

MESSAGE N° 141 6 juillet 2004
**accompagnant le projet de loi modifiant
la loi sur l'exercice du commerce**

Nous avons l'honneur de vous soumettre un projet de loi (ci-après: le projet) portant révision de la loi sur l'exercice du commerce (ci-après: LCom).

1. LÉGISLATION ACTUELLE

Les heures d'ouverture du commerce dans le canton de Fribourg sont régies par la loi du 25 septembre 1997 sur l'exercice du commerce ainsi que par son règlement d'application (RCom). Dans son article 7, cette loi prévoit que les commerces peuvent être ouverts du lundi au vendredi de 6 à 19 heures et le samedi de 6 à 16 heures. En vertu de l'article 8 LCom, les communes ont la possibilité d'étendre ces heures d'ouverture sous certaines conditions. Ainsi, elles peuvent fixer un jour par semaine, pour l'ensemble des commerces, l'heure de fermeture à 21 heures (art. 8 al. 1 LCom). Elles peuvent en outre autoriser d'autres ventes nocturnes à l'occasion de manifestations particulières ou pour certains commerces permanents de vente de mets et de boissons à l'emporter (art. 8 al. 2 LCom).

Ce régime légal ne prévoit aucune dérogation en faveur des commerces liés aux stations d'essence (communément appelés «shops» ou «shops de stations d'essence»), qui sont dès lors tenus de respecter les heures d'ouverture de base, à l'instar des autres commerces de détail. Comme l'a confirmé le Tribunal administratif dans deux arrêts du 17 février 2004, ces «shops» ne peuvent en particulier se prévaloir des heures d'ouverture élargies prévues à l'article 8 al. 2 LCom, ces heures d'ouverture étant réservées aux commerces proposant effectivement et exclusivement à leur clientèle des mets à l'emporter, c'est-à-dire des produits cuisinés, prêts à une consommation immédiate (traiteurs asiatiques, vendeurs de kebabs ou de pizzas).

2. LA LOI DU 11 JUIN 2002

Dès l'entrée en vigueur de la loi sur l'exercice du commerce, le 1^{er} janvier 1999, les autorités cantonales ont constaté que la plupart des «shops» pratiquaient des heures d'ouverture élargies allant jusqu'à 21 heures ou 22 heures voire même 24 heures pour l'un de ces commerces, y compris le dimanche et les jours fériés. Afin de remédier à cette situation, le Conseil d'Etat a présenté en date du 2 octobre 2001 un projet de loi prévoyant quelques élargissements des heures d'ouverture en faveur des kiosques et des commerces liés aux stations d'essence. Saisi de ce projet, le Grand Conseil l'a modifié dans le sens d'un élargissement généralisé des heures d'ouverture jusqu'à 21 heures du lundi au samedi en faveur de tous les commerces de détail qui, sur une surface ne dépassant pas 100 m², offrent pour l'essentiel des denrées alimentaires ainsi qu'une gamme restreinte d'articles de consommation courante. Adoptée le 11 juin par le Grand Conseil, cette loi a fait l'objet d'un référendum et a finalement été rejetée en votation populaire du 18 mai 2003.

3. MOTION ARMIN HAYMOZ / MARKUS ITH

Par motion déposée le 26 juin 2003 et développée le 10 septembre 2003, les députés Armin Haymoz et Mar-

kus Ith ont proposé une modification de la loi sur l'exercice du commerce dans le sens d'un élargissement des heures d'ouverture pour les «commerces de dépannage». Etant donné que cette motion reprenait pratiquement le contenu de la loi du 11 juin 2002, rejetée par le peuple quelques semaines seulement avant le dépôt de la motion, le Conseil d'Etat en proposa le rejet. Reconnaisant la nécessité d'adapter la législation cantonale à une évolution survenue ces dernières années, le Conseil d'Etat a cependant indiqué qu'il soumettrait au Grand Conseil un nouveau projet de loi, dont les principales nouveautés seraient:

- la fixation de l'heure de fermeture des kiosques à 21 heures du lundi au samedi;
- la fixation de l'heure de fermeture des commerces liés aux stations d'essence («shops») à 21 heures du lundi au samedi;
- la limitation de la surface de vente des «shops» à 100 m²;
- l'interdiction de la vente de boissons alcooliques dans les «shops».

Considérant que ces modifications allaient dans le sens de leur motion, les motionnaires ont décidé de retirer celle-ci (*BGC* 2004, p. 396). Le présent projet de loi reprend dès lors les modifications exposées ci-dessus, comme le Conseil d'Etat l'avait annoncé dans sa réponse à la motion Haymoz / Ith.

4. COMMENTAIRES PAR RAPPORT AUX ARTICLES

Art. 7a (nouveau) Kiosques

Dans la législation actuelle, les kiosques ne bénéficient d'aucune dérogation par rapport aux heures d'ouverture de base et sont dès lors soumis à ces horaires au même titre que tout autre commerce. Or, ces kiosques devraient, de par leur taille et par leur fonction spécifique, pouvoir ouvrir au-delà de 19 heures du lundi au vendredi et surtout au-delà de 16 heures le samedi. Il s'agit là d'un besoin incontestable qui n'a d'ailleurs pas fait l'objet de commentaires lors des débats au Grand Conseil relatifs au message n° 319 du 2 octobre 2001 (*BGC* 2001, p. 1734 ss.; *BGC* 2002 p. 267 ss. et 364 ss.).

Sont assimilés à cette catégorie de commerces les petits points de vente offrant des en-cas, tels que les stands de glace, les vendeurs de marrons chauds, etc.

Art. 7b (nouveau) Commerces liés aux stations d'essence

Cette disposition permettra aux «shops» de stations d'essence de pratiquer des horaires d'ouverture élargis par rapport au régime de base. L'horaire proposé, à savoir du lundi au samedi de 6 à 21 heures, tient ainsi compte de l'évolution des besoins des consommateurs, en respectant des proportions raisonnables. A titre de comparaison, nous relevons que le canton de Saint-Gall (dont le peuple avait également refusé un élargissement généralisé des horaires de base en votation du 18 mai 2003) a récemment adopté une loi permettant aux «shops» de pratiquer des heures d'ouverture de 5 à 22 heures du lundi au samedi. En parallèle, les partenaires sociaux de ce canton ont conclu une convention collective de travail (CCT) qui

fixe les conditions de travail du personnel employé dans ces commerces particuliers. Une procédure analogue est en cours dans le canton de Fribourg, où les partenaires sociaux, représentés par l'Association fribourgeoise des exploitants de magasins de stations-service (AFEMS) d'une part et par les syndicats concernés d'autre part, ont entamé depuis le début de cette année des négociations en vue de la conclusion d'une CCT. Celle-ci devrait en principe pouvoir entrer en vigueur en même temps que la présente révision de la loi sur l'exercice du commerce. Au cas où les négociations devaient se prolonger ou même échouer, le Conseil d'Etat se réserverait toutefois la possibilité d'imposer un contrat-type de travail aux partenaires sociaux précités, en fixant lui-même les conditions de travail applicables.

Le troisième alinéa concernant l'interdiction de la vente de boissons alcooliques dans les commerces liés aux stations d'essence reprend textuellement la disposition adoptée par le Grand Conseil dans la loi du 11 juin 2002.

Art. 10 al. 1 let. a

Il convient de préciser que, pour ce qui concerne l'ouverture les dimanches et les jours fériés, les commerces liés aux stations d'essence sont assimilés aux épiceries et aux autres commerces spécialisés dans l'alimentation. Cela dit, nous rappelons que l'autorisation de la commune n'est à elle seule pas suffisante pour qu'un tel commerce puisse ouvrir les dimanches et les jours fériés. En effet, le commerce en question doit en outre disposer d'une autorisation du Service public de l'emploi, qui examine la situation sous l'angle de la législation fédérale sur la protection des travailleurs.

Art. 13a (nouveau) Surveillance

Cette disposition précise que la Direction de la sécurité et de la justice est l'autorité de surveillance en matière d'heures d'ouverture des commerces. Elle tient compte des expériences faites depuis l'entrée en vigueur de la LCom et propose que les autorisations communales (ouverture nocturne, ouverture le dimanche et les jours fériés etc.) soient communiquées formellement à la Direction de la sécurité et de la justice afin que cette dernière puisse en examiner la conformité avec la législation en vigueur et, le cas échéant, recourir auprès de l'autorité compétente.

5. INCIDENCES FINANCIÈRES ET EN PERSONNEL

Les modifications proposées entraîneront une légère diminution des recettes relatives aux taxes prélevées sur la vente de boissons alcooliques. Pour l'année 2003, ce sont quelque 31 500 francs qui ont été prélevés comme taxes auprès des responsables de «shops» par rapport au chiffre d'affaires réalisé sur la vente d'alcool à l'exporter. A noter que cette taxe est fixée par la loi à 1 % du chiffre d'affaires déclaré.

Ces modifications auront également une certaine incidence sur la charge de travail du personnel de la Direction de la sécurité et de la justice, dans la mesure où les autorisations communales prises en application de la LCom devront dorénavant être examinées par cette Direction. La charge de travail supplémentaire devrait toutefois res-

ter dans des proportions gérables par le personnel en place.

6. CONFORMITÉ AU DROIT DE L'UE

La matière dont il est question ici n'est pas régie par le droit communautaire. Elle appartient en effet au champ de compétences du droit interne des pays membre de l'UE.

BOTSCHAFT Nr. 141 6. Juli 2004 zum Gesetzesentwurf zur Änderung des Gesetzes über die Ausübung des Handels

Wir unterbreiten Ihnen einen Gesetzesentwurf (nachfolgend: der Entwurf) zur Änderung des Gesetzes über die Ausübung des Handels (nachfolgend: HAG).

1. HEUTIGE RECHTSLAGE

Die Öffnungszeiten der Geschäfte im Kanton Freiburg sind im Gesetz vom 25. September 1997 über die Ausübung des Handels sowie in seinem Ausführungsreglement (nachfolgend: HAR) geregelt. Gemäss Artikel 7 HAG dürfen demnach die Geschäfte von Montag bis Freitag von 6 bis 19 Uhr und am Samstag von 6 bis 16 Uhr geöffnet werden. Artikel 8 HAG gibt den Gemeinden die Möglichkeit, unter bestimmten Bedingungen diese Öffnungszeiten zu erweitern. So können die Gemeinden die Schliessung an einem Tag pro Woche für alle Geschäfte auf 21 Uhr verlegen. (Art. 8 Abs. 1 HAG). Des Weiteren können sie für besondere Veranstaltungen oder für bestimmte dauerhaft betriebene Geschäfte, die Speisen und Getränke zum Mitnehmen anbieten, ausnahmsweise weitere Abendverkäufe bewilligen (Art. 8 Abs. 2 HAG).

Für die so genannten Tankstellenshops ist im Gesetz keine besondere Regelung vorgesehen, so dass diese Geschäfte wie alle anderen Detailhandelsgeschäfte die ordentlichen Öffnungszeiten einhalten müssen. Wie das Verwaltungsgericht in zwei Urteilen vom 17. Februar 2004 festgehalten hat, können diese Tankstellenshops insbesondere nicht in den Genuss erweiterter Öffnungszeiten gestützt auf Art. 8 Abs. 2 HAG kommen, da für solche Ausnahmbewilligungen nur Betriebe in Frage kommen, die tatsächlich und ausschliesslich zum sofortigen Verzehr bestimmte Speisen zum Mitnehmen anbieten (z.B. Anbieter von asiatischen Gerichten oder Kebab- und Pizzaverkäufer).

2. DAS GESETZ VOM 11. JUNI 2002

Nach Inkrafttreten des Gesetzes über die Ausübung des Handels am 1. Januar 1999 haben die kantonalen Behörden rasch festgestellt, dass die meisten der Tankstellenshops bis 21 Uhr oder 22 Uhr oder in einem Fall gar bis 24 Uhr geöffnet waren, und zwar sowohl an Werktagen wie auch an Sonn- und Feiertagen. Um diese Situation zu bereinigen, hat der Staatsrat am 2. Oktober 2001 einen Gesetzesentwurf vorgestellt, welcher eine einige Erweiterungen der Öffnungszeiten für Kioske und Tankstellenshops vorsah. Der Grosse Rat hat diesen Entwurf

überarbeitet und die Öffnungszeiten dahingehend erweitert, dass die Geschäfte, die auf einer Fläche von höchstens 100 m² vor allem Lebensmittel und eine beschränkte Auswahl der gängigen Konsumgüter anbieten, von Montag bis Samstag bis 21 Uhr geöffnet werden könnten. Dieses Gesetz wurde am 11. Juni 2002 vom Grossen Rat verabschiedet. Nachdem indes ein Referendumsbegehren zustande gekommen war, wurde das Gesetz schliesslich in der Volksabstimmung vom 18. Mai 2003 abgelehnt.

3. MOTION ARMIN HAYMOZ / MARKUS ITH

Mit einer am 26. Juni 2003 eingereichten und am 10. September 2003 begründeten Motion haben die Grossräte Armin Haymoz und Markus Ith vorgeschlagen, das Gesetz über die Ausübung des Handels abzuändern und eine Erweiterung der Öffnungszeiten für die «Geschäfte für den dringenden Bedarf» vorzusehen. Da diese Motion praktisch mit dem vom Volk nur wenige Wochen zuvor verworfenen Gesetz übereinstimmte, empfahl der Staatsrat die Ablehnung der Motion. Gleichzeitig kündigte der Staatsrat einen neuen Gesetzesentwurf an, der den Entwicklungen der letzten Jahre Rechnung tragen sollte und der im Wesentlichen folgenden Inhalt aufweisen sollte:

- Festlegung der Schliessungszeit der Kioske auf 21 Uhr von Montag bis Samstag;
- Festlegung der Schliessungszeit der Tankstellenshops auf 21 Uhr von Montag bis Samstag;
- Beschränkung der Verkaufsfläche der Tankstellenshops auf höchstens 100 m²;
- Verbot des Verkaufs alkoholischer Getränke in Tankstellenshops.

Für die Motionäre stimmten diese Änderungen mit ihren Vorschlägen weitgehend überein, so dass sie beschlossen, ihre Motion zurückzuziehen (TGR 2004, S. 396). Der vorliegende Gesetzesentwurf enthält nun die oben erwähnten Änderungen, wie sie der Staatsrat in seiner Antwort auf die Motion Haymoz / Ith angekündigt hatte.

4. ERLÄUTERUNGEN ZU DEN EINZELNEN ARTIKELN

Art. 7a (neu) Kioske

In der heutigen Gesetzgebung findet sich keine Bestimmung, die den Kiosken erweiterte Öffnungszeiten erlauben würden. Demzufolge haben die Kioske dieselben Öffnungszeiten einzuhalten wie alle anderen Geschäfte. Aufgrund ihrer Grösse und ihrer spezifischen Funktion sollten sie jedoch die Möglichkeit haben, von Montag bis Freitag später als 19 Uhr und insbesondere am Samstag später als 16 Uhr zu schliessen. Diese Forderung kann nicht ernsthaft bekämpft werden und wurde denn auch anlässlich der Debatten im Grossen Rat zur Botschaft Nr. 319 vom 2. Oktober 2001 nicht diskutiert (TGR 2001, S. 1734 ff.; TGR 2002 S. 267 ff. und 364 ff.).

Unter diese Kategorie von Geschäften fallen auch die kleinen Verkaufsstände, die kleine Verpflegungsartikel anbieten, wie z.B. Glace-Stände, Marronverkäufer usw.

Art. 7b (neu) Tankstellenshops

Mit dieser Bestimmung kommen die Tankstellenshops in den Genuss von erweiterten Öffnungszeiten. Diese neuen

Öffnungszeiten (von Montag bis Samstag von 6 bis 21 Uhr) tragen der Entwicklung der Konsumentenbedürfnisse in einem vernünftigen Rahmen Rechnung. Zum Vergleich sei erwähnt, dass der Kanton St. Gallen (dessen Stimmvolk am 18. Mai 2003 ebenfalls einen Gesetzesentwurf zur allgemeinen Erweiterung der Öffnungszeiten verworfen hatte) kürzlich ein Gesetz verabschiedet hat, wonach die Tankstellenshops von Montag bis Samstag von 5 bis 22 Uhr geöffnet werden können. Gleichzeitig haben die Sozialpartner dieses Kantons einen Gesamtarbeitsvertrag (GAV) abgeschlossen, der die Arbeitsbedingungen der in den Tankstellenshops beschäftigten Personen regelt. Im Kanton Freiburg haben die Sozialpartner, vertreten durch die Vereinigung der Betreiber von Tankstellenshops (AFEMS) einerseits und durch die betroffenen Gewerkschaften andererseits, seit Beginn dieses Jahres ebenfalls Verhandlungen im Hinblick auf den Abschluss eines GAV aufgenommen. Dieser GAV sollte im Prinzip gleichzeitig mit der vorliegenden Revision des Gesetzes über die Ausübung des Handels in Kraft treten. Für den Fall, dass die Verhandlungen länger andauern oder gar scheitern sollten, behält sich der Staatsrat indes vor, den vorerwähnten Sozialpartnern einen Normalarbeitsvertrag aufzuerlegen und die anwendbaren Arbeitsbedingungen selber zu bestimmen.

Der dritte Absatz betrifft das Verbot des Verkaufs alkoholischer Getränke in den Tankstellenshops. Er entspricht in seinem Wortlaut der vom Grossen Rat am 11. Juni 2002 verabschiedeten Bestimmung.

Art. 10 Abs. 1 Bst. a

Für die Öffnungszeiten an Sonn- und Feiertagen werden die Tankstellenshops den Spezereiläden und anderen im Lebensmittelbereich spezialisierten Geschäften gleichgestellt. Es sei allerdings daran erinnert, dass die Bewilligung der Gemeinde allein nicht ausreicht, um ein Geschäft an Sonn- und Feiertagen zu öffnen. Vielmehr benötigt das Geschäft noch eine Bewilligung des Amtes für den Arbeitsmarkt, welches die Situation unter dem Gesichtspunkt der Bundesgesetzgebung über den Schutz der Arbeitnehmer untersucht.

Art. 13a (neu) Aufsicht

Diese Bestimmung bezeichnet die Sicherheits- und Justizdirektion als Aufsichtsbehörde für die Geschäftsöffnungszeiten. Zudem trägt sie den seit Inkrafttreten des HAG gemachten Erfahrungen Rechnung und sieht vor, dass die Bewilligungen der Gemeinden (nächtliche Öffnung, Öffnung an Sonn- und Feiertagen usw.) der Sicherheits- und Justizdirektion zwecks Überprüfung der Gesetzmässigkeit mitgeteilt werden. Des Weiteren soll die Direktion auch legitimiert werden, gegen solche Bewilligungen bei der zuständigen Behörde Beschwerde einzureichen.

5. AUSWIRKUNGEN IN FINANZIELLER UND PERSONELLER HINSICHT

Die vorgeschlagenen Änderungen werden hinsichtlich der Gebühren für den Verkauf von alkoholischen Getränken eine leichte Verminderung der Einnahmen zur Folge haben. Im Jahre 2003 wurde in den Tankstellenshops des Kantons entsprechende Gebühren in der Höhe von 31 500 Franken erhoben. Diese Gebühr ist gesetzlich auf 1 % des deklarierten Umsatzes festgelegt.

Weiter werden sich diese Änderungen auf das Arbeitsvolumen des Personals der Sicherheits- und Justizdirektion auswirken, da die in Anwendung dieses Gesetzes erteilten Bewilligungen der Gemeinden inskünftig von dieser Direktion überprüft werden müssen. Die zusätzliche Arbeitslast sollte indes mit dem bestehenden Personal bewältigt werden können.

6. ÜEBEREINSTIMMUNG MIT DEM EU-RECHT

Die vorliegende Materie wird im EU-Recht nicht geregelt. Sie fällt in den Zuständigkeitsbereich des internen Rechts der EU-Mitgliedstaaten.

Loi

du

modifiant la loi sur l'exercice du commerce

Le Grand Conseil du canton de Fribourg

Vu le message du Conseil d'Etat du 6 juillet 2004;
Sur la proposition de cette autorité,

Décrète:

Art. 1

La loi du 25 septembre 1997 sur l'exercice du commerce (RSF 940.1) est modifiée comme il suit:

Art. 7a (nouveau) Kiosques

¹ Les kiosques peuvent être ouverts jusqu'à 21 heures du lundi au samedi.

² Par kiosques, on entend les petits points de vente et stands de vente dont l'offre se compose principalement de publications de la presse écrite, de sucreries, d'articles de tabac, de souvenirs et d'en-cas.

Art. 7b (nouveau) Commerces liés aux stations d'essence

¹ Les commerces liés aux stations d'essence peuvent être ouverts jusqu'à 21 heures du lundi au samedi.

² Par commerces liés aux stations d'essence, on entend les locaux de vente qui, sur une surface ne dépassant pas 100 m², offrent pour l'essentiel des produits d'équipement pour les véhicules, des denrées alimentaires ainsi qu'une gamme restreinte d'articles de consommation courante.

³ Toute vente de boissons alcooliques est interdite dans ces commerces.

Gesetz

vom

zur Änderung des Gesetzes über die Ausübung des Handels

Der Grosse Rat des Kantons Freiburg

Nach Einsicht in die Botschaft des Staatsrates vom 6. Juli 2004;
Auf Antrag dieser Behörde,

beschliesst:

Art. 1

Das Gesetz vom 25. September 1997 über die Ausübung des Handels (SGF 940.1) wird wie folgt geändert:

Art. 7a (neu) Kioske

¹ Die Kioske dürfen von Montag bis Samstag bis 21 Uhr geöffnet werden.

² Als Kioske gelten kleinere Verkaufsstände oder Verkaufsstellen, die hauptsächlich Presseerzeugnisse, Süssigkeiten, Tabakwaren, Souvenirs und kleine Verpflegung anbieten.

Art. 7b (neu) Tankstellenshops

¹ Die Tankstellenshops dürfen von Montag bis Samstag bis 21 Uhr geöffnet werden.

² Tankstellenshops sind Verkaufsläden, die auf einer Verkaufsfläche von höchstens 100 m² vor allem Ausrüstungsgegenstände für Fahrzeuge, Lebensmittel und eine beschränkte Auswahl der gängigen Konsumgüter anbieten.

³ In diesen Geschäften ist jeglicher Verkauf von alkoholischen Getränken untersagt.

Art. 10 al. 1 let. a

[¹ Les communes peuvent autoriser, de 6 à 19 heures, l'ouverture le dimanche et les jours fériés des commerces suivants:]

- a) les commerces spécialisés dans l'alimentation tels que boulangeries, pâtisseries, laiteries, boucheries, épiceries et les commerces liés aux stations d'essence au sens de l'article 7b al. 2;

Art. 13a (nouveau) Surveillance

¹ La Direction [*celle qui est en charge de la police du commerce*] est l'autorité de surveillance en matière d'heures d'ouverture des commerces.

² Elle reçoit, à ce titre, toutes les autorisations communales prises en application de la présente loi et dispose à leur égard d'un droit de recours.

Art. 2 Entrée en vigueur

Le Conseil d'Etat fixe la date d'entrée en vigueur de la présente loi.

Art. 10 al. 1 let. a

[¹ Die Gemeinden können für die Zeit von 6 bis 19 Uhr die Öffnung folgender Geschäfte an Sonn- und Feiertagen bewilligen:]

- a) die im Lebensmittelbereich spezialisierten Geschäfte wie Bäckereien, Konditoreien, Milchläden, Metzgereien und Spezereiläden sowie die Tankstellenshops gemäss Artikel 7b Abs. 2;

Art. 13a (neu) Aufsicht

¹ Die Direktion [*für die Gewerbebehörde*] ist die Aufsichtsbehörde für die Geschäftsöffnungszeiten.

² Sie erhält eine Ausfertigung von jeder Bewilligung, die von einer Gemeinde in Anwendung dieses Gesetzes erteilt wird, und verfügt über ein Beschwerderecht gegen diese Bewilligung.

Art. 2 Inkrafttreten

Der Staatsrat legt das Datum des Inkrafttretens dieses Gesetzes fest.