



Loi sur le commerce et l'industrie (LCI) (modification)

Direction de l'économie publique

Sommaire

| | |
|--|---|
| 1. Synthèse | 1 |
| 2. Contexte | 1 |
| 3. Caractéristiques de la nouvelle réglementation..... | 2 |
| 3.1 Restriction de vente pour les produits du tabac et les produits similaires au tabac..... | 2 |
| 3.2 Heures d'ouverture des magasins | 3 |
| 4. Droit comparé | 3 |
| 4.1 Restrictions de vente pour les produits du tabac et les produits similaires au tabac | 3 |
| 4.2 Heures d'ouverture des magasins | 3 |
| 5. Commentaire des articles | 4 |
| 6. Place du projet dans le programme gouvernemental de législature (programme législatif) et dans d'autres planifications importantes | 6 |
| 7. Répercussions financières..... | 6 |
| 8. Répercussions sur le personnel et l'organisation | 6 |
| 9. Répercussions sur les communes | 6 |
| 10. Répercussions sur l'économie | 6 |
| 11. Résultat de la procédure de consultation | 6 |

Rapport présenté par le Conseil-exécutif au Grand Conseil concernant la modification de la loi sur le commerce et l'industrie (LCI)

1. Synthèse

Lors de la session de novembre 2018, le Grand Conseil a adopté la motion Löffel-Wenger (M 155-2018) « Etendre la protection de la jeunesse aux cigarettes électroniques et compagnie ». Le Conseil-exécutif a par conséquent été chargé de veiller à ce que les cigarettes électroniques (e-cigarettes) et les produits contenant de la nicotine, à l'exception des médicaments, soient soumis aussi rapidement que possible aux mêmes exigences légales que les cigarettes et les produits destinés à être fumés classiques. Ce mandat sera mis en œuvre avec la présente révision de la loi du 4 novembre 1992 sur le commerce et l'industrie (LCI)¹. Dans ce cadre, la réglementation sur l'hôtellerie et la restauration ainsi que celle sur la protection contre le tabagisme passif seront également modifiées dans la mesure où cela s'avère nécessaire pour garantir une solution uniforme dans tous les domaines juridiques cantonaux.

Lors de la session de printemps 2019, le groupe PLR a déposé la motion 057-2019 « Un peu plus de prévenance envers la clientèle » chargeant le Conseil-exécutif de faire passer de deux à quatre le nombre de dimanches lors desquels les commerces peuvent ouvrir sans qu'une autorisation soit nécessaire (conformément au nombre de jours où le travail dominical est autorisé selon le droit fédéral) et d'étendre à 18h les heures générales d'ouverture des magasins le samedi. Pour des raisons d'efficacité, cette motion doit être mise en œuvre dans le cadre de la révision partielle en cours.

2. Contexte

Lors de la session de novembre 2018, le Grand Conseil a adopté la motion Löffel-Wenger (M 155-2018) à une large majorité (122 voix contre 16, avec 4 abstentions). Le Conseil-exécutif a par conséquent été chargé de veiller à ce que les cigarettes électroniques (e-cigarettes) et les produits contenant de la nicotine, à l'exception des médicaments, soient soumis aussi rapidement que possible aux mêmes exigences légales que les cigarettes et les produits destinés à être fumés classiques, notamment concernant les restrictions de vente, la protection contre le tabagisme passif et la publicité.

Le Conseil-exécutif avait déjà proposé d'adopter la motion et souligné les éléments suivants :

La vente de liquides avec nicotine destinés aux cigarettes électroniques ou e-cigarettes est autorisée en Suisse depuis mai 2018. Une brèche juridique permet également leur achat par des mineurs, ce qui va à l'encontre des efforts déployés en faveur de la protection de la jeunesse. Cette brèche sera refermée à l'échelon national au mieux à la fin du premier semestre 2022, au moment de l'entrée en vigueur prévue de la loi fédérale sur les produits du tabac et les cigarettes électroniques (LPTab).

La remise et la vente de tabac aux enfants et aux jeunes de moins de 18 ans sont interdites dans le canton de Berne (art. 16 al. 1 LCI). Il existe par ailleurs une interdiction de faire de la publicité pour le tabac (art. 15 LCI) ainsi que des dispositions pour la protection contre le tabagisme passif. Les dispositions légales en faveur de la protection de la jeunesse apportent une contribution essentielle à la prévention de maladies non transmissibles et plus particulièrement à la protection de la santé des enfants et des adolescents et adolescentes.

La cigarette électronique a connu un succès fulgurant parmi les jeunes et elle est très appréciée de cette population en Suisse.

¹ BSG 930.1

Le pourcentage des personnes de 15 ans et plus à avoir fait usage d'e-cigarettes au moins une fois dans leur vie était de 15,3 pour cent en 2016. La consommation est la plus répandue parmi les 15-19 ans (32,7%) et les 20-24 ans (32,9%).

La consommation de liquides avec nicotine entraîne le risque d'une accoutumance physique, suivie d'une dépendance à la nicotine. La nicotine est à l'origine notamment d'hypertension, ce qui favorise l'apparition d'un infarctus chez les personnes à risque. Elle peut aussi nuire au développement du cerveau chez les jeunes. Les conséquences à long terme de la cigarette électronique ne sont pas encore connues. L'Organisation mondiale de la Santé (OMS) considère que l'usage d'e-cigarettes augmente le risque de maladies pulmonaires et cardiaques. Selon des estimations, trois millions de personnes meurent chaque année de maladies cardiaques suite à la consommation de tabac.

Le pourcentage de substances toxiques et cancérigènes est globalement plus faible dans l'e-cigarette que dans les produits du tabac. Il varie toutefois énormément suivant le produit et le parfum. Certaines substances toxiques et cancérigènes peuvent atteindre des volumes inhalés similaires à ceux de la cigarette conventionnelle.

3. Caractéristiques de la nouvelle réglementation

3.1 Restriction de vente pour les produits du tabac et les produits similaires au tabac

Afin de décrire les différentes formes de produits du tabac et de produits similaires au tabac, des définitions légales sont introduites à l'article 14c LCI, qui s'appuie fortement sur l'article 3 du projet du Conseil fédéral concernant la LPTab². Outre les cigarettes électroniques, ces définitions regroupent les produits *heat-not-burn* (produits du tabac à chauffer qui ne sont pas fumés au sens classique étant donné qu'aucun processus de combustion n'a lieu), produits à fumer à base de plantes (cigarettes aux herbes ou cigarettes au chanvre avec faible teneur en THC) ainsi que les produits du tabac à priser.

Contrairement au projet de loi LPTab, on renonce ici à établir une réglementation concernant les produits du tabac destinés à un usage oral (snus). Selon l'article 5, alinéa 1 de l'ordonnance du 27 octobre 2004 sur les produits du tabac et les produits contenant des succédanés de tabac destinés à être fumés (ordonnance sur le tabac, OTab)³, ces produits ne peuvent actuellement ni être importés ni être vendus en Suisse. Une disposition indiquant que la vente de snus est interdite au moins de 18 ans pourrait laisser supposer à tort au public qu'elle est autorisée pour les personnes plus âgées.

Le point suivant s'appuie en revanche à nouveau sur le projet de loi LPTab :

La définition d'e-cigarette englobe à la fois le dispositif lui-même, les liquides (avec ou sans nicotine) ainsi que les recharges. Dans le cadre de l'exécution de la loi, il n'est en principe pas possible de savoir si les liquides contiennent de la nicotine, étant donné qu'outre les liquides déjà mélangés, des liquides mélangés par les utilisateurs eux-mêmes peuvent également être utilisés et font parfois l'objet de fausses déclarations. De nombreux consommateurs et consommatrices achètent directement leurs liquides en provenance de l'étranger (notamment de Chine) sans passer par les contrôles douaniers et de conformité, si bien qu'il ne peut pas être exclu que des liquides déclarés sans nicotine contiennent en réalité de la nicotine ou des matières auxiliaires ou substances parfumantes dangereuses pour la santé. Les e-cigarettes sans nicotine peuvent en outre faciliter l'entrée des jeunes dans le tabagisme.

Par ailleurs, quel que soit le liquide utilisé, les e-cigarettes émettent en général des nuages (de vapeur) beaucoup plus importants que les cigarettes traditionnelles, ce qui se révèle dérangent en matière de protection contre le tabagisme passif.

² FF 2019, p. 999 ss

³ RS 817.06

3.2 Heures d'ouverture des magasins

L'ouverture d'un commerce les dimanches ou jours fériés dépend de deux facteurs. D'une part, la loi fédérale du 13 mars 1964 sur le travail dans l'industrie, l'artisanat et le commerce (loi sur le travail, LTr)⁴ doit autoriser le travail dominical (en général interdit) du personnel de vente (assujéti à cette loi). D'autre part, la LCI doit autoriser l'ouverture du commerce.

Depuis la mi-2008, en vertu de l'article 19 LTr, les cantons peuvent fixer quatre dimanches ou jours fériés pendant lesquels le personnel peut être employé dans les commerces sans qu'une autorisation soit nécessaire. L'Office de l'économie bernoise (beco) définit ces quatre dimanches ou jours fériés après consultation des communes. La version actuelle de la LCI ne permet toutefois aux commerces d'ouvrir seulement deux dimanches ou jours fériés sans qu'une autorisation soit nécessaire. Pour cette raison, les commerces ne peuvent donc utiliser que deux des quatre dimanches autorisés par la loi fédérale. Cette différence entre les réglementations fédérale et cantonale suscite l'incompréhension des commerçants. Le passage de deux à quatre dimanches lors desquels l'ouverture des commerces ne nécessite pas d'autorisation permettrait d'éliminer cette divergence entre la LTr et la LCI.

D'après le droit en vigueur, les commerces doivent fermer à 17h les samedis et veilles de jours fériés. La forte fréquentation des commerces de gares et des boutiques de stations-service le samedi après l'heure de fermeture des commerces ordinaires montre que ces heures d'ouverture ne correspondent plus au comportement d'achat de la population. Une prolongation modérée jusqu'à 18h permettrait de réduire le désavantage concurrentiel des commerces de détail par rapport au commerce en ligne, aux boutiques de stations-service ainsi qu'aux commerces de gares.

Concernant ces deux modifications : les commerces sont libres d'étendre leurs heures d'ouverture sur la base de cette modification partielle, mais n'y sont aucunement tenus.

4. Droit comparé

4.1 Restrictions de vente pour les produits du tabac et les produits similaires au tabac

Le canton du Valais a décidé en juin 2018 de relever l'âge minimum légal pour l'achat de produits du tabac de 16 à 18 ans et d'étendre son champ d'application aux cigarettes électroniques, à tous les produits contenant de la nicotine et au cannabis légal. Des motions similaires à la motion bernoise ont été déposées en septembre 2018 dans les cantons de Zurich, Bâle-Campagne et Bâle-Ville. Tout porte à croire que d'autres cantons suivront, désireux eux aussi de combler cette lacune.

En Allemagne, une modification du paragraphe 10 de la *Jugendschutzgesetz* (loi sur la protection de la jeunesse) du 23 juillet 2002 (*JuSchG*) interdit déjà depuis le 1^{er} avril 2016 la vente et la remise d'e-cigarettes avec et sans nicotine aux mineurs.

4.2 Heures d'ouverture des magasins

La réglementation des heures d'ouverture des magasins varie selon les cantons. Dans les cantons de Vaud et des Grisons, la compétence générale pour la réglementation des heures d'ouverture des magasins relève des communes. Dans la majorité des autres cantons, les heures d'ouverture des magasins sont réglementées au niveau cantonal comme dans le canton de Berne. Plusieurs cantons ne définissent aucune limitation pour les heures d'ouverture.

En ce qui concerne les heures d'ouverture, le canton de Berne se situe dans la moyenne en comparaison nationale. La révision partielle prévue n'y changera rien.

Heures d'ouverture des magasins le samedi et nombre de dimanches pendant lesquels les commerces peuvent être ouverts sans qu'une autorisation soit nécessaire par canton (état en mars 2019) :

⁴ RS 822.11

| Canton | Ouverture des magasins le samedi | Nombre de dimanches où les commerces peuvent être ouverts sans autorisation / droit aux autorisations |
|---------------|---|--|
| AG | Pas de limitation | Pas de limitation |
| AI | Pas de limitation | Pas de limitation |
| AR | Pas de limitation | Pas de limitation |
| BL | Pas de limitation | Pas de limitation |
| BS | De 6h à 18h | 2 |
| FR | De 6h à 16h | Compétence communale |
| GE | Jusqu'à 18h | 3 |
| GL | Pas de limitation | Pas de limitation |
| GR | Coire : de 6h à 18h | Coire : 2 |
| JU | De 6h à 17h | Pas de réglementation |
| LU | Jusqu'à 16h | 2 |
| NE | Jusqu'à 18h | Pas de réglementation |
| NW | Pas de limitation | Pas de limitation |
| OW | Pas de limitation | Pas de limitation |
| SG | De 6h à 17h | 4 |
| SH | De 5h à 18h | 4 (compétence communale) |
| SO | De 5h à 18h | 4 |
| SZ | Pas de limitation | Pas de limitation |
| TG | De 6h à 22h | 4 |
| TI | Jusqu'à 17h | Pas de réglementation |
| UR | Jusqu'à 17h | 2 |
| VS | Jusqu'à 17h | 1 |
| VD | Lausanne : de 6h à 18h | Pas de réglementation |
| ZG | Jusqu'à 17h | 2 (compétence communale) |
| ZH | De minuit à minuit | 4 |

5. Commentaire des articles

Article 10

Les samedis et veilles de jours fériés officiels, les heures d'ouverture sont prolongées de 17h à 18h.

Par ailleurs, à l'alinéa 3, lettre *b*, le terme « articles pour fumeurs » est remplacé par « produits du tabac » en vue d'une harmonisation avec le nouvel article 14c.

Article 11

Le nombre de jours fériés officiels par année lors desquels tous les magasins peuvent ouvrir de 10h à 18h passe de deux à quatre. Les jours de grande fête font toujours exception.

Article 14c

Afin que les termes spécifiques aux produits utilisés dans les dispositions suivantes puissent rester courts, différentes définitions seront établies à l'article 14c. Elles s'appuient fortement sur l'article 3 du projet de loi LPTab.

La législation a plusieurs années de retard sur le développement, très rapide, des produits du tabac et des produits similaires. Juridiquement parlant, le Conseil-exécutif doit donc acquérir le droit de définir par voie d'ordonnance les nouveaux produits qui, par leurs effets, sont assimilables aux cigarettes électroniques.

Articles 15, 16, 17, 18, 18a et 29

Dans ces dispositions, le terme « tabac » est remplacé partout par le terme élargi « produits du tabac, produits à fumer à base de plantes et cigarettes électroniques » au sens de l'article 14c.

Article 13 de la loi du 9 avril 2009 sur le droit pénal cantonal (LDPén)⁵

La remise de boissons alcooliques aux jeunes est régie par le droit fédéral (cf. art. 14 de la loi fédérale du 20 juin 2014 sur les denrées alimentaires et les objets usuels [loi sur les denrées alimentaires, LDAI]⁶, art. 41 al. 1 let. *i* de la loi fédérale du 21 juin 1932 sur l'alcool [LAlc]⁷) et sanctionnée pénalement par l'article 64, alinéa 1, lettre *h* LDAI. Le fait que les personnes ayant l'autorité parentale disposaient jusqu'alors d'un statut privilégié dans le droit cantonal paraît problématique en vue de la protection de la jeunesse ; de plus il est sans doute contraire au droit fédéral. La disposition peut être abrogée par souci de conformité à la réglementation fédérale.

Article 48, alinéa 5 de la loi du 13 mars 1992 sur l'école obligatoire (LEO)⁸

L'article 48, alinéa 5 LEO stipule qu'il est interdit de fumer dans les bâtiments scolaires. Cette disposition a été décidée le 29 janvier 2008 et est entrée en vigueur au 1^{er} août 2008, alors que les discussions sur les réglementations fédérale et cantonale concernant la protection contre le tabagisme passif venaient juste de commencer. En vertu de l'article 2, alinéa 1, lettre *e* de la loi du 10 septembre 2008 sur la protection contre le tabagisme passif (LPTP)⁹, il est interdit de fumer dans les établissements de formation et les écoles. Devenue inutile, la réglementation de l'article 48, alinéa 5 LEO peut donc être abrogée. Cette modification met du même coup fin aux éventuelles contradictions induites par les différences de formulation concernant l'interdiction de fumer dans la LPTP et dans la LEO.

Articles 1, 2, 3, 4 et 5 LPTP

La terminologie de la LPTP est adaptée conformément à l'article 14c LCI. Le terme de tabagisme comprend la consommation de produits du tabac et de produits à fumer à base de plantes, au cours de laquelle a lieu un véritable processus de combustion (p. ex. cigarettes, cigares, cigarillos, pipes, cigarettes aux herbes, cigarettes au chanvre). L'interdiction de fumer est étendue à la consommation de produits de tabac chauffé (produits *heat-not-burn*) et aux e-cigarettes.

⁵ RSB 311.1

⁶ RS 817.0

⁷ RS 680

⁸ RS 432.210

⁹ RSB 811.51

Comme dans le projet de loi LPTab (cf. proposition d'adaptation de l'article 2, alinéa 1 de la loi du 3 octobre 2008 sur la protection contre le tabagisme passif¹⁰), les dispositions de la LPTP ne font pas la distinction entre les e-cigarettes contenant de la nicotine et les produits sans nicotine, étant donné qu'il n'est pas possible d'exclure que certains composants problématiques des liquides comportent des risques pour la santé et qu'il faut partir du principe que la consommation passive d'e-cigarettes sans nicotine est également ressentie comme dérangeante.

*Articles 27, 29a et 49 de la loi du 11 novembre 1993 sur l'hôtellerie et la restauration (LHR)*¹¹

Par souci de conformité à la LPTP, la terminologie est elle aussi adaptée à celle de l'article 14c LCI.

6. Place du projet dans le programme gouvernemental de législature (programme législatif) et dans d'autres planifications importantes

Le projet ne fait pas partie du programme gouvernemental de législature.

7. Répercussions financières

La réglementation prévue ne constitue pas une charge pour le canton.

8. Répercussions sur le personnel et l'organisation

Le projet n'a de répercussions ni sur le personnel ni sur l'organisation.

9. Répercussions sur les communes

Le projet n'a pas non plus de répercussions sur les communes. L'exécution de la LPTP ne nécessitera notamment aucun contrôle supplémentaire.

10. Répercussions sur l'économie

La modification de la loi contribuera à limiter les problèmes d'addiction et aura des retombées positives sur l'économie en réduisant les coûts de santé.

11. Résultat de la procédure de consultation

(sera complété au terme de la procédure de consultation)

Berne, le [Datum]

Au nom du Conseil-exécutif

Le président : *Neuhaus*

Le chancelier : *Auer*

¹⁰ RS 818.31

¹¹ RSB 935.11