

Rapport explicatif accompagnant l'avant-projet de loi modifiant la loi sur les établissements publics

Le présent rapport est structuré de la manière suivante :

- 1. Origine du projet**
- 2. Sondage des acteurs du monde de la nuit**
- 3. Droit comparé**
- 4. Nouveautés**
- 5. Commentaire des dispositions**
- 6. Conséquences financières et en personnel**
- 7. Répartition des tâches, développement durable, conformité au droit supérieur et référendum**

1. ORIGINE DU PROJET

La loi sur les établissements publics (LEPu) (RSF 951.1) a été adoptée en 1991. Elle a fait depuis lors l'objet de plusieurs révisions et a ainsi été adaptée aux nouveaux besoins et à l'évolution de la société, sans qu'il ait pour cela été nécessaire de remettre totalement en question sa teneur initiale. La dernière modification en date est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2017. Elle s'est employée à intégrer dans l'inventaire des patentes en place un nouveau type d'autorisation axé sur l'activité des cuisines ambulantes (food-trucks), dont l'essor avait été constaté dans le canton et dont la spécificité justifiait l'introduction d'un régime légal particulier.

Par motion déposée et développée le 25 janvier 2018, les députés Romain Collaud et Johanna Gapany ont proposé de modifier complètement la LEPu avec le triple objectif de réduire le nombre de patentes et de simplifier le système en place, d'étendre les horaires d'ouverture des bars (patente B+) et des discothèques (patente D) tout en prévoyant une possibilité de restriction à l'échelle communale, enfin d'abolir la limitation du nombre de restaurants de nuit (patente F).

Cette proposition se fondait principalement sur la nécessité d'adopter une politique cantonale plus souple permettant de répondre aux attentes de la clientèle et de redonner une certaine attractivité aux villes. De leur point de vue en effet, en raison des horaires restrictifs imposés aujourd'hui aux bars et aux discothèques, les jeunes noctambules s'ennuient et, même si quatre établissements sont susceptibles, au travers de la patente F de restaurant de nuit, de garantir une ouverture jusqu'à 6 heures du matin, l'offre actuelle demeure insuffisante et s'est encore appauvrie depuis la fermeture définitive, à la fin 2017, d'un lieu phare du monde de la nuit au cœur de la Ville de Fribourg.

Dans sa réponse, le Conseil d'Etat a rappelé que les principales compétences décisionnelles prévues par la LEPu sont réparties entre la Direction de la sécurité et de la justice et les préfets. La première garantit une application harmonieuse et cohérente des prescriptions en vigueur à l'échelle cantonale. Les seconds se voient confier des tâches en lien direct avec leur mission générale de maintien de l'ordre, de la sécurité et de la tranquillité publics. Le transfert aux communes de la compétence de déterminer au cas par cas les horaires d'exploitation des établissements de nuit conduirait à une perte de la vision globale actuelle et serait susceptible d'engendrer des inégalités de traitement injustifiées.

Le Conseil d'Etat a par ailleurs insisté sur le fait que la LEPu n'est, loin s'en faut, jamais demeurée figée dans son contenu. Adoptée il y a plus d'un quart de siècle, elle a tout au contraire été

rediscutée à de nombreuses reprises, à l'occasion de révisions plus ou moins substantielles, fruits de compromis entre les attentes économiques exprimées par les milieux professionnels concernés et le souci des instances politiques de veiller à la sauvegarde de l'ordre et du bien-être publics.

En y regardant de plus près, l'objectif des motionnaires n'est en cela pas différent et n'appelle pas de refonte complète du système. Il tend à une redéfinition des établissements associés à la vie nocturne passant notamment par la fixation d'horaires assouplis et par la suppression de la clause du besoin assortissant la patente de restaurant de nuit.

Le Conseil d'Etat a par conséquent proposé l'acceptation de cette proposition ciblée, tout en s'opposant à une modification plus large impliquant une remise en question de l'ensemble des patentes et des compétences attribuées.

En date du 14 septembre 2018, la motion intitulée « Fribourg aussi by night » a été partiellement acceptée par le Grand Conseil.

Par 97 voix contre 2, les députés se sont ainsi positionnés en faveur d'un assouplissement des conditions d'exploitation des bars, des discothèques et autres établissements nocturnes. Suivant en cela la position exprimée par le Conseil d'Etat, ils n'ont pas souhaité que la révision s'étende à la loi dans son entier.

2. SONDAGE DES ACTEURS DU MONDE DE LA NUIT

Au cours de l'automne 2018, GastroFribourg, Société patronale pour la restauration et l'hôtellerie, a adressé un questionnaire à l'ensemble des exploitants du canton responsables d'un établissement public impliqué dans le monde de la nuit. L'objectif de cette démarche consistait à relayer auprès des instances en charge de la révision légale des bases de réflexion émanant directement du secteur économique concerné. Sur les 77 personnes interrogées, 43 ont apporté des réponses circonstanciées.

Les titulaires d'une patente B+ ont relevé qu'une grande part du chiffre d'affaires de leur entreprise était réalisée le week-end, en période nocturne. Beaucoup ont insisté sur le fait que le jeudi soir était une soirée importante et qu'ils devaient régulièrement faire usage ces soirs-là de feuilles de prolongation, selon une procédure trop contraignante à leurs yeux. Deux tiers des personnes sondées ont par ailleurs déclaré proposer des prestations culinaires à leur clientèle et, dans une même proportion, l'horaire de fermeture fixé à 3 heures du matin a été jugé satisfaisant.

Les titulaires d'une patente D de discothèque ont à une toute grande majorité considéré que la survie et le développement de leur établissement étaient tributaires d'une différenciation d'horaire plus marquée entre leur offre et celle des bars. Seule une évolution dans ce sens permettrait de garantir une animation et une programmation culturelle concurrentielles sur la scène cantonale et nationale et de retenir ainsi les fêtards qui ne voient pas en l'état de justification de devoir s'acquitter d'une finance d'entrée ou d'un prix de boissons majoré pour des prestations à peine plus étendues et qui finissent par désertir le canton.

Les titulaires d'une patente F de restaurant de nuit ne se sont eux-mêmes guère exprimés dans le cadre de ce sondage. Seule la direction du Casino a fait savoir qu'elle était satisfaite de la latitude que lui offrait ce type de patente, même si elle n'en a jamais fait un plein usage. Les autres acteurs du monde de la nuit ont exprimé pour leur part des avis très partagés sur la nécessité d'apporter des modifications aux conditions actuelles assortissant cette autorisation.

3. DROIT COMPARÉ

La situation qui prévaut actuellement en Suisse Romande et dans le canton de Berne peut être résumée ainsi :

VAUD

Dans le canton de **Vaud**, la réglementation relative aux horaires d'exploitation des établissements publics est exclusivement communale. Le système distingue les établissements de jour, ouverts jusqu'à minuit, et les établissements de nuit, ouverts jusqu'à 6 heures du matin. Toutefois, dans les zones à habitat prépondérant, l'horaire nocturne peut être restreint.

VALAIS

En **Valais**, le régime est également communal. Les communes ont ainsi la liberté de fixer l'horaire d'exploitation des établissements publics à leur guise. A défaut, l'horaire standard ressortant de la loi cantonale et prévoyant une ouverture entre 5 heures du matin et minuit s'applique. Concrètement, seules les discothèques situées dans les stations pratiquent une ouverture jusqu'à 4 heures du matin. En plaine, les discothèques sont rares et les bars, même en Ville de Sion, ferment au plus tard à 2 heures du matin.

NEUCHÂTEL

A **Neuchâtel**, tous les établissements peuvent être ouverts jusqu'à 2 heures du matin. 36 fois par an, ils sont autorisés à demeurer ouverts jusqu'à 4 heures du matin. Sur la base d'une procédure constructive favorable, les établissements peuvent être ouverts jusqu'à 6 heures du matin. Actuellement, une quinzaine d'établissements bénéficient de cet horaire élargi.

GENÈVE

La législation du canton de **Genève** permet aux dancings une ouverture quotidienne entre 15 heures et 8 heures. Les cafés, les restaurants et les bars peuvent quant à eux être ouverts de 6 heures à 1 heure du matin du dimanche au mercredi et de 6 heures à 2 heures du matin le jeudi, le vendredi, le samedi et les veilles de jours fériés. Sur demande, une dérogation peut être accordée jusqu'à 2 heures, respectivement jusqu'à 4 heures du matin le vendredi et le samedi ou en cas d'évènement exceptionnel. Ces dérogations doivent être compatibles avec la protection de l'environnement.

JURA

Dans le canton du **Jura**, la législation cantonale prévoit une ouverture jusqu'à 4 heures du matin pour les établissements dits de divertissement. Tous les autres établissements ferment leurs portes à minuit en semaine, respectivement à 1 heure le jeudi, le vendredi, le samedi et les veilles de fête.

BERNE

Le canton de **Berne** enfin fixe un horaire général d'ouverture de 5 heures à 0 heures 30 du matin. 24 fois par an à choix, cet horaire peut être étendu à 3 heures 30 du matin. Sous la forme d'autorisations uniques, des prolongations supplémentaires peuvent être accordées jusqu'à 5 heures du matin.

4. NOUVEAUTÉS

L'avant-projet mis en consultation s'attache, conformément au vœu exprimé par le Grand Conseil, à étendre les possibilités d'exploitation des établissements publics présents sur la scène nocturne. Il veille à ce que l'offre demeure variée et ne concerne pas que des lieux proposant régulièrement des

animations ou organisant en permanence de la danse, des concerts ou des spectacles. Il s'assure au contraire que, dans les lieux en question ou dans d'autres établissements, des prestations culinaires viennent compléter cette offre de distraction et répondent ainsi aux attentes de certains noctambules.

Avec l'objectif d'améliorer la gestion du flux de la clientèle et d'éviter que cette dernière prolonge, en particulier au-delà de 3 heures du matin, sa présence sur le domaine public et porte de la sorte atteinte, durant cette période sensible, à la tranquillité des voisins, il introduit une différence plus marquée entre les divers types d'établissement. Les établissements de restauration, les bars et les pubs au bénéfice de la patente B+ continuent ainsi à pouvoir ouvrir tous les week-ends de l'année jusqu'à 3 heures du matin, mais à partir du jeudi déjà. Les discothèques (patente D) reposant sur un concept plus structuré peuvent désormais être ouvertes jusqu'à 6 heures du matin. Quant aux restaurants de nuit (patentes F) conçus à l'origine comme des espaces classiques de consommation de mets plutôt élaborés, ils sont transformés en établissements de restauration permanente (24h/24), dont le succès sera principalement tributaire de l'emplacement sur une artère fréquentée et de l'offre susceptible de séduire le genre de clientèle présente.

Présenté autrement, ce système « par paliers », sans doute bénéfique au développement de la vie nocturne, garantit à la population la possibilité de consommer des mets en tout temps, d'abord dans la majorité des établissements en activité durant la journée et en soirée, puis dans des établissements ciblés proposant en fin de semaine ces mêmes prestations jusqu'à 3 heures du matin, enfin dans de plus rares exploitations ayant pris l'option d'étendre leur offre culinaire à la nuit complète.

Ce système garantit en parallèle une offre de distractions autour de deux axes distincts : les discothèques habilitées à ouvrir leur portes jusqu'à 6 heures du matin chaque jour, en fonction de leur programmation, et les bars, pubs ou autres lieux « animés » disposant durant les trois soirées les plus attractives de la semaine de la faculté d'être exploités systématiquement jusqu'à 3 heures du matin.

5. COMMENTAIRE DES DISPOSITIONS

Art. 14 rubrique F

L'actuelle patente F de restaurant de nuit, introduite dans la loi à l'occasion d'une révision majeure datant de 1996, a été créée en réponse aux attentes de noctambules fribourgeois qui fréquentaient alors assidûment un restaurant sis en Ville de Neuchâtel. Il s'agissait en effet du restaurant le plus proche de notre canton, dans lequel la clientèle avait la possibilité de s'attabler jusqu'au petit matin pour boire bien sûr, mais avant tout pour manger des plats élaborés dans la tradition italienne. Les mets préparés selon un concept plus rapide n'avaient pas encore envahi le marché et n'étaient pas encore allés jusqu'à se substituer, comme la tendance se dessinera par la suite, à la cuisine familiale. Il n'avait pas davantage été envisagé à l'époque qu'un restaurant au sens classique puisse être ouvert en continu sans générer des difficultés majeures sous l'angle de l'hygiène des installations ou de la gestion du personnel.

Cette notion restrictive doit manifestement être revue. Il suffit pour s'en convaincre de constater que, sous réserve du cas particulier du restaurant du Casino, les deux seuls restaurants de nuit du canton encore en activité soumis aux règles actuelles sont confrontés depuis quelques années déjà à une chute de fréquentation et peinent à garantir une ouverture nocturne quotidienne. Quant aux nouvelles demandes déposées à la suite de la fermeture définitive du troisième établissement au bénéfice d'une patente F en Ville de Fribourg, suspendues jusqu'à l'aboutissement de la présente procédure de révision, elles émanent d'exploitants d'établissements déjà implantés au centre-ville, qui n'envisagent pas de renoncer pour autant à leur activités matinales et qui proposent, pour la

consommation sur place et pour la vente à emporter, des mets adaptés aux nouvelles tendances de consommation et également adaptées à un créneau nocturne.

Le terme « restauration » ouvre dans ce contexte une perspective moins restrictive que celui de « restaurant », axé sur un seul type d'offre aujourd'hui plutôt boudé durant la nuit. L'adjectif « permanent » ne restreint en outre plus inutilement des exploitants intéressés par la patente F qui disposent d'une structure organisationnelle leur permettant de fonctionner sans difficulté de jour comme de nuit.

Art. 16 al. 2 1^{ère} phr.

La base de cette disposition existe déjà. Le concept date de 2012 et vise à permettre aux préfets de garantir une bonne maîtrise des établissements avec alcool couverts en soi par une patente B mais pratiquant des ouvertures nocturnes régulières, notamment le week-end.

L'objectif de la présente révision n'est pas de remettre en question ce concept. La patente B+ fait partie des prolongations d'horaire chapeautées par les préfetures, avec la particularité de ne pas constituer un droit ponctuel mais une possibilité d'ouverture élargie à l'année.

A ce jour, 38 établissements du canton en bénéficient. Le requérant doit, conformément à l'article 8 du règlement du 16 novembre 1992 d'exécution de la loi sur les établissements publics (REPu) (RSF 952.11), produire un concept d'exploitation incluant les aspects de sécurité et d'environnement et garantissant la compatibilité du projet avec le voisinage.

Concrètement, une majorité des patentes B+ délivrées concernent des établissements avec animation concentrés dans les chefs-lieux du canton. Certains de ces établissements proposent également en complément une forme de restauration plus ou moins développée. D'autres établissements au bénéfice de cette autorisation sont axés exclusivement sur une offre de mets, allant de la mise sur pied très régulière de banquets à la vente de restauration rapide à consommer sur le pouce.

Dans sa teneur actuelle, la première phrase du deuxième alinéa de l'article 16 n'évoque que des animations ou des retransmissions culturelles ou sportives pour justifier l'octroi de la patente B+. Outre le fait que cette formulation restrictive ne correspond déjà pas à la réalité, il est nécessaire d'inclure formellement dans ce type d'autorisation la restauration au sens large, de manière à s'assurer que, le week-end, durant la première moitié de la nuit, le public puisse disposer de cette offre culinaire.

Cette même disposition cible l'ouverture nocturne à l'année les nuits du vendredi au samedi et du samedi au dimanche. Certes, les autres soirs de la semaine, les exploitants gardent la faculté de faire usage d'un autre mode de prolongation prévu à l'article 48 LEPu, soit douze feuilles de prolongations d'une heure par trimestre ou des autorisations d'ouverture prolongée sur la base d'une demande motivée. Le sondage de GastroFribourg a montré toutefois qu'un tel système est fastidieux, dans la mesure où la présence de nombreux étudiants dans les villes durant la nuit du jeudi au vendredi oblige plusieurs exploitants à effectuer hebdomadairement des démarches administratives pour répondre aux attentes de cette clientèle. De manière à supprimer cette contrainte, l'avant-projet propose d'inclure cette soirée dans le concept de la patente B+. A partir du moment en effet où le concept d'exploitation nocturne du week-end a été agréé par les autorités, il peut être considéré que les mesures en place pourront sans autre s'étendre à un soir supplémentaire.

Art.18

La teneur actuelle de l'article 18 laisse supposer qu'une discothèque ou un cabaret a pour objectif principal de proposer à sa clientèle mets et boissons à consommer sur place. Une telle approche doit à l'évidence être repensée. Il n'est certes pas nécessaire de s'attarder sur la notion de cabaret, dès lors que cette forme spécifique d'établissement a pratiquement disparu dans sa totalité du paysage nocturne fribourgeois et que pour l'unique cabaret encore en activité dans le canton, la nécessité d'une quelconque refonte ne s'impose pas. Pour les discothèques en revanche, il se justifie de mettre l'accent sur le fait que leur activité repose en priorité sur des prestations musicales ainsi que sur une configuration et une organisation offrant une majorité d'espace à la danse et au spectacle. Il ne fait dès lors pas sens de contraindre, comme cela ressort du libellé actuel de la disposition, les exploitants concernés à prévoir une surface dévolue à la danse. Le nombre de places assises à disposition de la clientèle d'une discothèque est au demeurant largement inférieur à la capacité d'accueil de l'établissement ordinairement plutôt tributaire de la sécurité incendie. Dans ce contexte, un service de boissons, voire de mets accompagne certes l'offre principale de distraction sans toutefois en constituer l'essentiel. C'est du reste la raison pour laquelle une finance d'entrée est bien souvent exigée ou que le prix des consommations est à tout le moins majoré.

Art. 20

Le premier alinéa de cette disposition intègre la nouvelle notion de restauration permanente introduite à l'article 14.

L'alinéa 2 ne reprend pas le principe de la restriction du nombre de patentes F susceptibles d'être accordées simultanément dans le canton. A l'origine, cette clause du besoin avait été introduite avec l'objectif de répartir au mieux ces établissements entre les régions, tout en veillant à ce que leur nombre demeure raisonnable et surtout à ce que des exploitants ne soient pas tentés par cet type de patente avec l'intention de profiter d'un horaire d'ouverture très généreux sans répondre pour autant aux critères d'un restaurant.

La réalité du terrain, tant sociale qu'économique, a démontré que ces précautions sont aujourd'hui en grande part superflues. Comme déjà expliqué, les noctambules ne sont pas en quête de mets apprêtés et servis selon un procédé classique. L'offre de restauration ne peut pas au surplus reposer sur une planification abstraite. Elle doit pouvoir s'adapter à la demande au risque d'être concentrée dans des périmètres ciblés, bénéficiant d'une large fréquentation et donc faciles d'accès. Le marché en dictera lui-même le nombre. Les aspects environnementaux et les exigences ressortant de la législation sur l'aménagement du territoire et les constructions empêcheront leur implantation dans des lieux inappropriés. Le concept enfin devra répondre à la notion de restauration au sens large, sans inclure des objectifs détournés relevant d'un autre type de patente.

Art. 46 al. 1^{bis}, 2 et 6

L'alinéa 1^{bis} est adapté dans le seul but de correspondre à la nouvelle teneur de l'article 16 al. 2, lequel englobe désormais la nuit du jeudi au vendredi dans le concept de la patente B+.

Le deuxième alinéa de cet article introduit une modification substantielle à l'horaire d'ouverture actuel des établissements au bénéfice de la patente D.

Pour des motifs faisant référence à un passé qui n'est plus, une discothèque pourrait aujourd'hui ouvrir ses portes à partir de 14 heures. Ce régime avait été introduit à l'époque où une discothèque sise en Ville de Fribourg organisait occasionnellement le dimanche des après-midis « disco » pour une jeune clientèle exceptionnellement autorisée à se défouler à la lumière des stroboscopes.

Si une telle mode est largement révolue, il convient néanmoins, en référence au sondage réalisé auprès des exploitants concernés, de tenir compte de situations dans lesquelles des établissements au bénéfice d'une patente D mettent sur pied des apéritifs avec animation en fin d'après-midi. Au vu de cette évolution, l'heure d'ouverture est ainsi ramenée à 16 heures.

L'heure de fermeture des discothèques constitue l'élément-clé de la révision. Il est rappelé en effet que pour se démarquer pleinement des autres établissements, ces dernières doivent pouvoir bénéficier d'une attractivité fondée non seulement sur la qualité et l'originalité de l'offre, mais également sur des conditions d'exploitation spécifiques adaptées à la demande et sur une gestion optimale de la clientèle. Un tel objectif est unanimement souhaité. Les exploitants y voient une opportunité de demeurer compétitifs. Les noctambules s'impatientent à l'idée de pouvoir profiter de cette offre locale adaptée à leur temps. Moyennant un encadrement strict sous l'angle de la sécurité et des nuisances et moyennant une réflexion globale portant sur l'implantation harmonieuse de ce type d'offre, diverses autorités préconsultées ont elles aussi d'ores et déjà accueilli favorablement l'idée. Le choix d'une fermeture fixée à 6 heures du matin repose sur deux arguments : l'espace-temps que constitue la période située entre 3 heures et 6 heures du matin est délicat. A la fermeture des bars et autres établissements bénéficiant d'une ouverture nocturne, nombre de personnes ont tendance à prendre possession des espaces publics et à provoquer des nuisances de tous ordres. Si la perspective de pouvoir fréquenter d'autres lieux s'offre à elles et si le déplacement en vaut la peine, elles modifieront leur attitude à la plus grande satisfaction des riverains et des forces de l'ordre qui profiteront de ce système de fermeture échelonnée. Une exploitation limitée à 5 heures du matin n'apporterait pas une amélioration marquée par rapport à la situation actuelle. A 6 heures du matin en revanche, la problématique des transports souvent évoquée dans ce contexte n'aurait plus lieu d'être. A 6 heures du matin en outre, les activités diurnes débutent. D'autres commerces ouvrent leurs portes et le repos légitime auquel aspire la population serait, le cas échéant, moins fortement perturbé.

L'horaire d'ouverture des restaurants de nuit était jusqu'ici obligatoirement interrompu entre 6 heures et 11 heures du matin conformément à l'alinéa 6 de cette disposition. La nouvelle approche adoptée au sujet de la patente F plaide en faveur d'une offre permanente de restauration. Les quelques exploitants qui choisiront ce créneau doivent disposer d'un mode de fonctionnement particulier, dans lequel il n'est pas opportun que la loi interfère pour imposer un temps précis de pause. Cette interruption s'imposera peut-être de fait à d'autres heures, sans effet dommageable sous l'angle de l'ordre et du bien-être publics. Il convient en outre de rappeler qu'en matière d'hygiène et de sécurité alimentaires, l'exploitation repose sur un concept et sur des pratiques susceptibles d'être corrigés, voire sanctionnés à tout moment par l'autorité cantonale en charge de cette législation.

La protection du personnel en lien avec le temps de présence maximal et le travail de nuit est quant à elle garantie par la législation sur le travail et par la convention collective nationale de travail en vigueur aujourd'hui dans ce secteur d'activité.

Art. 51 al. 3

La suppression de la clause du besoin pour la patente F ne justifie plus le maintien de cette exigence. Contraindre le titulaire d'une patente de restauration permanente à garantir des prestations culinaires jusqu'à 5 heures du matin n'avait en effet de sens que lorsque d'autres personnes, intéressées à fournir cette prestation, étaient empêchées de réaliser leur projet parce que le quota de patentes disponibles était atteint alors que les titulaires de cette autorisation n'en faisaient eux-mêmes pas un plein usage.

6. CONSÉQUENCES FINANCIÈRES ET EN PERSONNEL

Le projet n'a pas d'incidence financière notable. Tout au plus, la délivrance d'un certain nombre de patentes F supplémentaires engendrera-t-elle une légère augmentation du produit annuel des taxes prélevées auprès de l'ensemble des titulaires de patente.

Le projet n'a aucune conséquence sur le personnel. Les tâches résultant du traitement de ces nouveaux dossiers seront englobées dans le cahier des charges des personnes déjà actives au sein du Service de la police du commerce et des autres organes cantonaux impliqués dans la procédure mise en place.

7. RÉPARTITION DES TÂCHES, DÉVELOPPEMENT DURABLE, CONFORMITÉ AU DROIT SUPÉRIEUR ET RÉFÉRENDUM

7.1 Influence sur la répartition des tâches Etat–communes et sur le développement durable

Le projet n'a pas de répercussions sur la répartition des tâches entre l'Etat et les communes. Il n'a aucun effet sur le développement durable.

7.2 Conformité au droit supérieur

Le projet ne pose pas de problème de compatibilité avec la Constitution cantonale et la Constitution fédérale, ni avec le droit européen.

7.3 Soumission au référendum

Le présent projet n'est pas soumis au référendum financier. Il est soumis au référendum législatif.