

**RAPPORT DE MAJORITÉ LA COMMISSION
chargée d'examiner l'objet suivant :**

Initiative Hadrien Buclin et consorts - Pour une loi d'harmonisation des horaires d'ouverture des magasins.

1. PRÉAMBULE

La commission ad hoc s'est réunie le lundi 15 juin 2020, de 8h00 à 9h30, en visioconférence. Elle était composée de Mmes Florence Gross, Pierrette Roulet-Grin et de MM. Alexandre Berthoud, Arnaud Bouverat, Hadrien Buclin, Jean-François Cachin, Fabien Deillon, Yvan Pahud, Pierre Zwahlen. MM. Nicolas Mattenberger et Serge Melly étaient excusés. La soussignée, remplaçant M. Nicolas Mattenberger, a été confirmée dans son rôle de présidente et de rapportrice. MM. Philippe Leuba, Chef du Département de l'économie, de l'innovation et du sport (DEIS), et Frédéric Rérat, Chef de la Police cantonale du commerce, ont participé à la séance. Mme Marie Poncet Schmid, secrétaire de commission au Secrétariat général du Grand Conseil, a rédigé les notes de séances.

Ce rapport de majorité est signé par les députés suivants : Mmes Jessica Jaccoud, rapportrice, Florence Gross, Pierrette Roulet-Grin et MM. Alexandre Berthoud, Arnaud Bouverat, Jean-François Cachin, Fabien Deillon, Yvan Pahud.

2. POSITION DE L'INITIANT

L'initiative demande la régulation des horaires d'ouverture des magasins dans le canton de Vaud, qui ne dispose d'aucune loi cantonale en la matière. L'initiant a constaté ces dernières années une forte concurrence entre communes autour des heures d'ouverture des magasins. De grands groupes et enseignes feraient, selon lui, pression sur les municipalités — souvent avec succès — pour étendre leurs horaires d'ouverture et attirer les clients, notamment en soirée. Dans les mois qui ont précédé de dépôt de son texte, l'initiant dit avoir constaté qu'un nombre croissant de communes avait prolongé l'ouverture des commerces en soirée.

Toujours selon l'initiant, ces ouvertures étendues ont des effets négatifs sur deux plans. D'une part, elles péjorent les conditions de travail du personnel de vente et entraînent des difficultés à concilier travail et vie familiale. D'autre part, les petits commerces familiaux, dans l'impossibilité de faire face à la concurrence des grands groupes, perdent des parts de marché. Dans son exposé, l'initiant affirme que les représentants des petits commerçants demandent un cadre plus strict et auraient réagi favorablement au dépôt de ce projet de loi.

L'initiant présente la proposition de loi : dans tout le canton, les horaires d'ouverture seraient fixés de 7h à 18h30 du lundi au vendredi, et de 7h à 17h le samedi et la veille des jours fériés. Des exceptions pourraient être prévues en octroyant des compétences aux communes pour notamment la fermeture à 19h une fois en semaine et à 18h le samedi, ainsi que des fermetures plus tardives pour les petits commerces et les zones touristiques. L'initiant précise que le projet ne vise pas à priver les communes de leurs compétences ; ces

dernières seraient données aux conseils communaux, avec un contrôle démocratique accru sur les décisions, ainsi que la possibilité d'un référendum.

Finalement, l'initiant émet quelques remarques en lien avec la crise sanitaire : la régulation portée par l'initiative serait une forme de reconnaissance au personnel de la vente qui a été en première ligne pendant la crise. Ce projet de loi permettrait également de protéger l'emploi et les commerces.

3. POSITION DU CONSEIL D'ÉTAT

Le Conseil d'État ne s'étant pas déterminé sur le contenu de l'initiative, M. le conseiller d'État se limite à quelques considérations :

- L'initiative, qui demande la cantonalisation de compétences actuellement communales, introduit un changement d'ordre institutionnel.
- Le texte de l'initiative fait référence à des législations abrogées et à des termes juridiques qui ne sont plus conformes à l'ordre juridique actuel.
- Le cadre proposé est plus restrictif que les régimes ayant fait l'objet d'accords entre partenaires sociaux. En particulier à Lausanne, les ouvertures nocturnes sont plus nombreuses que dans l'initiative, qui les réduit à une.
- Il s'agit également de tenir compte de deux éléments fondamentaux. D'abord, il n'y a pas de compétence cantonale pour régir les horaires d'ouverture des magasins dans les gares et les stations-service localisées sur les axes routiers principaux, qui relèvent du droit fédéral. Or, plus l'on est restrictif sur le plan cantonal, plus l'on avantage les établissements dont les horaires d'ouverture sont plus larges, car dépendants du régime fédéral. Ensuite, on doit tenir compte du tourisme d'achats transfrontalier, dépendant non seulement des prix et de l'offre, mais également des heures d'ouverture, plus étendues en France voisine que chez nous.
- Durant la crise sanitaire, la fermeture de magasins a provoqué la multiplication des achats en ligne. Or, on ne peut pas faire abstraction des souhaits et habitudes des consommatrices et consommateurs, par exemple de faire leurs achats à l'heure qui leur convient, si l'on entend préserver les emplois et les petits commerces.
- Nombre de villages disposent d'une laiterie où non seulement les paysans coulent le lait matin et soir, mais où l'on vend aussi des produits laitiers. Or, l'initiant n'a prévu aucune exception pour ce type de commerce. Ainsi, les laiteries, ouvertes en dehors des heures habituelles, devraient fermer plus tôt, ce qui n'est pas pertinent dans la situation actuelle de l'agriculture.
- Le texte soumis, extrêmement contraignant, ne laisse place à aucune marge de manœuvre entre partenaires sociaux.

De manière générale, M. le conseiller d'État rappelle que la question des heures d'ouverture divise sur les plans politiques et sociétaux. Dès lors, des discussions entre partenaires sociaux et communes seraient judicieuses pour instaurer un cadre servant les compétences communales. Or, tout accord implique des concessions de part et d'autre. L'initiative étant plus restrictive que le régime actuel, la proposition est, selon lui, incompatible avec des concessions qui seraient accordées par les employeurs en matière de droits sociaux. M. le conseiller d'État relève que des régimes souples sont possibles là où les conventions collectives sont étendues, comme à Lausanne où l'accord signé entre partenaires sociaux prévoit des compensations de nature sociale en contrepartie d'horaires plus étendus et de nocturnes plus fréquents.

4. DISCUSSION GÉNÉRALE

En préambule des débats, il est rappelé que la commission et/ou le Grand Conseil peut recommander la prise en considération totale ou partielle de l'initiative, ou son classement. Si la commission et/ou le Grand Conseil choisit la prise en considération partielle de l'initiative, la portée doit en être précisée. Les éventuelles modifications doivent consister en la suppression ou la précision d'éléments.

L'initiant précise qu'il peut y avoir des problèmes juridiques dans le texte de l'initiative ou des oublis en raison de la complexité de la matière. Toutefois, si l'initiative est prise en considération, le Conseil d'État proposera un projet de loi ou un contre-projet que le Grand Conseil sera libre d'amender. Il rappelle, par ailleurs, que le tourisme d'achat trouve sa cause principalement dans les prix pratiqués en Suisse. La régulation des heures

d'ouverture n'accentuerait donc pas le phénomène. L'initiant précise aussi être favorable à citer les laiteries, qu'il a omises de son texte.

Une commissaire précise que des prolongations d'horaires au-delà de 19h ont été décidées dans de nombreuses communes de la couronne lausannoise et de La Côte. Plus tard dans la discussion, cette commissaire reprend la parole pour émettre le souhait de distinguer, d'un côté, la ville et sa périphérie commerciale et, de l'autre, les communes rurales où une épicerie doit pouvoir rester ouverte le soir pour la population qui rentre du travail. Cette commissaire maintient son souhait que cette compétence reste en mains des communes.

Un commissaire s'exprime en faveur de l'initiative. Il précise que selon lui, elle constitue un puissant levier pour réunir les partenaires sociaux et conclure un accord plus favorable au personnel de vente. Il rappelle par ailleurs que le personnel de vente, largement féminin, travaille dans des conditions précaires avec des salaires mensuels souvent inférieurs à 4000 francs et de rares 13^e salaires. Dans ce contexte, il est, selon lui, important de porter une attention particulière à la question des horaires.

Selon un commissaire défavorable à l'initiative, il est important de maintenir la compétence des communes en la matière et de leur faire confiance, car la réalité diffère selon les régions. Il est rejoint par une autre commissaire qui estime que les dispositions actuelles de la Loi sur le travail suffisent, et qu'elles donnent de l'importance aux négociations avec les partenaires. Selon elle, pour favoriser les petits commerces locaux, il n'est pas judicieux de limiter les horaires d'ouverture.

Deux commissaires s'expriment également en faveur d'un élargissement des horaires d'ouverture plutôt que de restrictions. Selon eux, cette souplesse est nécessaire afin de concurrencer la vente en ligne.

Sur ce point, l'initiant rappelle que ce sont justement les grands groupes, notamment les deux géants orange suisses, qui organisent le commerce en ligne. Il doute donc que la restriction des horaires leur porte préjudice. Il ne partage par ailleurs pas l'opinion selon laquelle l'initiative nuirait au partenariat social. Il est d'avis que cette initiative serait au contraire un levier qui permettrait de trouver ce partenariat, car elle comprend l'obligation de consulter les partenaires sociaux pour la mise en œuvre de la loi. Selon lui, les horaires prévus dans l'initiative restent larges et les exceptions sont nombreuses. Loin de remplacer les négociations employés-employeurs, l'initiative propose un cadre sur un aspect de la problématique.

L'initiant est favorable à une autonomie communale renforcée en donnant des compétences plus grandes à l'organe délibérant.

Un commissaire rappelle que le Programme de législation du Conseil d'État mentionne dans ses priorités le soutien au partenariat social notamment dans le commerce de détail et en lien avec la réglementation sur les horaires d'ouverture. *Quid* donc de la coordination entre cette initiative et le programme de législation ?

Plusieurs commissaires interviennent pour soulever les problèmes formels que pose cette initiative. Il est notamment question des exceptions prévues à l'art. 4 qui ne sont pas complètes (exemple : commerces de familles ou laiteries). D'autres s'interrogent sur la forme de l'initiative qui impose trop de rigidité. Un postulat, voire une motion aurait au moins permis une plus large discussion et une marge de manœuvre dans la réponse de l'Exécutif.

5. DISCUSSION SUR LE PROJET DE LOI

La commission, sur proposition de la Présidente de séance, a commencé l'étude des articles du projet de loi.

Plusieurs questions ont été adressées à l'initiant dans le cadre de l'étude de l'art. 2 consacré au champ d'application. Il a notamment été question de la définition de « prise de commande au détail » et du terme « échoppe ».

Plusieurs commissaires interviennent pour relever le caractère imprécis de ce projet de loi et les nombreuses questions d'application qu'il soulève.

Partant, un commissaire a déposé une motion d'ordre afin de voter tout de suite sur la prise en considération de l'initiative, sans discuter chaque article. Il estime, en effet, qu'au vu des questions posées, qui relèvent de détails, discuter chaque article prendrait trop temps et serait contre-productif, vu son opposition à toute prise en considération, même partielle, de l'initiative.

La discussion est donc ouverte sur la motion d'ordre. Deux commissaires interviennent pour s'y opposer relevant que, nonobstant les questions de forme que soulève l'initiative, les problèmes évoqués par l'initiant sont réels et méritent d'être traités.

La motion d'ordre est acceptée par 6 voix pour et 4 contre. Il est donc passé immédiatement au vote sur la prise en considération de l'initiative, sans pour autant parcourir l'entier du texte de loi proposé.

6. VOTE DE LA COMMISSION

Prise en considération de l'initiative

La commission recommande au Grand Conseil de ne pas prendre en considération cette initiative par 6 voix contre 2 et 2 abstentions.

Rolle, le 3 octobre 2021

*La rapportrice :
(Signé) Jessica Jaccoud*