

Réponse du Conseil d'Etat

Il convient d'abord de relever que le texte initial de la motion ne correspond pas aux propositions formulées dans le cadre du développement. En effet, la proposition initiale du 26 juin 2003 prévoit une ouverture générale du lundi au samedi jusqu'à 21 heures pour les commerces de dépannage et les kiosques dont la surface ne dépasse pas 100m², alors que la proposition contenue dans le développement laisserait aux communes la compétence d'élargir les heures d'ouverture jusqu'à 21 heures (soit de manière générale, soit pour certains commerces clairement définis).

En vertu de l'article 68 al. 2 LRGC, la motion peut contenir un projet entièrement rédigé. Dans ce cas, le Conseil d'Etat fait des observations et peut présenter un contre-projet. Lorsqu'une motion contient un projet entièrement rédigé, c'est celui-ci qui fait foi et non pas le développement. Ce dernier ne peut avoir qu'une valeur interprétative par rapport au texte de loi proposé.

1. Projet entièrement rédigé tel que proposé par les motionnaires

Dans le cas présent, les motionnaires ont déposé une proposition sous la forme d'un projet entièrement rédigé, dont le texte est le suivant:

Art. 8a (nouveau)

Les commerces de dépannage et les kiosques dont la surface ne dépasse pas 100m² au maximum peuvent être ouverts du lundi au samedi jusqu'à 21 heures.

Cette proposition est pratiquement identique à celle adoptée par le Grand Conseil le 11 juin 2002 et soumise au vote populaire le 18 mai 2003. La loi du 11 juin 2002 prévoyait en effet un élargissement des heures d'ouverture jusqu'à 21 heures du lundi au samedi pour les kiosques (art. 8a, nouveau) et pour les commerces de dépannage (art. 8b, nouveau). En outre, cette loi comportait également une définition légale des kiosques et des commerces de dépannage. Une telle définition est utile et même indispensable si l'on veut introduire une nouvelle catégorie comme les commerces de dépannage, car il s'agit là d'une nouveauté dont il n'existe aucune définition dans la législation fédérale ou dans une autre législation cantonale.

La loi du 11 juin 2002 prévoyait en outre une interdiction de vente de boissons alcooliques dans les commerces de dépannage, alors que la présente motion ne contient plus aucune restriction de ce genre. A ce sujet, il convient de rappeler que lors de la première lecture sur le projet de révision de la LCom, une proposition d'amendement du député Haymoz tendant à supprimer cette interdiction de vente de boissons alcooliques avait été rejetée par 68 voix contre 43 (BGC 2002, p. 278).

Considérant que, d'une part, la présente motion reprend intégralement une proposition rejetée par le peuple il y a moins d'une année, et que d'autre part, elle revient sur l'interdiction de vente de boissons alcooliques dans les commerces de dépannage, alors que cette interdiction avait été clairement confirmée par le Grand Conseil en mai 2002, le Conseil

d'Etat ne saurait y adhérer. S'ajoute à cela le fait que l'article 8a proposé par les motionnaires introduit une nouvelle catégorie de commerce sans qu'il ne définisse pour autant ce qu'il faut entendre par "commerce de dépannage". Or, sans définition légale aucune, il est fort probable que les interprétations les plus diverses voient le jour et créent ainsi une insécurité de droit peu souhaitable.

2. Développement de la motion

La proposition formulée dans le développement du 10 septembre 2003 se distingue singulièrement de la proposition initiale, dans la mesure où elle laisserait aux communes la compétence d'élargir les horaires d'ouverture, au lieu de fixer des règles uniformes, applicables à tous les commerces du canton. En outre, elle autoriserait l'ouverture généralisée de tous les commerces jusqu'à 21 heures du lundi au samedi, pour autant que la commune en décide ainsi.

Cette proposition reviendrait à vider le régime légal actuel de sa substance. En effet, l'article 7 LCom, qui fixe l'horaire de base pour tous les commerces (du lundi au vendredi de 6 à 19 heures et le samedi de 6 à 16 heures) et qui est, rappelons-le, le fruit d'un délicat compromis politique, n'aurait plus qu'une portée très limitée, dans la mesure où chaque commune pourrait décider d'élargir les horaires jusqu'à 21 heures du lundi au samedi. Cette proposition dépasserait ainsi largement le cadre légal voulu par le législateur et instaurerait de surcroît de nouvelles compétences communales, qui risqueraient de déboucher sur de nouvelles inégalités de traitement. Finalement, nous tenons à rappeler qu'en mars 2001, le Grand Conseil a rejeté par 83 voix contre 30 une motion demandant le report de l'heure de fermeture le samedi de 16 à 17 heures.

Cela dit, les arguments présentés dans le cadre du développement n'ont qu'une valeur relative, étant donné que ce n'est pas le développement, mais bien le texte initial de la motion qui fait foi. En effet, compte tenu des contradictions voire des incompatibilités entre le texte de la motion et celui du développement, une éventuelle prise en considération de la motion par le Grand Conseil ne pourrait se rapporter qu'à la version initiale déposée le 26 juin 2003.

En revanche, le développement pourrait servir à l'interprétation de la volonté des motionnaires, s'agissant de l'article 8a nouveau proposé. Or, les motionnaires proposent certes de limiter l'horaire nocturne à certaines catégories de commerces, dont les "stations d'essence avec une surface de vente de 100m² au maximum", les kiosques et magasins de journaux et tabac", "les laiteries avec une surface de vente de 100m² au maximum" et les "commerces de détail à l'intérieur de campings autorisés, avec une surface de 100m² au maximum". Cependant, ces éléments ne permettent pas de pallier les lacunes du texte initial (manque de définition légale du "commerce de dépannage") et introduisent en outre de nouvelles catégories pouvant bénéficier d'un régime élargi, sans que ce privilège ne soit motivé (commerces situés dans des campings).

3. Proposition du Conseil d'Etat

Vu ce qui précède, le Conseil d'Etat ne peut que proposer le rejet de la présente motion. Cela dit, il reconnaît que la loi actuelle ne tient pas suffisamment compte de la situation particulière des kiosques et des commerces de détail liés aux stations d'essence. Ces situations particulières avaient d'ailleurs déjà amené le Conseil d'Etat à soumettre au Grand Conseil une proposition de modification de la LCom (message no 319 du 2 octobre 2001 accompagnant le projet de loi modifiant la loi sur l'exercice du commerce).

a) En ce qui concerne les kiosques, ces derniers 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'avait d'ailleurs pas fait l'objet de commentaires lors des débats au Grand Conseil relatifs au projet de modification de la LCom (BGC 2001 p. 1734 ss.; BGC 2002 p. 267 ss. et 364 ss.).

b) S'il est vrai que le peuple fribourgeois a refusé le 18 mai 2003 d'élargir les heures d'ouverture pour tous les petits commerces dont la surface ne dépasse pas 100m², il n'est pas certain qu'il voulait ainsi exclure tout élargissement ponctuel pour les commerces liés aux stations d'essence. En effet, force est d'admettre que les habitudes des consommateurs ont beaucoup évolué depuis quelques années, et qu'il existe aujourd'hui une forte demande pour des commerces de détail pratiquant des heures d'ouverture nocturne. Cette demande se concentre en particulier sur les commerces situés le long d'axes routiers importants. Les commerces liés aux stations d'essence (les "shops" ou "shops de stations d'essence") qui se sont installés dans le canton répondent ainsi à un besoin. S'ajoute à cela le fait que plusieurs commerces ont récemment été ouverts dans des gares de chemin de fer. Conformément à la législation fédérale sur les chemins de fer, ces commerces échappent aux dispositions de la loi sur l'exercice du commerce, du moins en ce qui concerne les heures d'ouverture. Ils bénéficient ainsi de conditions plus favorables que les "shops", ce qui est ressenti comme une concurrence déloyale par ces derniers. Ce sentiment est encore renforcé par le fait que les "shops" situés dans les cantons voisins, parfois à quelques centaines de mètres du territoire fribourgeois, pratiquent également des horaires élargis, allant jusqu'à 22 heures ou même au-delà.

Pour ces raisons, le Conseil d'Etat a décidé de soumettre au Grand Conseil, en principe pour la session de juin, un projet de modification de la loi sur l'exercice du commerce, visant à élargir les horaires d'ouverture des kiosques et des commerces liés aux stations d'essence. Dans les grandes lignes, cette modification comportera les éléments suivants:

- Fixation de l'heure de fermeture des kiosques à 21 heures du lundi au samedi;
- Fixation de l'heure de fermeture des commerces liés aux stations d'essence ("shops") à 21 heures du lundi au samedi;
- Limitation de la surface de vente des "shops" à 100m² au maximum.

Outre les produits de kiosque, les "shops" ne pourront offrir que des produits d'alimentation, des produits de première nécessité et des produits spécifiques pour automobilistes. En outre, il sera prévu d'interdire la vente de boissons alcooliques dans les "shops".

4. Ouverture du dimanche

Afin d'éviter tout malentendu, il convient de rappeler que la présente motion ne touche aucunement la question de la vente dominicale. Ce domaine est régi par la législation fédérale sur le travail et par les dispositions du droit cantonal sur l'exercice du commerce. Comme le rappelle clairement le Tribunal fédéral dans un arrêt du 16 novembre 1999 (ATF 125 I 431 s), les législations sur le travail et sur l'ouverture des commerces poursuivent des buts différents et s'appliquent cumulativement. Cela signifie qu'il ne suffit pas, pour ouvrir un commerce le dimanche, que la législation sur l'exercice du commerce le permette; il faut aussi que la législation sur le travail soit respectée.

Sous l'angle de la législation cantonale sur l'exercice du commerce, les "shops" peuvent ouvrir le dimanche et les jours fériés, pour autant qu'ils soient assimilables à une épicerie et pour autant que le règlement communal le prévoie. Une autorisation de la commune est en

autre nécessaire dans chaque cas. En outre, le "shop" doit disposer d'une autorisation du Service public de l'emploi, qui examine la situation sous l'angle de la législation fédérale sur le travail. Ces conditions resteront inchangées, de sorte qu'un "shop" qui les remplit pourra ouvrir le dimanche et les jours fériés de 6 à 19 heures au maximum.

5. Conséquences financières et en personnel

Les modifications de la LCom proposées par le Conseil d'Etat n'auront aucun impact sur le personnel. En revanche, elles entraîneront une légère diminution des recettes relatives aux taxes prélevées sur la vente de boissons alcooliques. Pour l'année 2003, ce sont quelques 31 500 francs qui ont été prélevés comme taxe auprès des responsables de "shops" par rapport au chiffre d'affaires réalisé sur la vente d'alcool à l'emporter. A noter que cette taxe est fixée par la loi à 1 % du chiffre d'affaires déclaré.

6. Critères de répartition des tâches entre l'Etat et les communes

Les modifications proposées par le Conseil d'Etat n'ont aucune incidence sur la répartition des tâches entre l'Etat et les communes. A noter simplement que les heures d'ouverture élargies en faveur des kiosques et des "shops" seront réglées de manière uniforme dans la loi sur l'exercice du commerce. Les communes ne disposeront pas de compétence propre en la matière.

Vu les éléments développés ci-dessus et compte tenu du fait que l'objectif principal des motionnaires - à savoir l'élargissement des heures d'ouverture pour les commerces liés aux stations d'essence - pourra être atteint avec la proposition du Conseil d'Etat, nous vous proposons de rejeter la présente motion.

Fribourg, le 1^{er} mars 2004