MESSAGE DU GOUVERNEMENT AU PARLEMENT CONCERNANT LA REVISION DE LA LOI SUR LES ACTIVITES ECONOMIQUES

du 29 janvier 2013

Monsieur le Président,
Mesdames et Messieurs les Député-e-s,

Le Gouvernement de la République et Canton du Jura a l'honneur de vous transmettre à nouveau le message relatif à la révision de la loi sur les activités économiques (LAECO). Ce document n'a pas subi de modification, à l'exception d'une mise à jour faite selon l'évolution du dossier en matière d'autorisations pour guides de montagnes et le futur concordat intercantonal (point 2.1, page 2).

La Commission de l'économie, par courrier du 14 novembre 2012, avait informé le Bureau du Parlement de sa décision de renvoyer le dossier au Gouvernement. Il ressort d'un avis de droit du 3 décembre 2012, demandé à ce sujet par le Bureau du Parlement, que la Commission n'a pas agi en conformité avec les bases légales en vigueur. En effet, une commission parlementaire n'est pas habilitée, selon la loi, à renvoyer un dossier au Gouvernement au motif qu'elle est opposée au projet qui lui est soumis. Elle doit dans ces cas-là le soumettre au plénum pour que le débat puisse avoir lieu au sein de ce dernier.

De plus, la décision de la Commission, fondée ou non, n'interrompt pas la procédure législative que le Gouvernement a engagée. Dans la mesure où il n'est pas saisi d'une demande claire de compléments de la part de la Commission, le Gouvernement a décidé de saisir à nouveau le Parlement du même projet, selon le message ci-dessous.

1 Objet

L'ancienne loi cantonale sur l'industrie a été remplacée, le 1er août 2008, par la LAECO. Cette récente loi a notamment introduit une limitation du nombre d'activités économiques soumises à autorisation. Elle a également uniformisé les heures d'ouverture des magasins sur le territoire cantonal. D'autres dispositions et principes ont été repris de la loi sur l'industrie, par exemple la possibilité, pour les commerces, d'organiser une exposition dominicale par année (art. 16 al. 3 LAECO).

Juste avant l'entrée en vigueur de la LAECO, la motion n° 878 du 23 avril 2008, transformée en postulat le 1er octobre 2008, a demandé à ce que le nombre d'expositions dominicales soit porté de un à trois par année.

Parallèlement, le droit fédéral sur le travail a été modifié sur un point relatif à la possibilité de travailler le dimanche. Dès le 1er juillet 2008, les cantons ont ainsi eu la possibilité de fixer par voie législative quatre dimanches par an pendant lesquels le personnel non familial peut être employé dans tous les commerces.

Comme les problématiques étaient voisines (activité économique et occupation de personnel le dimanche), une large consultation a été lancée fin 2009 par le Gouvernement au sujet des expositions et des ouvertures dominicales.

Compte tenu du résultat de la consultation, le Gouvernement propose au Parlement de modifier l'article relatif aux expositions et d'utiliser la compétence laissée aux cantons de fixer des dimanches pendant lesquels le personnel peut être employé dans les commerces sans qu'une autorisation soit nécessaire. En l'occurrence, la demande des quatre dimanches serait faite par les communes. La compétence décisionnelle revient au Département de l'économie et de la coopération.

Le Gouvernement a par la suite examiné si la LAECO actuelle ne devait pas être modifiée sur d'autres points mineurs. Il a ainsi estimé nécessaire:

- d'introduire une base légale permettant de soumettre à autorisation les guides de montagne et les organisateurs d'activités à risque – ce régime d'autorisation sera bientôt imposé par le droit fédéral;
- d'instaurer une possibilité, pour les laiteries qui réceptionnent le lait du producteur, de le vendre également le dimanche, mais seulement durant les heures de réception;
- de modifier les art. 40 et 41 LAECO (dispositions pénales), dont le libellé ne correspond pas aux exigences du droit pénal fédéral.

2 Propositions du Gouvernement et commentaires

2.1 Autorisation visant les guides de montagne et les organisateurs de sports à risque (nouvel art. 6 let. e)

L'un des grands axes ayant conduit à l'adoption de la LAECO était la limitation du nombre d'activités économiques soumises à autorisation.

C'est la législation fédérale sur le marché intérieur (LMI) qui imposait ce choix. En vertu de celle-ci, les offreurs établis dans un canton donné venant proposer leurs services dans un autre canton peuvent revendiquer l'application d'une éventuelle législation plus souple du canton de leur lieu de provenance. Comme certains cantons ne soumettent quasiment plus aucune activité économique à autorisation, il devenait nécessaire de s'aligner sur leur législation. A défaut, les commerçants jurassiens auraient, à terme, été traités de façon plus restrictives que les offreurs externes.

Il a ainsi été décidé de ne prévoir un régime d'autorisation que pour les activités soumises à autorisation en vertu du droit fédéral, donc valables pour tous les cantons. Cela concerne le commerce itinérant, le crédit à la consommation, les agences matrimoniales et la vente d'armes.

Or, une loi sur les guides de montagne et les organisateurs de sports à risque a été adoptée le 17 décembre 2010 par le Parlement fédéral (v. Feuille fédérale 2010 p. 8215 ss). Elle entrera en vigueur en 2014. Cette loi fédérale imposera aux cantons de délivrer des autorisations pour certaines activités (art. 8). Le champ d'application, les conditions d'octroi et de retrait sont fixés par la loi fédérale. Les cantons n'ont qu'une compétence en matière de délivrance et de retrait de l'autorisation (exécution).

Il est donc à présent nécessaire de compléter la liste des activités soumises à autorisation par la LAECO, pour l'adapter à l'évolution du droit fédéral.

Selon un principe général prévu par l'art. 9 al. 1 LAECO, il appartiendrait au Service des arts et métiers et du travail de délivrer les autorisations. Dans le cadre de l'instruction des dossiers, une

collaboration serait instaurée avec l'Office cantonal des sports sous forme d'une consultation préalable. Des collaborations avec d'autres cantons sont toutefois envisagées. Berne pourrait ainsi délivrer les autorisations à la place des autorités de plusieurs cantons du Nord-Ouest de la Suisse, dont le Jura. Un concordat intercantonal est en préparation. L'art. 9 al. 1 LAECO accorde au SAMT la compétence de délivrer les autorisations mais réserve d'éventuelles dispositions spéciales. Sur ordonnance, ou par voie de concordat, le Gouvernement pourrait valablement déléguer la compétence au Canton de Berne (art. 9 al.4 LAECO et 92 al. 2 let. a Cst. JU).

Comme indiqué ci-dessus, la nouvelle loi fédérale sur les guides de montagne et les organisateurs de sports à risque entrera en vigueur en 2014. En conséquence, et si nécessaire, le Gouvernement fixera l'entrée en vigueur du nouvel art. 6 let. e LAECO de façon dissociée par rapport aux autres dispositions dont une modification est proposée par le présent message.

2.2 Vente de lait le dimanche par les laiteries qui le réceptionnent (nouvel art. 15 al. 1 let. c)

L'art. 15 LAECO traite des heures d'ouverture des magasins du commerce de détail, des kiosques, des dépôts de marchandises et des stations-service.

Pour les magasins, le régime applicable aux ouvertures le dimanche, les jours fériés et le 26 décembre est influencé directement par la possibilité de travailler au sens de la législation fédérale sur le travail. Le législateur jurassien a voulu que les possibilités d'ouvrir le dimanche soient coordonnées avec la législation fédérale sur le travail. Cela se traduit de la manière suivante.

La loi fédérale sur le travail interdit le travail dominical (art. 18 LTr). Toutefois, cette loi fédérale ne s'applique pas au personnel familial (art. 4 LTr), lequel peut donc travailler le dimanche. La LAECO a dès lors repris ce principe et a offert la possibilité à tous les magasins n'employant que du personnel familial d'ouvrir le dimanche.

Pour le personnel non familial, l'interdiction de travailler le dimanche est de mise, sauf pour les:

- magasins de fleurs (art. 29 OLT2);
- boulangeries (art. 27 OLT2);
- pâtisseries (art. 27 OLT2);
- confiseries (art. 27 OLT2), ainsi que les
- pharmacies de garde (art. 19 OLT2).

Ces "exceptions", instaurées par la législation fédérale sur le travail, ont simplement été reprises dans notre LAECO, de sorte que les magasins en question puissent ouvrir le dimanche.

La pratique a cependant révélé une lacune en ce qui concerne les entreprises de l'industrie laitière. Selon le droit actuel, le dimanche, les jours fériés et le 26 décembre, les laiteries qui réceptionnent le lait n'ont légalement pas la possibilité de vendre du lait au détail durant les heures de réception du lait. Pour l'activité de vente de lait, les laiteries précitées sont soumises au régime des magasins qui ne prévoit pas d'exception à l'interdiction d'ouvrir le dimanche.

Or, le droit fédéral du travail permet aux entreprises de l'industrie laitière d'employer du personnel non familial le dimanche (art. 28 OLT2). Ce personnel peut réceptionner le lait. Sous l'angle de la législation sur le travail, rien n'empêcherait que le personnel affecté à la réception du lait le dimanche pratique également la vente au bidon en même temps, à titre accessoire. Il est donc opportun de permettre aux laiteries de vendre au bidon le dimanche.

Il semble du reste que certaines centrales laitières de notre canton aient toujours vendu au bidon, même le dimanche. Il importe dès lors de prévoir une exception supplémentaire à l'interdiction d'ouvrir le dimanche. Celle-ci ne choquera personne, puisque la pratique actuelle va déjà partiellement dans le sens voulu ici.

On signalera, enfin, que la nouvelle disposition ne concerne que la vente de lait au bidon et non la vente d'articles conditionnés (beurre, yoghourts, etc.).

2.3 Ouvertures dominicales (nouvel art. 15 al. 2bis) et augmentation du nombre des expositions dominicales (modification de l'art. 16 al. 3)

2.3.1 Introduction

La LAECO, entrée en vigueur le 1er août 2008, prévoit à son art. 16 al. 3 que les commerçants peuvent organiser une exposition dominicale par année, moyennant autorisation de la commune (week-end portes-ouvertes).

Une motion n° 878 du 23 avril 2008, intitulée "Extension des portes ouvertes des commerces", demandait que le nombre maximal d'expositions dominicales passe de un à trois. Selon les signataires de la motion, les expositions suscitent l'engouement des consommateurs et favorisent les ventes. Cette motion a été transformée en postulat le 1er octobre 2008.

Par ailleurs, en vertu de la législation fédérale sur le travail, les cantons ont la possibilité, depuis juillet 2008, de fixer jusqu'à quatre dimanches par an pendant lesquels le personnel peut être occupé dans les commerces sans qu'aucune autorisation ne soit nécessaire (art. 19 al. 6 LTr). Les cantons peuvent déléguer cette compétence aux régions (districts) ou aux communes.

Les problématiques soulevées par l'augmentation du nombre des expositions et les ouvertures dominicales concernent l'ouverture dominicale des commerces et l'occupation de personnel le dimanche. Ces deux objets sont donc manifestement connexes.

Aussi, le Gouvernement a-t-il souhaité lier ces deux problématiques et procéder à une large consultation à leur propos.

Il convient de préciser que les ouvertures dominicales concernent les commerces de détail (aussi bien les grands que les petits commerces). Les expositions concernent les commerces qui exposent leurs articles (meubles, véhicules, etc.). Elles ne visent pas les magasins d'alimentation, les grandes surfaces, etc.

2.3.2 Propositions du Gouvernement

Le Gouvernement propose ce qui suit:

- possibilité d'autoriser quatre dimanches d'ouvertures dominicales, par commune et sur demande de chacune d'elles;
- augmentation à trois du nombre d'expositions dominicales.

2.3.2.1 Ouvertures dominicales

Lors de la consultation, le Gouvernement avait retenu la possibilité d'autoriser les ouvertures dominicales par district. Or, il est apparu que certaines années et notamment dans le district de Porrentruy, le nombre de quatre manifestations significatives était atteint et ne permettait plus aucune application quant à une demande particulière émanant d'une commune. Aussi a-t-il été décidé d'élargir les possibilités données aux communes de déposer des demandes.

En plus d'événements importants, comme la Braderie à Porrentruy, la Saint-Martin en Ajoie, le Marché-Concours à Saignelégier, le Carnaval du Jura à Bassecourt, les Médiévales à Saint-Ursanne ou encore la Fête du Peuple à Delémont, d'autres demandes pourraient être faites. Ces événements attirent les foules et comportent une dimension touristique et économique indéniable.

Compte tenu de l'affluence lors de ces manifestations et de la volonté de certaines communes de profiler leur région au travers de manifestations marquantes, le Gouvernement estime qu'il convient de faire usage de la possibilité, réservée aux cantons, d'introduire des ouvertures dominicales des commerces.

Il est par ailleurs évident que chaque commune aura une totale liberté d'appréciation quant à une sollicitation à soumettre ou non au Département de l'Economie et de la Coopération. La demande doit être déposée au moins 60 jours avant la date de l'ouverture sollicitée. La décision est rendue par publication au Journal officiel.

Ainsi, les commerces jurassiens pourront être plus attractifs au regard de la concurrence d'autres cantons et de la France.

L'art. 19, al. 6 LTr permet aux cantons de fixer quatre dimanches par an pendant lesquels le personnel peut être employé dans les magasins sans autorisation.

Le personnel non familial des magasins qui choisiraient d'ouvrir les dimanches en question devra toutefois donner son consentement à l'occupation le dimanche (art. 19 al. 5 LTr). Il devra en outre bénéficier d'une compensation salariale (majoration du salaire de 50% selon l'art. 19 al. 3 LTr) ainsi que d'un repos compensatoire au sens de l'art. 20 al. 2 LTr.

Le travail du dimanche d'une durée maximale de 5 heures doit être compensé dans un délai de quatre semaines par du temps libre de même durée. Le travail du dimanche d'une durée supérieure à cinq heures donne droit, au cours de la semaine qui le précède ou qui le suit, à un jour de repos compensatoire coïncidant avec un jour de travail, comprenant au moins 35 heures de repos (24 heures de repos compensatoire plus 11 heures de repos quotidien ordinaire) couvrant l'intervalle situé entre 06h00 et 20h00 (bloc de repos de 35 heures consécutives couvrant au moins la période entre 06h00 et 20h00). La compensation salariale et le repos compensatoire sont cumulatifs. On signalera encore qu'un travailleur occupé le dimanche ne peut être appelé à travailler plus de six jours consécutifs (art. 21 al. 3 OLT 1).

On mentionnera enfin que les prescriptions cantonales sur le repos dominical sont réservées (art. 71 let. c LTr). Les ouvertures dominicales ne seront donc pas possibles les jours de grande fête susceptibles de tomber sur un dimanche, à savoir: à Pâques, à la Pentecôte, à l'Assomption, au Jeûne fédéral, à la Toussaint et à Noël. Les principes du repos dominical et de la tranquillité publique sont forts ces jours-là. Pour les autres jours fériés susceptibles de tomber sur un dimanche, à savoir: Nouvel-An, le 2 janvier, le 1er mai et le 23 juin, le principe du repos dominical est atténué. Le nouvel art. 15 al. 2bis LAECO n'interdirait théoriquement pas qu'une commune puisse choisir des ouvertures dominicales durant ces jours-là. Dans la réalité toutefois, on imagine mal qu'une commune le fasse.

2.3.2.2 Expositions dominicales

L'augmentation du nombre des expositions dominicales ne pose guère de problèmes sous l'angle de la protection des travailleurs. Le personnel non familial ne peut de toute manière pas travailler le dimanche et les droits de celui-ci ne seraient par conséquent pas touchés en cas d'augmentation du nombre d'expositions.

Il reste cependant une exception. En effet, le personnel travaillant dans le cadre d'expositions dominicales dans les branches automobile, moto, cycle et matériel de camping, est autorisé à travailler le dimanche, en vertu de directives fédérales d'application de la législation sur le travail (SECO, Commentaire de la LTr et des ordonnances 1 et 2, ad art. 27 al. 1 let. c OLT1). Ainsi, les garages pourraient ouvrir le dimanche à des fins d'exposition tout en employant du personnel non familial.

Les règles relatives au consentement, à la majoration du salaire et au repos compensatoire indiquées plus haut doivent être respectées. Quant à l'employeur, il devra obligatoirement requérir une autorisation de travail au sens de l'art. 19 al. 3 LTr (contrairement à ce qui prévaut en matière d'ouvertures dominicales).

Hormis le cas des commerces précités, les magasins ne peuvent employer du personnel non familial le dimanche (magasins de meubles, d'électroménager, etc.).

Le nombre d'expositions par commerçant et par année peut être augmenté. Il reste à en fixer le nombre maximal. La motion demandait trois expositions. Les garagistes en demandent quatre.

Comme indiqué ci-dessus, le personnel non familial des entreprises de la branche automobile, moto, cycle et matériel de camping pourrait être amené à travailler davantage le dimanche. Il convient par conséquent de fixer un nombre d'expositions dominicales tenant compte à la fois des intérêts des entreprises et des employés. Le Gouvernement estime que trois expositions dominicales est une bonne solution.

Une augmentation du nombre des expositions affecterait certes les employés des commerces de voitures, motos, vélos et matériel de camping. Cela étant, des compensations substantielles leur sont dues.

2.3.3 Consultation

2.3.3.1 Ouvertures dominicales

Le PDC-Jura et le PLRJ soutiennent quatre dimanches, l'UDC-Jura trois. Les organisations patronales ont été favorables aux ouvertures dominicales. Le PSJ, le PCSI et les Verts jurassiens, ainsi que les syndicats, s'y sont opposés. Les communes se sont majoritairement opposées aux ouvertures dominicales (29 contre 24). Les Eglises s'y sont également opposées. Les commerçants y ont été plutôt favorables, à l'exception notamment de l'Union des commerçants de Delémont. Une synthèse des réponses à la consultation figure sous:
www.jura.ch/fr/Administration/Projets-de-lois.html.

2.3.3.2 Expositions dominicales

Le PLRJ et l'UDC-Jura ont été pour une augmentation à trois expositions. Le PSJ, le PCSI et les Verts jurassiens s'y sont opposés. Les organisations patronales y ont été favorables et les syndicats s'y sont opposés. Dans les communes, une majorité a souhaité cette augmentation. Les Eglises l'ont refusée. Les commerces (sauf notamment l'Union des commerçants de Delémont) y ont été plutôt favorables. Très concernée, la branche automobile a demandé que le nombre d'expositions passe de un à quatre.

2.4 Vente en soirée en cas d'événement extraordinaire et unique

Les commerces souhaitent parfois organiser des ventes en soirée à l'occasion d'anniversaires importants ou d'autres événements extraordinaires et uniques. Des demandes ont déjà été formulées dans ce sens. Faute de base légale, elles ont dû être refusées. Or, il est opportun de

permettre aux commerces de fêter des anniversaires importants ou d'autres événements de ce type, en leur permettant d'ouvrir exceptionnellement jusqu'à 22h00. Comme les événements en question sont rares, ils ne compromettront pas les droits des travailleurs concernés. A signaler que les ventes en soirée en cas d'événement extraordinaire et unique ne peuvent avoir lieu qu'en semaine, c'est-à-dire du lundi au vendredi.

2.5 Dispositions pénales

La LAECO comporte trois dispositions pénales (art. 39 à 41). Les art. 40 et 41 prévoient des peines qui ne correspondent pas au système légal prévu par le Code pénal (CP). Ceci est dû à une modification erronée intervenue durant le processus législatif. Le système des peines prévues par le Code pénal venait d'être révisé au moment où l'erreur a été commise. Il s'agit donc de rétablir les peines telles que prévues par le projet de loi.

Le droit actuellement en vigueur prévoit ce qui suit.

D'après l'art. 39 LAECO, "celui qui, pour obtenir une autorisation, fournit sciemment des renseignements inexacts sur des faits importants sera puni d'une amende". Cette disposition ne pose aucun problème. Elle est juridiquement correcte.

Quant à l'art. 40 LAECO, il est libellé comme suit: "celui qui exerce une activité économique soumise à autorisation sans celle-ci ou en vertu d'une autorisation obtenue au moyen de fausses indications sera puni d'une peine pécuniaire jusqu'à 50 000 francs".

Enfin, selon l'art. 41 LAECO, "sous réserve du droit fédéral, celui qui enfreint les dispositions de la présente loi sera puni d'une peine pécuniaire".

Ces deux dernières dispositions doivent être modifiées. Voici pourquoi.

Par ordre de gravité des infractions réprimées, le Code pénal distingue:

- les contraventions;
- les délits et
- les crimes.

Sont des contraventions les infractions passibles d'une amende (art. 103 CP). Sauf disposition contraire de la loi, le montant maximum de l'amende est de 10 000 francs (art. 106 al. 1 CP). Sont des délits les infractions passibles d'une peine privative de liberté n'excédant pas trois ans ou d'une peine pécuniaire. Sont des crimes les infractions passibles d'une peine privative de liberté de plus de trois ans (art. 10 al. 2 CP).

Les infractions pénales figurant dans la LAECO sont des contraventions et non des délits ou des crimes. La référence à la peine pécuniaire n'est donc pas juste. Il faut rétablir le texte du projet de loi concernant les art. 40 ("amende jusqu'à 50 000 francs") et 41 ("amende"). A signaler que même si l'amende ne peut en principe pas dépasser 10 000 francs, une loi peut prévoir un montant maximal plus élevé (art. 106 al. 1 CP).

3 Conclusion

Le Gouvernement invite le Parlement à accepter les modifications de la LAECO figurant en annexe.

Nous vous adressons, Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs les Député-e-s, nos meilleures salutations.

Delémont, le 29 janvier 2013

AU NOM DU GOUVERNEMENT DE LA RÉPUBLIQUE ET CANTON DU JURA

Michel Probst
Président

GOUVERNEMENT DE LA RÉPUBLIQUE ET CANTON DU JURA

Sigismond Jacquod
Chancelier d'État

Annexe: ment.

Loi
sur les activités économiques

Modification du

Le Parlement de la République et Canton du Jura

arrête :

I.

La loi du 26 septembre 2007 sur les activités économiques[1)] est modifiée comme il suit :

Article 6, lettre f (nouvelle)

Art. 6 Sont soumises à une autorisation :

f) les activités soumises à autorisation au sens de la loi fédérale du 17 décembre 2010 sur les guides de montagne et les organisateurs d'autres activités à risque.

Article 15, alinéa 1, lettre c (nouvelle) **et alinéas 2bis et 2ter** (nouveaux)

Art. 15 [1] Les jours et les heures d'ouverture admis des magasins du commerce de détail, des kiosques, des dépôts de marchandises et des stations-service sont les suivants sur le territoire du Canton :

c) pour les laiteries qui réceptionnent le lait du producteur et le vendent frais et non conditionné, et uniquement pour la vente de celui-ci :
– tous les jours de la semaine, durant les heures de réception du lait.

[2bis] Sur demande d'une commune, le Département de l'Economie peut accorder jusqu'à quatre ouvertures dominicales par année, au sens de l'article 19, alinéa 6, de la loi fédérale du 13 mars 1964 sur le travail dans l'industrie, l'artisanat et le commerce[2)]. Les heures d'ouverture des commerces concernés sont fixées de 06h00 à 17h00. L'autorisation est valable pour tous les commerces de la commune concernée. La demande doit parvenir au plus tard 60 jours avant la date de l'ouverture sollicitée. La décision est publiée au Journal officiel.

[2ter] Sur demande d'un commerce, le Département de l'Economie peut autoriser une vente en soirée jusqu'à 22h00 au plus en cas d'événement extraordinaire et unique tel qu'anniversaire important du commerce concerné. La vente en soirée ne peut avoir lieu qu'en semaine (lundi à vendredi). La demande doit parvenir au plus tard 30 jours avant la date de l'événement.

Article 16, alinéa 3 (nouvelle teneur)

[3] A des fins d'exposition, tout commerce peut ouvrir ses portes trois week-ends par année sur la base d'une décision rendue par l'autorité communale compétente. Celle-ci fixe l'horaire de l'exposition.

Article 40 (nouvelle)

Art. 40 Celui qui exerce une activité économique soumise à autorisation sans celle-ci ou en vertu d'une autorisation obtenue au moyen de fausses indications sera puni d'une amende jusqu'à 50'000 francs.

Article 41 (nouvelle teneur)

Art. 41 Sous réserve du droit fédéral, celui qui enfreint les dispositions de la présente loi sera puni d'une amende.

II.

[1] La présente modification est soumise au référendum facultatif.

[2] Le Gouvernement fixe l'entrée en vigueur de la présente modification.

La présidente :	Le secrétaire :
Corinne Juillerat	Jean-Baptiste Maître

[1)] RSJU 930.1
[2)] RS 822.11