



## Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire

Question 2023-GC-239

### Commerce en mode self-service

---

Auteur :	<b>Morand Jacques</b>
Nombre de cosignataires :	<b>0</b>
Dépôt :	<b>12.10.2023</b>
Développement :	<b>---</b>
Transmission au Conseil d'Etat :	<b>12.10.2023</b>
Réponse du Conseil d'Etat :	<b>27.02.2024</b>

---

#### I. Question

Ces dernières années, nous avons pu constater un développement des lieux de vente directe 24h/24 – 7j/7 sur le territoire cantonal. La plupart de ces commerces ne sont en réalité que des automates distribuant des denrées alimentaires. De telles installations sont présentes notamment aux alentours d'exploitations agricoles et permettent ainsi un accès facilité à des produits de proximité. Ces méthodes de vente sont en total adéquation avec la loi sur l'exercice du commerce (LCom) qui prévoit dans l'alinéa 1 de son article 12 que :

« Peuvent être ouverts en tout temps :

- a) Les points de vente au moyen d'appareils de distribution automatique ;
- b) Les agences de location de véhicules. »

Au-delà de ces ventes par des appareils de distribution automatique, on doit constater une tendance à voir se développer des projets de commerces en mode self-service avec une volonté d'ouverture jour et nuit, samedi, dimanche et jours fériés compris. Ils peuvent l'être dans le domaine de l'alimentaire mais aussi dans des secteurs bien différents. Les communes sont parfois sollicitées pour délivrer des autorisations d'ouverture. Or, si elles peuvent contrôler les lieux au niveau des dispositions sur les constructions, elles ne disposent pas d'un règlement sur l'ouverture des commerces qui puisse se distancer de l'article 12 LCom.

En l'état, je me permets de poser les questions suivantes au Conseil d'Etat :

1. Le Conseil d'Etat considère-t-il que les commerces en mode self-service doivent être considérés comme des points de vente au moyen d'appareils de distribution automatique ?
2. Si tel est le cas, considère-t-il que seul le permis de construire du local ainsi que l'affectation y relative permet l'exploitation d'un tel commerce ?
3. S'il ne considère pas ces commerces comme des automates, prévoit-il de modifier la loi sur l'exercice du commerce ou son règlement d'exécution et dans quel sens ?

## II. Réponse du Conseil d'Etat

Le chapitre II de la loi du 25 septembre 1997 sur l'exercice du commerce (LCom ; RSF 940.1, art. 6 à 13a) tout comme le chapitre II du règlement du 14 septembre 1998 sur l'exercice du commerce (RCom ; RSF 940.11, art. 3 à 9) régissent sur le plan cantonal les heures d'ouverture des commerces, soit des entreprises de commerce de détail accessibles au public qui ont pour activité la vente, la location et la prise de commande de marchandises ou la fourniture de services.

Cette législation repose sur des compromis fragiles susceptibles d'enflammer le débat lors de chaque velléité de changement. Elle réserve la législation spéciale, en particulier la législation sur le travail et la législation sur l'aménagement du territoire et les constructions, dont l'application peut de fait conduire à des restrictions d'activité.

Pour mémoire, le dispositif en vigueur prévoit une ouverture des commerces de 6 à 19 heures du lundi au vendredi et de 6 à 16 heures le samedi (art. 7 al. 1 LCom). Il leur impose une fermeture généralisée le dimanche et les jours fériés (art. 9 al. 1 LCom). Les seules dérogations concernent les commerces rattachés à une laiterie, autorisés à rester ouverts le samedi jusqu'à 19 heures (art. 7 al. 1 LCom), ainsi que les kiosques et les commerces liés aux stations d'essence, dont l'horaire, moyennant le respect de quelques conditions restrictives, peut être étendu jusqu'à 21 heures du lundi au samedi (art. 7a et 7b LCom). Une ouverture permanente est accordée enfin aux points de vente au moyen d'appareils de distribution automatique et aux agences de location de véhicules (art. 12 al. 1 LCom). Le Conseil d'Etat dispose de la compétence d'inclure d'autres commerces dans ce régime d'exception à l'échelle du règlement. Il n'a à ce jour jamais fait usage de cette compétence.

De leur côté, les communes disposent de compétences résiduelles qui leur permettent d'ancrer dans un règlement de portée générale des possibilités d'ouverture nocturne ou dominicale des commerces sur leur territoire. Même lorsqu'elles concernent des communes réputées sites touristiques au sens de cette législation, ces possibilités demeurent cadrées et, dans les situations les plus généreuses, circonscrites à certains types de commerce ou à des situations particulières.

En sa qualité d'autorité de surveillance en la matière, la Direction de la sécurité, de la justice et du sport a été occasionnellement appelée à interpréter le prescrit légal. Il sied de préciser que cette interprétation n'a à aucun moment entravé la sphère de compétence communale. Elle n'a pas davantage altéré les objectifs fondamentaux et les principes essentiels retenus par le législateur. A titre d'exemple, dans le domaine des services, il a rapidement été admis que l'exploitation commerciale d'une salle de fitness ou de cinéma devait, de par sa nature, échapper aux contraintes d'horaire prévues par cette législation pour être à même de répondre aux attentes de la population à une offre de loisirs lors de son temps habituel de repos. De même, lorsque les autorités fédérales ont pris, sous l'angle de l'aménagement du territoire, des mesures incitatives permettant aux exploitations agricoles en activité de proposer sur site des produits locaux à la vente, cette offre commerciale, bien souvent en libre-service et basée sur la confiance, a été, au vu de sa singularité, tolérée sans référence à un horaire et quand bien même elle ne fonctionne pas au travers d'un processus automatisé.

Dans un passé plus récent, des commerces d'alimentation de type « épicerie » se sont implantés en divers endroits du canton. Ces points de vente automatisés sont axés pour l'heure exclusivement sur une offre de produits alimentaires régionaux. Ils suppléent à l'absence de commerces traditionnels et fonctionnent grâce à des outils numériques selon un principe de self-service et de self-pay ne nécessitant pas la présence de personnel de vente. Dans la mesure où les horaires pratiqués par ces

commerces vont à l'évidence au-delà de la marge de manœuvre laissée aux communes, la question se pose de savoir si une telle offre peut encore être apparentée à une forme de distribution automatique de marchandises et échapper de la sorte en vertu du droit cantonal à un horaire imposé. Cette question est légitime, dès lors que l'interprétation par l'organe d'application d'une disposition légale en vigueur ne saurait être élargie à l'excès sans risque de générer des inégalités de traitement dénuées de fondement.

Dans une perspective plus large et dans la mesure où cette forme alternative de commerce digital pourrait à terme dépasser l'offre de produits régionaux et intéresser la grande distribution, voire sortir du cadre alimentaire pour s'étendre à du matériel de dépannage ou de jardinage, il paraît justifié de mener une nouvelle réflexion.

Sur la base de ces considérations, le Conseil d'Etat répond aux questions ainsi :

*1. Le Conseil d'Etat considère-t-il que les commerces en mode self-service doivent être considérés comme des points de vente au moyen d'appareils de distribution automatique ?*

Les commerces en mode self-service, à l'instar de la vente directe à la ferme, doivent pouvoir bénéficier du régime particulier d'ouverture permanente prévu à l'article 12 LCom. Dans la mesure où les locaux qui les abritent, même gérés par l'intermédiaire d'une application, ne correspondent pas à la notion d'appareils de distribution automatique, il paraît opportun d'envisager une modification du règlement d'exécution mettant formellement les commerces concernés au bénéfice de ce régime (art. 12 al. 2 LCom).

*2. Si tel est le cas, considère-t-il que seul le permis de construire du local ainsi que l'affectation y relative permet l'exploitation d'un tel commerce ?*

A partir du moment où les points de vente en mode self-service bénéficieront d'une ouverture permanente au sens de la législation sur l'exercice du commerce, les seules limitations émaneront du concept mis en place par les personnes exploitantes ou de conditions restrictives ressortant du permis de construire avec un objectif de protection du voisinage contre des nuisances excessives.

*3. S'il ne considère pas ces commerces comme des automates, prévoit-il de modifier la loi sur l'exercice du commerce ou son règlement d'exécution et dans quel sens ?*

Si l'offre devait avoir tendance à se développer et, plus encore, si elle devait ne pas se limiter au domaine alimentaire, il conviendra néanmoins de fixer quelques cautions, comme ce fut le cas en son temps pour les commerces liés aux stations d'essence. Une de ces cautions pourrait consister à restreindre la surface de vente. Une autre devrait avoir pour objectif de rappeler l'interdiction de faire appel à du personnel, même en semaine et en période diurne. L'énoncé de ces restrictions permettrait en définitive de donner à ce type de commerce sa spécificité et de justifier sous cet angle des possibilités d'ouverture élargies.