu de 16 heures.

6. Conséquence financières et en personnel

Le projet n'a pas d'incidence financière et n'a aucune conséquence sur le personnel.

7. Répartition des tâches, développement durable, conformité au droit supérieur et référendum

7.1. Influence sur la répartition des tâches Etat–communes et sur le développement durable

Le projet n'a pas de répercussions sur la répartition des tâches entre l'Etat et les communes. Il n'a aucun effet sur le développement durable.

7.2. Conformité au droit supérieur

Le projet ne pose pas de problème de compatibilité avec la Constitution cantonale et la Constitution fédérale, ni avec le droit européen.

7.3. Soumission au référendum

Le présent projet n'est pas soumis au référendum financier. Il est soumis au référendum législatif.