

Mise en œuvre de la motion Lombardi (12.3637)

Madame, Monsieur,

Par courrier du 19 février 2014, M. Johann Schneider-Ammann, Conseiller fédéral chef du Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche, nous invite à prendre position concernant un projet de "loi fédérale sur les heures d'ouverture des magasins" comme projet de mise en œuvre de la motion citée en titre.

Nous n'approuvons pas ce projet pour les raisons développées ci-après.

Les cantons fixent des horaires d'ouverture des commerces aux fins de protection de la tranquillité et de l'ordre public, tâches qui relèvent de leur souveraineté.

La Confédération dispose certes d'une compétence mal délimitée de "*légiférer sur l'exercice des activités économiques lucratives privées*" (art. 95 al. 1 Cst.). Elle a mandat de "*créer un espace économique suisse unique*" (al. 2). Elle doit toutefois respecter l'autonomie des cantons et leur laisser suffisamment de tâches propres (art. 47).

Pour que soit établie la nécessité que la Confédération intervienne en vertu de l'article 95 Cst., il s'agirait de démontrer que la fixation d'horaires d'ouverture par les cantons est un obstacle à la création d'un espace économique suisse unique. Le rapport tente de le faire en invoquant une "*distorsion de concurrence causée par les différentes réglementations*". Un tel grief est infondé. Si les horaires d'ouverture faussaient la concurrence, ils seraient contraires à la liberté économique et, de ce fait, anticonstitutionnels. Le Tribunal fédéral souligne que tel n'est pas le cas (ATF 97 I 499): "*les dispositions cantonales et communales prescrivant la fermeture des magasins un demi-jour (voire un jour) ouvrable par semaine sont considérées par la jurisprudence constante comme compatibles avec la liberté du commerce et de l'industrie*". Il y aurait distorsion de concurrence si, par exemple, une loi cantonale imposait des horaires distincts pour les petits commerces et les grandes surfaces. Une distorsion de concurrence n'existe pas dès lors que tous les commerces de détail d'un canton sont soumis aux mêmes restrictions d'ouverture.

L'Union européenne, pour laquelle l'harmonisation du marché intérieur et la libre concurrence constituent des principes fondamentaux, n'envisage pas que la fixation d'horaires d'ouverture des commerces par les Etats, les provinces ou les communes constitue une distorsion de concurrence.

On relèvera enfin que la démarche invoquée est inaboutie puisque le projet de loi permet le maintien d'horaires différents entre cantons et laisse subsister la distorsion de concurrence majeure que constitue la dérogation accordée aux commerces de gare par la loi sur les chemins de fer.

L'argumentation juridique développée est encore surprenante à d'autres égards.

Elle invoque (chapitre 4 du rapport) que "*la réglementation des heures d'ouverture des entreprises du commerce de détail par la Confédération constitue une restriction de la liberté économique conforme au droit fondamental. Cette restriction est justifiée par un intérêt public, à savoir la tranquillité et la protection de l'ordre public, et proportionnée*".

Ces considérations sont hors de propos à deux titres. D'une part, la loi proposée ne vise pas à introduire une limitation des horaires d'ouverture des commerces mais à restreindre les compétences des cantons dans ce domaine. D'autre part, la sauvegarde de la tranquillité et de l'ordre public relèvent des cantons et sont donc invoqués à tort. Qui plus est, une disposition légale s'y référant devrait fixer des horaires d'ouverture maximaux et non minimaux. L'exercice proposé consiste au contraire à imposer aux cantons une certaine dose de non-tranquillité au nom de l'intérêt public à la tranquillité.

Ces arguments suffiraient à écarter le projet de loi qui nous est soumis. Nous ajouterons encore quelques considérations de fond.

La motion du conseiller aux Etats Lombardi a manifestement été motivée par la situation concurrentielle particulièrement défavorable des commerces tessinois face à ceux de l'Italie voisine. Le problème que prétend résoudre cette motion ne concerne pas tous les cantons. Les désavantages concurrentiels ne sont pas de même ampleur à Neuchâtel. Ils n'existent à l'évidence pas dans les cantons non frontaliers. Cette variété de conditions-cadres démontre la justesse de l'organisation actuelle, qui permet à chaque canton d'adapter ses horaires d'ouverture aux circonstances locales.

Quant à l'argument selon lequel les commerces suisses souffriraient de la concurrence étrangère en raison de différences d'horaires d'ouverture, il ne s'appuie pas sur le moindre indice probant. Les causes du tourisme d'achat résident clairement dans le différentiel de prix entre la Suisse et les pays voisins. Seule la fermeture des commerces en Suisse le dimanche ou d'autres jours fériés, non visée par le projet, peut constituer une incitation supplémentaire à traverser la frontière.

Dans de nombreux cantons, les législations relatives aux heures d'ouverture des commerces ont été soumises au vote de la population; elles bénéficient par conséquent d'une légitimité démocratique élevée. Neuchâtel vient de faire la démonstration, par une extension des horaires d'ouverture des commerces, négociée entre partenaires sociaux et plébiscitée par le peuple en référendum (61,5% de oui), qu'un assouplissement raisonné et consensuel de la législation était possible, selon les besoins propres d'un canton.

En conclusion, nous ne pouvons qu'inviter le Conseil fédéral à renoncer à un empiètement infondé sur l'autonomie des cantons, inapte à résoudre le problème identifié et néfaste à la concorde sociale et confédérale, en concluant comme il le faisait en réponse à la motion Wasserfallen (12.3155), que "*l'attribution existante de la compétence aux cantons dans ce domaine est judicieuse car elle permet de prendre en compte la diversité des besoins économiques, culturels et géographiques*".

En vous remerciant de nous avoir consulté, nous vous prions d'agréer, Madame, Monsieur, nos salutations les meilleures.

Neuchâtel, le 26 mai 2014

Au nom du Conseil d'Etat:

Le président,
L. KURTH

La chancelière,
S. DESPLAND