



**Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil
à l'appui
d'un projet de loi sur les heures d'ouverture des commerces
(LHOCom)**

(Du 5 novembre 2012)

Monsieur le président, Mesdames et Messieurs,

RESUME

Suite au refus par le peuple le 17 mai 2009 de la loi sur la police du commerce et les établissements publics (LPCEP), le Conseil d'Etat s'est saisi une nouvelle fois de ce dossier en vue de modifier la législation existante. Le présent rapport porte sur la question des heures d'ouverture des commerces. Il accompagne la convention collective de travail neuchâteloise du commerce de détail, dont l'extension du champ d'application a été demandée. Les autres domaines concernés par la LPCEP, soit la police du commerce en général et les établissements publics, feront l'objet de rapports séparés. Dans le projet qui vous est soumis, les heures d'ouverture des commerces sont adaptées dans le sens d'un élargissement et le système de dérogations est simplifié. Les commerces pourront ouvrir à 6h00 et fermeront au plus tard à 20h00 le jeudi, à 18h00 le samedi et la veille de jours fériés et à 19h00 les autres jours. Le demi-jour de fermeture hebdomadaire est supprimé. Annuellement, deux ouvertures nocturnes et une le dimanche sont possibles. Divers types de commerces continuent à bénéficier d'horaires spéciaux: commerces de stations-service, kiosques, boulangeries, laiteries, magasins de fleurs.

1. INTRODUCTION

Dans la législation actuellement en vigueur, la question des heures d'ouverture des commerces relève de la loi sur la police du commerce (LPCom), du 30 septembre 1991. Elle avait été intégrée dans la loi sur la police du commerce et les établissements publics rejetée en votation populaire en mai 2009. Compte tenu de la complexité de la matière et du nombre important d'acteurs concernés, le Conseil d'Etat a choisi d'en faire une loi spéciale.

La question des heures d'ouverture des commerces occupe les autorités politiques, mais également les partenaires sociaux, depuis de nombreuses années.

Au plan cantonal, le débat a été ouvert par le dépôt de la motion populaire de la Chambre neuchâteloise du commerce et de l'industrie "Ouvrir mieux sans travailler plus" rédigée comme suit:

02.127

13 juin 2002

Motion populaire de la Chambre neuchâteloise du commerce et de l'industrie

Ouvrir mieux sans travailler plus

Les citoyens soussignés, électeurs et électrices dans le canton de Neuchâtel, en vertu de l'article 41 de la Constitution de la République et Canton de Neuchâtel, du 25 avril 2000, et des articles 117a et suivants de la loi cantonale sur les droits politiques, du 17 octobre 1984, invitent le Grand Conseil à étudier une révision de la loi sur la police du commerce du 30 septembre 1991, soit les articles 9 et 10 (heures d'ouverture et ouvertures tardives et prolongées), articles 12 et 13 (fermetures hebdomadaires) et articles 14 à 16 (dimanches et jours fériés).

Les milieux du commerce souhaitent "ouvrir mieux sans travailler plus". L'expérience montre qu'il n'est guère opportun, sur le plan commercial, d'augmenter le nombre d'heures où les magasins sont ouverts, la demande n'étant pas extensible. La motion populaire a donc pour but de donner à chaque commerçant la liberté d'adapter les heures d'ouverture de son (ses) magasin(s) aux besoins des consommateurs tout en respectant la loi, en particulier les dispositions qui régissent les rapports de travail.

La présente motion populaire vise les objectifs suivants:

- 1. possibilité d'ouvrir les magasins du lundi au vendredi de 5 à 22 heures et le samedi de 5 à 18 heures;*
- 2. possibilité d'ouvrir le dimanche à raison de 4 fois par année de 9 à 17 heures.*

Ces objectifs ont pour conséquence logique:

- la suppression des ouvertures tardives du jeudi jusqu'à 20 heures;*
- la suppression du demi-jour de fermeture hebdomadaire obligatoire;*
- la suppression des 26 décembre et 2 janvier comme jours de fermeture obligatoire.*

Motivation

Les modes de vie et les habitudes d'achat se sont considérablement modifiés au cours des dix à quinze dernières années. Les milieux du commerce constatent de façon unanime que:

- 1. Les heures légales d'ouverture actuelles ne sont plus adaptées dans la mesure où elles correspondent en grande partie aux horaires de travail des consommateurs.*

Les plages horaires où il est possible de faire des achats sont par conséquent toujours plus réduites. Cette évolution est d'autant plus regrettable que les consommateurs deviennent plus sélectifs, procèdent à des comparaisons et ont, par conséquent, besoin de plus de temps pour acheter. La proportion croissante de femmes qui ont une activité lucrative joue un rôle important dans ces phénomènes.

- 2. Les heures d'ouvertures telles qu'elles sont prévues dans la loi sur la police du commerce font l'objet de nombreuses exceptions s'appliquant:*
 - aux commerces exerçant leurs activités sur le domaine des CFF et qui échappent aux législations cantonales;*

- aux stations-services vendant d'autres articles avec un assortiment toujours plus large;
- aux magasins bénéficiant des conditions liées à des exigences touristiques;
- aux magasins liés à des établissements publics ou touristiques;
- à certains magasins comme les boulangeries, laiteries, etc., ouverts le dimanche et qui ne cessent d'élargir leur assortiment;
- aux expositions commerciales;
- aux magasins exploités en famille pouvant également ouvrir le dimanche.

Il s'agit en réalité d'autant de possibilités d'échapper aux dispositions de base de la loi utilisées par un nombre toujours plus important de commerçants dont le succès démontre bien qu'il s'agit d'une nécessité.

3. *Dans les cantons voisins et dans les villes françaises proches de la frontière, les dispositions en matière d'ouverture des magasins sont généralement moins restrictives que dans le canton de Neuchâtel.*

Ainsi, les régimes d'exceptions concédés en matière d'ouverture des magasins ont pris suffisamment d'ampleur pour que les commerçants qui doivent respecter les règles fixées dans la loi sur la police du commerce se sentent préterités.

*Premier signataire: Pierre Walder, Grand-Rue 1, 2000 Neuchâtel.
Motion populaire munie de 123 signatures.*

Amendements du Conseil d'Etat déposés le 25 mars 2003

Second objectif: "possibilité d'ouvrir le dimanche à raison de 4 fois par année de 9 à 17 heures":

Supprimé.

Dernier alinéa (nouveau):

Ces propositions seront négociées par les partenaires sociaux. Le résultat des tractations sera contenu dans une CCT avec force obligatoire.

Dans sa séance du 25 mars 2003 (BGC 2002-2003, tome II, vol. 168, pages 3069 et suivantes), le Grand Conseil a accepté les amendements du Conseil d'Etat et a accepté la motion populaire amendée.

Le 3 septembre 2008, le Grand Conseil a refusé le classement de la motion.

Suite au rejet par le peuple de la loi adoptée par le Grand Conseil le 2 septembre 2008, le groupe socialiste a déposé un projet de loi (09.171) reprenant la LPCEP à deux exceptions près: les heures d'ouverture des magasins sont ramenés en semaine de 19h00 à 18h30 et l'interdiction faite aux shops de vendre de l'alcool est supprimée. Le 28 avril 2010, le Grand Conseil a refusé d'entrer en matière sur ce projet.

2. CONTEXTE JURIDIQUE

2.1. Convention collective de travail neuchâteloise du commerce de détail

Le 12 juin 2012, les partenaires sociaux du secteur du commerce de détail, soit la Fédération neuchâteloise du commerce indépendant de détail, le Groupement neuchâtelois des grands magasins, l'Ordre neuchâtelois des pharmaciens et le Groupement neuchâtelois des opticiens, d'une part, et le Syndicat Unia, d'autre part, ont

conclu une convention collective de travail (CCT). Cette CCT s'applique aux entreprises ayant au moins deux employés à plein temps exploitant une entreprise de commerce de détail dans le canton. Les signataires ont demandé au Conseil d'Etat de prononcer l'extension du champ d'application de la CCT.

La CCT contient une clause prévoyant qu'elle entrera en vigueur à condition que l'extension de son champ d'application soit prononcée et à condition que la législation sur les heures d'ouverture des commerces reflète les conditions-cadres discutées par les partenaires sociaux. Ces conditions-cadres ont été reprises dans le projet de loi qui vous est soumis. Une clause exprimant ce lien, admissible dans le texte d'une CCT, ne peut par contre pas trouver sa place dans une loi telle que celle qui vous est soumise. Les cantons ne peuvent en effet pas établir un lien entre les heures d'ouverture des magasins et, par exemple, l'existence d'une convention collective de travail. Le Tribunal fédéral a confirmé cette impossibilité dans un arrêt du 13 juillet 2004 (ATF 130 I 279 – JdT 2006 I 212) et a considéré qu'une disposition cantonale sur l'horaire des magasins, prévoyant que la prolongation des heures d'ouverture ne pouvait être autorisée qu'en cas de respect de la convention collective de travail, avait pour but la protection des travailleurs; elle était donc incompatible avec la législation fédérale sur le travail, qui règle ce domaine de manière exhaustive.

A noter que d'autres CCT régissent le secteur du commerce de détail, par exemple celles de la boucherie-charcuterie, de la boulangerie-pâtisserie, etc.

2.2. Contrat-type de travail du personnel de vente dans le commerce de détail

Le 13 mai 2009, le Conseil d'Etat a adopté un contrat-type régissant le secteur du commerce de détail. Il s'applique dans la mesure où l'employeur et le travailleur n'en ont pas convenu autrement par écrit dans le cadre du contrat de travail et où leur relation de travail n'est pas régie par une CCT.

2.3. Législation fédérale

Le but de la législation cantonale relative aux heures d'ouverture des commerces est de préserver la tranquillité et l'ordre public; le législateur cantonal est seul compétent en la matière; il peut déléguer des compétences aux communes.

Le Conseil fédéral a confirmé ne voir aucun besoin de légiférer au niveau fédéral le 9 mai 2012 lorsqu'il a donné son avis sur la motion Wasserfallen (12.3155) "Assouplir les heures d'ouverture des commerces sur l'ensemble du territoire". Le 29 août 2012, dans son avis au sujet de la motion Lombardi (12.3637) "Force du franc. Harmonisation partielle des heures d'ouverture des magasins", le Conseil fédéral a toutefois affirmé que les différentes réglementations cantonales concernant les heures d'ouverture des commerces de détail entraînaient des distorsions au sein de la concurrence, qu'en se limitant à une harmonisation partielle des heures d'ouverture, celle-ci prenait suffisamment en considération les différentes conditions économiques, culturelles et géographiques de la Suisse et qu'un allongement mesuré des heures d'ouverture répondrait surtout à une évolution de la société; il a proposé d'accepter la motion.

Le législateur fédéral est compétent en matière de protection de la santé des travailleurs; la loi sur le travail (LTr), du 13 mars 1964, et ses ordonnances d'application constituent le siège de la matière. Tous les travailleurs ne sont toutefois pas soumis à cette législation; plusieurs catégories d'employeurs et de travailleurs sont partiellement ou totalement exclues du champ d'application de la LTr; à titre d'exemple, on mentionnera les entreprises familiales et les travailleurs exerçant une fonction dirigeante élevée.

Ainsi la loi sur le travail restreint la possibilité d'occuper des travailleurs la nuit et le dimanche. S'agissant des heures d'ouverture des commerces, l'interdiction d'occuper des travailleurs la nuit, soit de 23 heures à 6 heures, ne pose aucun problème. L'interdiction d'occuper des travailleurs le dimanche suscite davantage de débats. Il est en principe interdit d'occuper des travailleurs le dimanche et les jours fériés. Il existe deux types de dérogations à cette interdiction. Le premier concerne de manière générale certaines catégories d'entreprises et de travailleurs; il s'agit notamment des pharmacies, des hôtels, restaurants et cafés, des kiosques et entreprises de services aux voyageurs, des entreprises de services dans les gares et les aéroports, des boulangeries, pâtisseries et confiseries, des magasins de fleurs, des cirques, des entreprises foraines. Toutes ces entreprises, et bien d'autres encore, peuvent occuper des travailleurs le dimanche sans autorisation moyennant certains aménagements du temps de travail. Le second type de dérogation regroupe les autorisations, ponctuelles ou régulières, qui sont délivrées par les autorités cantonales ou fédérales, par exemple lorsque des raisons techniques ou économiques, voire un besoin urgent dûment établi rendent le travail du dimanche indispensable.

Les prescriptions figurant dans la législation en matière d'heures d'ouverture des commerces et celles figurant dans la législation en matière de protection des travailleurs sont indépendantes. A titre d'exemple, le lundi du Jeûne, un commerce ne peut pas ouvrir, mais peut occuper des travailleurs dans ses locaux (sous réserve bien entendu de dispositions contractuelles contraires).

2.4. Législations d'autres cantons

Les heures d'ouverture et de fermeture varient d'un canton à l'autre. Celles proposées par le biais du présent rapport ne diffèrent guère de celles des cantons voisins. En semaine, Jura et Valais les fixent à 18h30, Fribourg et Genève à 19h00 (19h30 le vendredi à Genève), Berne à 20h00. Jura, Valais, Fribourg et Genève permettent l'ouverture jusqu'à 21h00 une fois par semaine, Berne jusqu'à 22h00. Le samedi, Fribourg ferme à 16h00, Jura, Valais et Berne à 17h00, Genève à 18h00. Le canton de Vaud laisse quant à lui la compétence aux communes; Lausanne prévoit la fermeture à 19h00 en semaine et à 18h00 le samedi.

Dans le cadre des votations populaires liées aux heures d'ouverture des commerces en Suisse romande, une tendance au rejet de l'élargissement de celles-ci se dégage. En 2009, cet élargissement a constitué une des causes du rejet de la LPCEP. En 2009 toujours, le peuple fribourgeois a refusé la prolongation d'une heure de l'ouverture des commerces le samedi et la réduction à 20h00 de l'ouverture une fois par semaine. En 2010, le peuple genevois a refusé d'élargir les heures d'ouvertures à 20h00 en semaine et à 19h00 le samedi.

3. GRANDES LIGNES

Le projet de loi qui vous est proposé fixe les heures d'ouverture suivantes:

- les lundis, mardis, mercredis et vendredis: de 06 h 00 à 19 h 00;
- les jeudis: de 06 h 00 à 20 h 00;
- les samedis: de 06 h 00 à 18 h 00.

Les veilles de jours fériés, les commerces ferment à 18 h 00.

Le demi-jour de fermeture hebdomadaire est supprimé.

Les 2 janvier et 26 décembre sont supprimés de la liste des jours de fermeture des commerces. Ils restent fériés lorsque les 1^{er} janvier et 25 décembre tombent un dimanche.

Ces horaires sont tempérés par plusieurs types d'exception:

- de manière générale: deux nocturnes et un dimanche
- en fonction du type de commerce: commerces de stations-service (voir ci-dessous point 4.1.), kiosques, boulangeries, laiteries, magasins de fleurs, etc.

4. CAS PARTICULIERS

Deux types de commerces méritent quelques explications en raison de la complexité de la situation. Il s'agit des commerces rattachés aux stations-service, communément appelés "shop", et des activités commerciales particulières comme les marchés, foires, brocantes, expositions commerciales, etc.

4.1. Commerces des stations-service

Dans le rapport du 21 mai 2008 du Conseil d'Etat au Grand Conseil à l'appui du projet de loi sur la police du commerce et les établissements publics (08.023) on peut lire ce qui suit (BGC 2008-2009 p. 473):

"Un problème qui n'est toujours pas résolu est l'absence de cadre clair concernant le statut des shops de stations-service. En effet, la distribution d'essence est explicitement exclue des dispositions de la LPCom pour ce qui est des heures d'ouverture. Historiquement, cette disposition s'est toujours étendue aux shops vendant de l'huile, du liquide pour les vitres et d'autres produits directement liés à l'automobile. Profitant de cette particularité et de l'exception prévue à la LTr qui leur permet d'employer du personnel le dimanche, les stations-service ont développé ces dernières années des shops de plus en plus grands, qui sont devenus, pour certains, de véritables supermarchés, avec un assortiment qui n'est plus du tout en rapport avec ce qui pouvait être imaginé à l'époque.

Cette situation constitue une distorsion de plus en plus marquée de la concurrence au profit de ces shops. Il convient de prendre des mesures pour clarifier le statut de ces shops et de rétablir une certaine équité avec les autres commerces.

Le SECO a d'ailleurs fait les mêmes constats et édicté une directive basée sur la LTr et son ordonnance d'application OLT2, qui précise les critères auxquels les shops doivent répondre pour bénéficier de l'autorisation d'employer du personnel le dimanche sans autorisation. Les principales restrictions concernent la surface commerciale, qui ne doit pas excéder 120 mètres carrés, et l'assortiment, qui ne saurait s'apparenter à celui d'un commerce spécialisé et qui doit se limiter à des articles d'usage quotidien ou en lien avec le voyage (par exemple nourriture, articles d'hygiène ou de voyage, presse), adaptés aux besoins d'une personne seule."

La situation est sensiblement la même aujourd'hui. La situation des shops relève principalement des deux législations, soit celle sur les heures d'ouverture des commerces et celle sur la protection des travailleurs. Il doit d'emblée être précisé que la

problématique de l'occupation des travailleurs le dimanche ne relève pas du présent projet de loi; seul le législateur fédéral est compétent en la matière. Les services de l'Etat examinent actuellement la situation de chaque shop sous l'angle de la loi sur le travail et rendront des décisions portant sur la possibilité d'occuper des travailleurs le dimanche sans autorisation (voir ci-dessus point 2.3).

S'agissant des heures d'ouverture, le Conseil d'Etat propose de permettre aux commerces de stations-service d'ouvrir selon des heures d'ouverture plus larges que les heures d'ouverture ordinaires des commerces. Il a opté pour une définition des shops potentiellement plus large que celle figurant à l'article 26, alinéa 4, OLT2; selon cette disposition, *"sont réputés entreprises de services aux voyageurs les points de vente et entreprises de prestation de services situés dans le périmètre de gares, aéroports, stations de transports publics et dans les localités frontalières, ainsi que les magasins des stations-service situés sur les aires des autoroutes ou le long d'axes de circulation importants à forte fréquentation touristique [lire: à forte fréquentation de voyageurs], dont les marchandises ou les prestations répondent principalement aux besoins particuliers des voyageurs"*. Selon l'interprétation donnée à cette disposition par les services de l'Etat chargés de l'application de la législation en matière de protection des travailleurs, il est possible que certains shops puissent bénéficier d'un horaire d'ouverture plus large que les commerces ordinaires sans pouvoir occuper des travailleurs le dimanche. Pour pouvoir bénéficier d'un horaire dépassant l'horaire usuel, un shop doit être situé le long d'un axe de circulation important. Son assortiment doit se limiter à des marchandises répondant principalement aux besoins des voyageurs, soit à de la nourriture, des articles pour l'hygiène ou le voyage, des produits de presse, etc., transportables par une seule personne, en service rapide ou self-service et ne nécessitant aucun conseil, et sa surface commerciale ne doit pas dépasser 120 m². S'ils remplissent ces conditions, les shops peuvent être ouverts de 6h00 à 22h00 tous les jours y compris le dimanche. A noter s'agissant de l'assortiment que la problématique de la vente d'alcool par les shops ne relève pas de la législation en matière d'ouverture des commerces, mais de celle sur la police du commerce; une éventuelle restriction de la vente à l'emporter sera applicable aux shops de la même manière qu'aux autres commerces, y compris à ceux situés dans les gares.

Il y a lieu de préciser que les shops ne sont pas couverts par la convention collective de travail neuchâteloise du commerce de détail.

Les stations-service qui se limitent à la distribution d'essence et à la vente d'accessoires pour l'entretien courant des automobiles sont exclues du champ d'application du projet de loi.

Les commerces des stations-service dont l'offre se compose principalement de publications de la presse écrite, sucreries, articles de tabac et souvenirs ainsi que d'encas à consommer sur place ou en route sont considérés comme kiosques; les communes sont compétentes pour fixer les heures d'ouverture qui ne pourront toutefois pas dépasser la tranche 6h00 à 22h00.

4.2. Expositions commerciales et rassemblements temporaires d'activités commerciales

La législation actuelle traite à plusieurs reprises d'activités commerciales particulières qui se déroulent dans ou hors des magasins. Les articles 22 à 26 LPCom concernent des expositions commerciales; ces expositions sont définies comme étant celles où les articles exposés peuvent faire l'objet d'achats ou de prises de commandes au détail, à l'exclusion des ventes de bienfaisance et des manifestations analogues, et qui peuvent être organisées par un ou plusieurs commerçants, dans les locaux de vente ou à l'extérieur de ceux-ci. Les expositions commerciales doivent respecter les horaires

ordinaires; le Conseil communal peut octroyer des autorisations de déroger à cet horaire. Les articles 46 à 49 concernent les foires et marchés; ils sont soumis à la surveillance des communes, qui en fixent le lieu, la date et la durée. La législation ne définit pas les foires et marchés. S'il est relativement aisé de savoir ce qu'il faut entendre par marché, la notion de foire est beaucoup plus floue. Une brocante est-elle une foire ou une exposition commerciale? Qu'en est-il des salons organisés à Neuchâtel et à La Chaux-de-Fonds? Comment qualifier les vide-greniers, les marchés de bétail?

Le Conseil d'Etat souhaite clarifier la situation en relation avec ces activités commerciales, dans la mesure du possible dans le sens d'une simplification. Le projet distingue les événements se déroulant à l'intérieur des magasins des rassemblements temporaires d'activités commerciales.

Les expositions commerciales se déroulant à l'intérieur des magasins sont composées principalement d'expositions et d'animations à l'occasion du lancement d'un nouveau produit, par exemple d'une voiture. Le projet fait la distinction entre les dépassements mineurs d'horaire et les manifestations importantes qui ont lieu traditionnellement dans certains commerces et qui peuvent se dérouler le dimanche. Dans les deux cas, l'autorité compétente pour délivrer l'autorisation est le canton et non plus les communes comme actuellement. Ce changement est principalement motivé par le fait que certains commerces, multisites, doivent actuellement requérir des autorisations auprès de plusieurs communes pour un même événement. Pour la première catégorie, les autorisations devront être acquises, à l'avance, en une fois au début de l'année. S'il souhaite prolonger l'ouverture, le commerçant remplit une autorisation avant l'heure de fermeture ordinaire et la tient à disposition de la police. Les démarches d'ouverture prolongée sont ainsi réduites. Pour la seconde catégorie, une autorisation devra être délivrée à chaque fois.

Pour toutes les activités commerciales collectives ou individuelles se déroulant à l'extérieur des magasins, les communes sont compétentes pour fixer les heures d'ouverture. Il est précisé que le commerce en ligne ou par démarchage téléphonique n'est pas soumis à la législation en matière d'ouverture des commerces. Le commerce itinérant (porte-à-porte) est régi par la législation sur la police du commerce.

La seule autorisation régie par la LHOCOM est celle ayant trait aux éventuels dépassements des heures d'ouverture. Les autorisations relatives à la personne offrant des biens à la vente et celles relatives à l'usage accru du domaine public sont régies par d'autres textes, notamment par la législation en matière de police du commerce et par des règlements communaux.

5. COMMENTAIRES ARTICLE PAR ARTICLE

Article premier – but

La loi ne règle que la question des heures d'ouverture des commerces. Elle constitue une loi spéciale par rapport à la loi sur la police du commerce.

Les dispositions légales en matière de protection des travailleurs, les dispositions figurant dans les conventions collectives ainsi que les contrats de travail sont réservés.

Article 2 – champ d'application: principe

La lettre *a* vise les magasins dans le sens traditionnel du terme. Les bureaux dans lesquels est exercée une profession libérale, par exemple les cabinets médicaux, les bureaux d'architecte ou les études d'avocat, ne sont pas considérés comme commerces au sens de la loi.

La lettre *b* concerne les stands, roulottes, camions et autres installations provisoires ou mobiles.

La lettre *c* concerne les rassemblements de commerçants sous toutes les formes, à l'exception de ceux qui ont lieu dans le cadre d'une manifestation publique, telle que définie par la législation sur les établissements publics. Si un commerce au sens de la lettre *b* fait partie d'un rassemblement, il sera traité dans ce cadre. Contrairement à la législation actuelle, les expositions commerciales ne constituent plus une catégorie distincte de commerce. Elles sont englobées dans les dérogations: si elles se tiennent dans les locaux usuels, selon l'article 12, si elles se déroulent ailleurs, selon l'article 13.

Le commerce en ligne n'est pas considéré comme commerce au sens du projet de loi.

Le commerce de porte-à-porte n'est pas soumis à la présente loi. Il est par contre régi par la loi sur la police du commerce et la loi fédérale sur le commerce itinérant.

Article 3 – champ d'application: exceptions

Les commerces faisant de la distribution d'essence et vendant de petits accessoires pour l'entretien courant des automobiles (lettre *a*) font partie des entreprises visées par l'article 46 OLT2 (entreprises de la branche automobile). Si ces commerces ne se limitent pas à la distribution d'essence et à la vente de petits accessoires pour l'entretien courant des automobiles, mais vendent également des articles de kiosque ou proposent un assortiment plus vaste, ils entrent dans le champ d'application de la loi et seront considérés comme kiosques (art. 9, al. 4), comme shops (art. 9, al. 2) ou comme commerces ordinaires devant respecter les articles 6 et 7.

La lettre *d* vise l'agriculture au sens large, viticulture comprise. Les prescriptions de la législation en matière de police du commerce, notamment d'éventuelles restrictions de la vente à l'emporter, restent applicables à ce type de commerce.

Article 4 – champ d'application: commerces à caractère accessoires

Cette disposition reprend l'article 19 LPCom.

Article 5 – régimes spéciaux

Conformément à la législation fédérale sur les chemins de fer, les entreprises accessoires à but commercial situées dans le périmètre des gares ne sont pas soumises aux dispositions cantonales et communales sur les heures d'ouverture et de fermeture. Les installations annexes concernent les aires de ravitaillement et les aires de repos sur les routes nationales. A l'heure actuelle, il n'en existe pas sur le territoire neuchâtois. Les heures d'ouverture sont fixées par les cantons, mais doivent tenir compte des besoins du trafic.

Les pharmacies sont tenues d'assumer un service de garde et un service de nuit pour des raisons de santé publique. La réglementation relative à cette obligation doit par conséquent être réservée.

Article 6 – heures d'ouverture ordinaires: du lundi au samedi

Le demi-jour de fermeture hebdomadaire est supprimé.

Article 7 – heures d'ouverture ordinaires: le dimanche et les jours assimilés

Les jours fériés au sens de cette disposition sont ceux figurant dans la loi sur le dimanche et les jours fériés, du 30 septembre 1991, soit le 1^{er} janvier, le 1^{er} mars, le 1^{er} mai, Vendredi Saint, l'Ascension et le jour de Noël, ainsi que le 2 janvier et le 26 décembre lorsque le 1^{er} janvier respectivement le jour de Noël tombent un dimanche, et la Fête-Dieu sur le territoire de la commune du Landeron.

Les 2 janvier et 26 décembre ne sont plus des jours de fermeture des commerces, sauf s'ils tombent un dimanche ou un lundi (jour férié).

Article 8 – extension générale

En vertu de 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. Dans le cadre des discussions qu'ils ont eues en vue de l'élaboration de la CCT (ci-dessus point 2.1.), les partenaires sociaux ont proposé qu'un dimanche par an soit désigné. Le Conseil d'Etat fait sienne cette proposition. Pour des raisons de technique législative, la désignation de ce dimanche relevant de la LTr, la base légale doit se trouver dans la législation d'application de cette dernière (voir art. 24 du projet). Le fait que lors de ce dimanche les magasins puissent être ouverts au maximum durant 7 heures entre 9h00 et 18h00 relève de la compétence cantonale et doit par conséquent figurer dans la LHOCOM.

Article 10 – exceptions en fonction du type de commerce: le dimanche et les jours assimilés

Les heures d'ouverture des shops figurent aux articles 9, alinéa 2, et 10, alinéa 3. Cette question a été traitée en détail ci-dessus (point 4.1.). Les shops qui ne remplissent pas les conditions légales seront considérés comme des commerces ordinaires (art. 6 et 7).

Le régime applicable aux kiosques concerne également les commerces de stations-service ayant un assortiment restreint correspondant à celui des kiosques (art. 9, al. 4, et 10, al. 4) et les stands saisonniers vendant des glaces ou des marrons.

Article 11 – dérogations: en cas de circonstances exceptionnelles

Cette disposition reprend l'actuel article 18 LPro, la compétence de délivrer l'autorisation étant déléguée au département, pour des raisons de procédure.

Article 12 – dérogations: expositions commerciales

Cette disposition traite des manifestations se déroulant à l'intérieur d'un magasin. Elle a été développée ci-dessus (point 4.2.).

S'il est prévu d'ouvrir un dimanche (alinéa 2), la question de la possibilité d'occuper des travailleurs sera examinée sous l'angle de l'article 27 OLT1; en vertu de l'alinéa 1, lettre c de cette disposition, le besoin urgent permettant l'occupation des travailleurs (art. 19, al. 3, LTr) est établi lorsque s'imposent "des interventions de durée limitée, de nuit ou le dimanche, dans le cadre d'événements de société ou de manifestations d'ordre culturel ou sportif procédant des spécificités et coutumes locales ou des besoins particuliers de la clientèle".

Article 13 – dérogations: rassemblements temporaires

Par marchés, il faut entendre le rassemblement de plusieurs commerçants vendant principalement des produits alimentaires non transformés. Les marchés sont actuellement déjà de la compétence des communes.

Cette disposition concerne, outre les marchés, toutes les foires, brocantes et autres formes de rassemblements de commerçants (voir ci-dessus point 4.2.).

Article 14 – fin du service

Cette disposition reprend l'actuel article 11 LPCom, complété par l'obligation faite au commerce d'inviter la clientèle à quitter les lieux.

Article 15 – affichage de l'horaire hebdomadaire

L'affichage de l'horaire doit être indiqué, tant dans l'intérêt de la clientèle que de l'autorité.

Article 16 – autorités compétentes: canton

Compte tenu de l'intégration de l'office du commerce au service de la consommation et des affaires vétérinaires, c'est à ce dernier qu'incombera l'exécution de la LHOCCom.

Article 17 – autorités compétentes: communes

Comme mentionné au point 4.2., les communes ne seront plus compétentes en matière d'expositions commerciales organisées à l'intérieur des magasins.

Article 18 - collaboration

Les communes informent le service des infractions à la LHOCCom qu'elles constatent.

Article 20 – voies de droit

Il n'est pas nécessaire de mentionner les voies de droit pour les décisions rendues par les communes. Les éventuels recours contre ces décisions peuvent être interjetés auprès du Tribunal cantonal (art. 30 LPJA).

Article 22 – ordonnances pénales

Le projet prévoit la procédure de l'ordonnance pénale du service, qui permet de liquider sans longue procédure les cas simples où les faits sont établis ou reconnus par le prévenu (art. 352 CPP). Les cantons disposant encore de quelques compétences organisationnelles en matière de procédure pénale, il est nécessaire de préciser qu'en cas d'opposition à l'ordonnance pénale, le Ministère public instruit la cause.

Article 23 – communication

Cette disposition reprend l'actuel article 94 LPSCom.

Article 24 – modification du droit en vigueur

Voir le commentaire relatif à l'article 8.

6. INCIDENCES FINANCIERES

6.1. Conséquences financières

Le projet de loi qui vous est soumis ne déploie aucun effet financier.

6.2. Redressement des finances

Il n'a aucune incidence sur le redressement des finances.

6.3. Incidences financières pour les communes

Il n'a aucune incidence financière pour les communes.

7. REFORME DE L'ETAT ET INCIDENCE SUR LE PERSONNEL

Le projet n'a pas d'implication particulière dans le cadre de la réforme de l'Etat. Il ne comporte également aucune incidence sur le personnel de l'Etat.

8. CLASSEMENT D'UNE MOTION

Compte tenu des discussions intervenues entre partenaires sociaux et au vu de l'évolution de la situation au fil des années, le Conseil d'Etat sollicite le classement de la motion 02.127 "Ouvrir mieux sans travailler plus".

9. PROCEDURE DE CONSULTATION

Le projet a été mis en consultation durant l'été 2012 auprès des communes, des partis politiques, des associations concernées et des services de l'Etat. Il a globalement reçu un accueil favorable. La signature de la CCT a été saluée. Certaines entités, notamment les associations patronales, souhaitent que la loi puisse entrer en vigueur le plus rapidement possible. Le syndicat Unia a précisé qu'il s'opposait à tout élargissement des heures d'ouverture sans CCT avec force obligatoire.

Le groupement des shops neuchâtelois souhaite que soient supprimées d'une part les exigences quant à l'assortiment proposé et d'autre part les conditions relatives à la localisation des shops. S'agissant de l'assortiment, il estime qu'avec la limitation de surface de 120 m² les gérants de shops se trouvent par la force des choses dans l'obligation de limiter leur assortiment et que la suppression de la liste des articles admis est de nature à éviter des difficultés d'interprétation. Afin d'éviter de faire figurer une liste exhaustive de produits dans le projet de loi, le Conseil d'Etat propose de remplacer "des articles d'usage quotidien de nourriture, d'hygiène, de presse ou de voyage" par "des marchandises répondant principalement aux besoins particuliers des voyageurs". Quant à la suppression de la mention des axes importants, la Ville de Neuchâtel fait la même demande en indiquant que la notion est peu claire. Le Conseil d'Etat est conscient du fait que cet article peut soulever quelques questions d'interprétation. Il estime toutefois que, compte tenu du fait qu'il s'agit d'une exception au régime ordinaire des heures d'ouverture, il est nécessaire de limiter son champ d'application. L'utilisation des termes figurant déjà dans la législation (art. 26 OLT2) est de nature à réduire les difficultés d'application.

Certaines communes ont émis le souhait de pouvoir disposer d'une certaine latitude pour l'extension des horaires d'ouverture. Le Conseil d'Etat estime qu'il n'est pas opportun de permettre aux communes d'instaurer des heures d'ouverture propres à leur territoire. La Ville de Neuchâtel demande à ce que les questions de compétences soient mieux réglées et la Ville de La Chaux-de-Fonds déplore une diminution de l'autonomie communale. On constate que, dans la loi actuellement en vigueur, les compétences décisionnelles communales sont les suivantes: nocturnes (art. 10), demi-jour de fermeture (art. 12, al. 2), cas particuliers (art. 17) et expositions commerciales (art. 23). Dans le projet de loi, les compétences décisionnelles communales sont les suivantes: nocturnes (art. 8, al. 2), kiosques (art. 9, al. 4, et 10, al. 4), marchés (art. 13, al. 1) et rassemblements temporaires (art. 13, al. 2). Le demi-jour de fermeture et la dérogation pour cas particuliers sont abandonnés par le projet; le seul cas de transfert de compétence concerne par conséquent les expositions commerciales, les raisons de ce transfert étant exposées ci-dessus (point 4.2.).

L'article 22 du projet, consacré aux infractions dans la gestion d'une entreprise, peut être supprimé, l'essentiel relevant de l'article 29 CPS.

10. VOTE DU GRAND CONSEIL

Le projet de loi n'engendre pas de dépenses nouvelles. Son adoption est ainsi soumise à la majorité simple des votants (art. 110, al. 3, de la loi d'organisation du Grand Conseil (OGC), du 22 avril 1993).

11. CONCLUSION

Le Conseil d'Etat vous prie de prendre le présent rapport en considération, d'adopter le projet de loi qui vous est soumis et de classer la motion de la Chambre neuchâteloise 02.127, du 13 juin 2002, "Ouvrir mieux sans travailler plus".

Veillez agréer, Monsieur le président, Mesdames et Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

Neuchâtel, le 5 novembre 2012

Au nom du Conseil d'Etat	
<i>Le président,</i>	<i>La chancelière,</i>
P. GNAEGI	S. DESPLAND

Loi sur les heures d'ouverture des commerces (LHOCom)

Le Grand Conseil de la République et Canton de Neuchâtel,
sur la proposition du Conseil d'Etat, du 5 novembre 2012,
décète:

CHAPITRE PREMIER Dispositions générales

- But** **Article premier** La présente loi a pour objet de régler les heures d'ouverture des commerces.
- Champ d'application**
1. Principe **Art. 2** La loi est applicable aux commerces, soit:
- a) à tout local ou installation accessible au public et utilisé de manière permanente ou occasionnelle pour la vente de marchandises au détail ou la fourniture de services;
 - b) aux installations provisoires ou mobiles accessibles au public et utilisées de manière permanente ou occasionnelle pour la vente de marchandises au détail ou la fourniture de services;
 - c) aux rassemblements temporaires d'activités commerciales sur le domaine public ou privé, à l'occasion desquels les articles exposés peuvent faire l'objet d'achats ou de prises de commandes au détail (foires, marchés, expositions commerciales, brocantes).
2. Exceptions **Art. 3** La loi n'est pas applicable:
- a) à la distribution d'essence et la vente d'accessoires pour l'entretien courant des automobiles;
 - b) aux distributeurs et appareils automatiques;
 - c) aux galeries d'art;
 - d) à la vente au détail dans une exploitation agricole des articles issus de sa production;
 - e) aux établissements publics;
 - f) aux ventes de bienfaisance.
3. Commerces à caractère accessoire **Art. 4** En tant qu'ils revêtent un caractère accessoire et sont essentiellement destinés à la clientèle et au personnel des établissements ou institutions auxquels ils se rattachent, les commerces installés dans les hôpitaux et les homes, dans les institutions à but culturel ou sportif et dans les autres institutions analogues peuvent rester ouverts tant et aussi longtemps que ces établissements et institutions demeurent accessibles au public.

4. Régimes spéciaux

Art. 5 Sont en outre réservées:

- a) les dispositions du droit fédéral concernant l'exploitation des commerces dans les gares et les aéroports et l'exploitation d'installations annexes au sens de la législation fédérale sur les routes nationales;
- b) les dispositions de droit cantonal concernant les services de garde et de nuit des pharmacies.

CHAPITRE 2

Heures d'ouverture des commerces

Heures d'ouverture ordinaires
1. du lundi au samedi

Art. 6 ¹Du lundi au samedi, les commerces peuvent être ouverts dès 6 h 00.

²Ils doivent être fermés:

- a) à 19 h 00 du lundi au vendredi;
- b) à 18 h 00 le samedi et la veille des jours fériés.

2. le dimanche et les jours assimilés

Art. 7 Les commerces sont fermés le dimanche et les jours fériés, ainsi que le lundi de Pâques, le lundi de Pentecôte et le lundi du Jeûne fédéral.

Extension générale

Art. 8 ¹Les commerces peuvent être ouverts:

- a) jusqu'à 22 h 00 deux soirs de l'année, excepté la veille des jours fériés;
- b) jusqu'à 20 h 00 le jeudi soir.

²A la requête des commerçants, les communes désignent chaque année ces deux soirs d'ouverture tardive.

³Si le Conseil d'Etat désigne, conformément à la loi sur le travail (LTr) et à la législation cantonale d'introduction de la LTr, un dimanche par année pendant lequel le personnel peut être occupé dans les commerces sans qu'aucune autorisation ne soit nécessaire, les commerces sont autorisés à ouvrir ce dimanche durant un maximum de sept heures entre 9 h 00 et 18 h 00.

Extension en fonction du type de commerce
1. du lundi au samedi

Art. 9 ¹Les boulangeries peuvent être ouvertes dès 5 h 00.

²Les commerces des stations-service situés le long d'axes de circulation importants, dont l'assortiment est limité à des marchandises répondant principalement aux besoins particuliers des voyageurs, transportables par une seule personne, en service rapide ou self-service et ne nécessitant aucun conseil, d'une surface commerciale maximale de 120 m² (shops), peuvent être ouverts de 6 h 00 à 22 h 00.

³Les laiteries qui fonctionnent comme centres collecteurs de lait sont autorisées à ouvrir jusqu'à 19 h 00 le samedi et la veille des jours fériés.

⁴Les communes sont compétentes pour fixer les heures d'ouverture des kiosques, soit les petits points de vente et stands de vente dont l'offre se compose principalement de publications de la presse écrite, sucreries, articles de tabac et souvenirs ainsi que de boissons et d'en-cas à consommer sur place ou en route; les heures d'ouverture doivent se situer entre 6 h 00 et 22 h 00.

2. le dimanche et les jours assimilés

Art. 10 ¹Les commerces d'alimentation et les commerces de fleurs sont autorisés à ouvrir de 6 h 00 à 17 h 00.

²Les laiteries qui fonctionnent comme centres collecteurs de lait sont autorisées à ouvrir de 6 h 00 à 19 h 00.

³Les commerces des stations-service au sens de l'article 9, alinéa 2, peuvent ouvrir de 6 h 00 à 22 h 00.

⁴Les communes sont compétentes pour fixer les heures d'ouverture des kiosques dans les limites fixées à l'article 9, alinéa 4.

Dérogations
1. en cas de
circonstances
exceptionnelles

Art. 11 En cas de circonstances exceptionnelles de caractère commercial, touristique, culturel ou sportif, le département désigné par le Conseil d'Etat peut, sur préavis d'une ou plusieurs communes et des associations professionnelles intéressées, autoriser les commerces d'une ou de plusieurs communes, ou certains d'entre eux, à ouvrir le dimanche ou l'un des autres jours mentionnés à l'article 7, ou à rester ouverts jusqu'à 22 heures, indépendamment des deux soirs de fermeture tardive prévus à l'article 8.

2. expositions
commerciales

Art. 12 ¹Lors d'expositions commerciales se déroulant dans les locaux usuels des commerces, notamment à l'occasion de lancement de nouveautés, le canton peut autoriser les commerces concernés à ouvrir jusqu'à 22 heures à l'exception du dimanche. Le Conseil d'Etat arrête le nombre d'autorisations annuel maximal.

²Lors de manifestations importantes, le canton peut délivrer, deux fois par année, une autorisation pour une durée de trois jours au maximum, y compris le dimanche.

3. rassemble-
ments
temporaires

Art. 13 ¹Les communes sont compétentes pour régler les heures d'ouverture des marchés.

²Elles sont compétentes pour accorder, sous forme d'autorisations, des dérogations aux heures d'ouverture mentionnées aux articles 6 et 7 pour les autres rassemblements temporaires au sens de l'article 2, lettre c; les heures d'ouverture doivent se situer entre 6 h 00 et 22 h 00.

Fin du service

Art. 14 ¹A l'heure de fermeture, le commerce est tenu d'inviter les clients à quitter les lieux.

²Le service des personnes qui se trouvent dans le commerce est autorisé au plus durant la demi-heure qui suit.

Affichage de
l'horaire
hebdomadaire

Art. 15 L'horaire hebdomadaire des heures d'ouverture et de fermeture doit être indiqué de manière permanente et visible à la porte ou dans les vitrines du commerce.

CHAPITRE 3

Exécution

Autorités
compétentes
1. canton

Art. 16 ¹Le Conseil d'Etat arrête les dispositions d'exécution de la présente loi et fixe les émoluments.

²Il désigne le service chargé de l'application de la présente loi (ci-après: le service).

2. communes

Art. 17 ¹Les communes collaborent à l'application de la présente loi.

²Elles peuvent prélever des émoluments.

Collaboration **Art. 18** Les autorités compétentes, la police et les autorités chargées de la police sanitaire et de l'application de la législation en matière de protection des travailleurs collaborent et échangent les informations nécessaires à l'exécution de la présente loi.

Mesures **Art. 19** ¹Les autorités chargées de l'exécution de la loi prennent les mesures nécessaires à faire cesser un état de fait contraire au droit.
²Elles peuvent requérir l'intervention de la police pour:
a) mettre en œuvre une décision exécutoire;
b) faire cesser une activité exercée hors des horaires autorisés.

CHAPITRE 4

Procédure et dispositions pénales

Voies de droit **Art. 20** ¹Les décisions du service peuvent faire l'objet d'un recours au département désigné par le Conseil d'Etat, puis au Tribunal cantonal.
²La procédure et les voies de droit sont régies par la loi sur la procédure et la juridiction administratives (LPJA), du 27 juin 1979.

Contraventions **Art. 21** ¹Les infractions à la présente loi et à ses dispositions d'exécution sont passibles de l'amende jusqu'à 40.000 francs.
²La tentative et la complicité sont punissables.

Ordonnances pénales **Art. 22** ¹Lorsque les conditions sont réunies au sens du code de procédure pénale suisse, le service poursuit et sanctionne les contraventions à la présente loi par voie d'ordonnance pénale. Il peut également dénoncer l'infraction au Ministère public.
²L'opposition à l'ordonnance pénale doit être adressée au service, qui la transmet au Ministère public avec le dossier de la cause.

Communication **Art. 23** Toute décision prise par une autorité pénale du canton en vertu de la présente loi ou de ses dispositions d'exécution doit être communiquée:
a) au département, lorsqu'elle concerne l'application du droit cantonal;
b) à la commune intéressée, lorsqu'elle concerne l'application du droit communal.

CHAPITRE 5

Dispositions finales

Modification du droit en vigueur **Art. 24** La loi d'introduction de la loi fédérale sur le travail dans l'industrie, l'artisanat et le commerce, du 22 février 1966, est modifiée comme suit:

Article 2a (nouveau)

Le Conseil d'Etat fixe, sur requête, conformément à la loi fédérale, un dimanche par année civile pendant lequel le personnel peut être occupé dans les commerces sans qu'aucune autorisation ne soit nécessaire.

Abrogation

Art. 25 Les articles 8 à 27 de la loi sur la police du commerce (LPCom), du 30 septembre 1991, sont abrogés.

Référendum,
promulgation et
entrée en vigueur

Art. 26 ¹La présente loi est soumise au référendum facultatif.

²Le Conseil d'Etat pourvoit, s'il y a lieu, à sa promulgation et à son exécution.

³Il fixe la date de son entrée en vigueur.

Neuchâtel, le

Au nom du Grand Conseil:

Le président,

Les secrétaires,