

MAI 2013

GENEVE

Consultation dans le cadre de la refonte de la loi sur la restauration, le débit de boissons et l'hébergement du 17 décembre 1987 (LRDBH), et de la loi sur les spectacles et divertissements, du 4 décembre 1992 (LSD).

Prise de position / Analyse détaillée du contenu de l'avant-projet
du Grand Conseil de la Nuit

Deuxième étape consultative

Document réalisé par le Bureau du Grand Conseil de la Nuit,
pour le département des affaires régionales, de l'économie et de la santé (DARES)
de la République et du Canton de Genève

Remarques générales

Idées-forces

- ◆ Inclusion dans le tissu urbain :
 - meilleure coordination transversale et processus de concertation.
- ◆ Orientation de l'offre et réponse à la demande nocturne :
 - activités culturelles et sociabilisation plutôt que consommation.
- ◆ Reconnaissance et protection de besoins et de secteurs d'activités :
 - nécessité de développer un cadre adapté.

Dans le cadre de cette deuxième étape consultative, le Grand Conseil de la Nuit tient à affirmer son engagement en tant que représentant de la diversité des actrices et acteurs de la vie nocturne genevoise. Pour faire suite à l'invitation du DARES, le bureau du Grand Conseil de la Nuit a réalisé ce document, une approche critique de la nouvelle LRDBHD, avec comme objectif de tenir compte au mieux de la diversité des activités nocturnes représentées parmi nos membres et d'envisager comment ces activités pourront être encadrées, soutenues et dynamisées. En l'état, cette première proposition nous semble extrêmement problématique à plusieurs égards.

Nous souhaitons pointer le fait que, si des associations professionnelles représentant un secteur spécifique (notamment la Société des Cafetiers, Restaurateurs et Hôteliers de Genève – SCRHG) auront formulé une réponse sur les points précis qui concernent strictement leurs activités, nous avons tenté d'analyser et de comprendre quels effets cette nouvelle loi pourrait avoir sur le « paysage nocturne » genevois de manière globale. Par notre prise de position nous souhaitons apporter des perspectives d'amélioration pour que la vie nocturne réponde au mieux à la demande de tous les habitants du canton.

Dans cette perspective, le canton doit se doter de véritables politiques en matière d'intégration de la vie nocturne au tissu urbain. Cette nouvelle loi en est un outil central. Néanmoins, la transversalité des politiques publiques et les actions de concertations doivent être encouragées, sans quoi aucune loi ne règlera les défis auquel le secteur fait actuellement face. Nous saluons les récentes initiatives des départements de créer des plateformes inter-services, et ne pouvons que recommander la mise en application de la loi relative à la politique de cohésion sociale en milieu urbain (A 2 70 – LCSMU), qui devrait également prendre en compte la composante nocturne dans son champ d'application afin d'être effective.

Comme tous les secteurs d'activités, il est évident que les activités de nuit que nous représentons génèrent certaines problématiques qu'il convient de cadrer par des lois. Néanmoins, en introduction à nos remarques, nous aimerions relever le manque de « vision transversale » de cette nouvelle loi. Le DARES, en tant que département en charge de l'aide aux entreprises et de la promotion de notre canton, se devrait de refléter le dynamisme qu'il désire insuffler à l'économie genevoise, et ce notamment au travers des lois qu'il édicte.

Notre constat est que cette première version n'offre pas de cadre clair dans lequel les professionnels pourront exercer leurs activités dans le respect du tissu urbain dans lequel ils s'inscrivent. Cette loi (re)-dessine les contours de processus pénalisants, principalement orientés vers une certaine limitation et une répression unilatérale en mettant l'entière responsabilité des problèmes posés par l'activité nocturne sur les tenanciers. De même, elle ne semble pas anticiper les problèmes et n'accompagne pas de manière proactive le développement d'une vie nocturne. Le canton doit offrir d'une vie nocturne diversifiée, à la portée de tous, axée sur la sociabilité et la culture plus que sur la consommation. Ce dont les producteurs de nuit ont besoin aujourd'hui, c'est d'un cadre de travail clair qui dynamise leur créativité et la possibilité de se former.

Nous tenons donc à regretter d'emblée l'appauvrissement structurel que la mise en application d'une telle loi induirait, ainsi qu'une vision unilatérale des obligations qui pèsent sur les tenanciers. Bien plus que des activités commerciales, les activités à but lucratif et non-lucratif répondant à la demande nocturne doivent être encouragées en tant qu'activités participant à la vie collective, notamment de part leurs dimensions culturelles et sociales, et comme facteur d'attractivité du canton.

Le Grand Conseil de la Nuit recommande donc de repenser la présente loi en profondeur afin de garantir, d'une part, que le processus de refonte et de fusion de la LRDBH et de la LSD garantisse la reconnaissance de tous les types d'offres et de divertissements proposés au sein des établissements et des espaces concernés, et d'autre part, réunisse les représentants des milieux culturels qui n'ont pas été conviés à prendre position pour ce volet important d'un cadre légal les concernant.

Nous désirons rappeler que notre secteur d'activité ne pourra exister de manière harmonieuse que par une meilleure vision globale des attentes et des besoins de celles et ceux qui vivent la nuit, la font, ou doivent cohabiter avec elle. La présente loi contribuerait à aggraver l'appauvrissement culturel de l'offre nocturne, de même qu'elle accentuerait la ségrégation et l'exclusion de certains types de publics, avec son corollaire de problèmes dans l'espace public et des espaces inadaptés.

Dès lors, la suite de ce document est constituée de remarques générales sur les thématiques abordées dans l'avant-projet de loi, ainsi que de commentaires spécifiques aux articles de lois proposés. Nous invitons également les personnes intéressées et concernées à lire notre prise de position de la première étape consultative, disponible auprès du bureau du Grand Conseil de la Nuit : info@grandconseildelanuit.ch.

Mise en application – limites imposées par la réduction des catégories

Si le Grand Conseil de la Nuit avait recommandé, lors du premier tour de consultation, une simplification des catégories, l'objectif de cette demande était d'obtenir une plus grande flexibilité à l'intérieur d'un cadre de travail plus clair et mieux adapté. Nous avons mis en garde contre une réduction de catégories qui ne tienne pas compte des habitudes de consommation. La réduction telle que proposée actuellement met en danger toutes les activités à but non-lucratif, dont les buvettes soutiennent la production et la diffusion de formes de cultures dites émergentes ou de sociabilités associatives.

Selon la recherche sur la vie nocturne à Genève réalisée par la Ville de Genève en 2010, ce type d'activités, en plus de soutenir la culture et la vie associative de manière autonome, est essentiel au paysage nocturne en cela qu'il garantit et promeut la mixité des publics et maximise l'inclusion (à travers les générations et l'appartenance sociale, notamment). Parallèlement, il est essentiel de tenir compte des débats autour de la concurrence déloyale que l'existence de ces activités soulève, et de développer une vision plus large des imbrications de ces dernières dans le tissu urbain.

Pour résoudre cette situation nous recommandons une double approche. Tout d'abord, s'adresser au RAAC (Rassemblement des Acteurs et Artistes Culturels) et à l'UECA (Union des Espaces Culturels Autogérés), tous deux partenaires dans la rédaction du projet de loi sur la culture (C 3 05) récemment adopté, afin de donner une définition claire du fonctionnement des types d'espaces et d'établissements à vocation culturelle et de leurs « champs d'actions », et ce en les différenciant des établissements privés. Par la suite, il conviendra de réfléchir aux perspectives que la loi peut offrir afin d'encourager les événements culturels également dans les lieux privés, afin de dynamiser la créativité et la sociabilité dans toutes les catégories de lieux (en cela l'animation ne peut avoir un caractère « accessoire » comme cela est stipulé actuellement).

Lisibilité de la loi limitée – règlements d'application

En l'état, il est difficile d'avoir une vision claire de la mise en application de cette loi, tant sa mise en pratique dépendra de règlements encore non disponibles. Le texte nous semble à la fois vague par beaucoup d'aspects et parfois très détaillé (lorsqu'il s'agit de mesures de sécurité et de maintien de l'ordre notamment). Le contenu des articles n'offre pas de cadre clair et propice aux nombreuses activités qu'il devrait encadrer. De même, certains flous juridiques laissent planer le doute quant aux conditions concrètes d'activités essentielles au bon fonctionnement de notre canton.

Cette loi encadre le travail de près de 17'000 employés (Office Cantonal de la Statistique) et les investissements de nombreux professionnels et des pouvoirs publics. Le cadre de départ doit être clair, une autorisation ne peut pas se « retirer » au bon vouloir, sous peine de précariser l'activité.

Réaménagement des horaires – fluidité spatiale et temporelle

La nouvelle loi apporte, selon nous, une perspective intéressante en termes d'horaires pour les clubs-cabarets, comme pour les cafés-restaurants. Une plus grande flexibilité des horaires permettrait de répondre aux nouvelles habitudes de consommation en offrant des lieux de sociabilité adaptés.

Une plus grande diversité en termes d'horaires d'ouverture devrait nécessairement contribuer à une plus grande fluidité dans l'espace public et donc à une meilleure gestion de la clientèle. Les horaires ne devraient donc pas être cloisonnés par type d'activités proposées, mais par la capacité d'un établissement ou d'un espace à accueillir ces derniers dans des conditions adaptées.

Conciliation – transparence et médiation

Le rapport de la commission externe d'évaluation des politiques publiques (CEPP) concernant les politiques de protection contre le bruit rendu en octobre 2012 fait mention du manque de transversalité entre les services de l'Etat pour répondre à la problématique des nuisances sonores. Les efforts réalisés, tels que les projets tests et pilotes réalisés dans certains quartiers, et les perspectives en la matière devraient être soutenues par ce texte de loi car des résultats positifs en ont découlés.

Nous nous étonnons donc que cette loi ne pose pas les jalons de dynamiques d'anticipation et de conciliation impliquant les services concernés (notamment le SCom). L'accès aux données (utile pour la planification et la gestion rapide des dossiers) en est un des éléments centraux (transmission des plaintes aux tenanciers), ainsi que les processus de confrontation/médiation (quasi-inexistants pour le moment) en cas de doléance de riverains.

Nous sommes particulièrement inquiets du fait que cette loi offre une vision unilatérale de la résolution des conflits en faisant peser toute la responsabilité (des nuisances sonores notamment) sur le tenancier. En effet, si l'obligation du tenancier de s'intégrer au mieux dans le tissu urbain doit être clairement formulée (limiter les inconvénients, développer les réflexes de bienveillance), une formule type « commission de conciliation » nous semble essentielle.

Enfin, il nous apparaît crucial de réfléchir à des mécanismes de décision, par exemple selon des principes de proportionnalité, car il n'est pas cohérent que le harcèlement infructueux de certains riverains accapare le temps et l'énergie des fonctionnaires et des tenanciers, et de ce fait impact grandement les finances de l'état.

Art.1 But et champ d'application

La LRDBH et la LSD sont des lois actuellement complémentaires et qui régissent des secteurs d'activités forts différents. Un processus de refonte et de fusion tel que celui-ci doit garantir la reconnaissance de tous les services et divertissements proposés au sein des établissements et des espaces concernés.

Une offre complète et durable dans sa dimension diurne et nocturne doit se mesurer en termes d'accessibilité et de dynamisme – tant économique que social et culturel. Il nous semble également nécessaire de rappeler que cette loi sera une garantie de soutien à la fois à l'économie locale, au développement de l'attractivité du canton, et à la cohésion sociale.

Les personnes morales et physiques qui seront touchées par les modifications apportées par cet avant-projet de loi sont actives dans des domaines économiques, culturels et sociaux. La diversité des établissements et des événements est aujourd'hui représentée et préservée par des organismes et des individus ayant des modes de fonctionnements qui diffèrent selon leur type d'activité.

Dès lors, nous préconisons que le premier article introduise un but et un champ d'application plus large que celui proposé dans cette nouvelle mouture. Nous proposons donc d'amender le premier article en modifiant sa teneur comme suit :

Art.1 But et champ d'application (modifié)

¹ La présente loi a pour objet d'encadrer **et de favoriser** les conditions d'exploitations commerciale des établissements **et des espaces** voués :

- a) à la restauration,
- b) au débit de boissons à consommer sur place,
- c) à l'hébergement,
- d) **à la culture et** au divertissement public.

Les activités et les services qui y sont développés sont essentiels à la société :

- en tant que répondant à un besoin fondamental ;
- en tant que facteur dynamique favorisant le lien social ;
- en tant que support à la culture ;
- en tant qu'activité économique.

Nous désirons porter à votre attention que l'Etat de Genève, au regard des articles 211 et 216 de la nouvelle Constitution, doit reconnaître le rôle des organismes à but non lucratif œuvrant à la vie collective, et ce en assurant notamment une accessibilité aux activités culturelles et artistiques. Ce point est également mentionné dans le projet de loi sur la culture (C 3 05), qui préconise un soutien aux infrastructures et acteurs culturels.

Art.3 Catégories d'établissements et définitions

Le réaménagement des catégories est nécessaire pour une meilleure adaptation à la réalité du terrain. Néanmoins, comme nous l'avons déjà mentionné lors du premier tour de consultation, les nouvelles habitudes de travail et de consommation nécessitent une plus grande flexibilité quant aux services et activités, proposés de manière permanente ou temporaire, qu'un exploitant ou un organisme souhaite développer.

Les catégories présentées dans ce projet de refonte ne présentent concrètement aucune amélioration en ce sens. Il s'agit en fait d'une réduction aux deux catégories préexistantes les plus contraignante commercialement. Les catégories telles que proposées ne reflètent pas les nouvelles habitudes de consommation et ne protègent pas les structures existantes: vente d'aliments à l'emporter, activités associatives et culturelles.

Ces nouvelles catégories contraignent « techniquement » les établissements et les espaces où un débit de boisson et/ou un service de restauration sont accessoires à l'activité prépondérante, sans pour autant définir les conditions de leur activité et leur spécificité. De même, il nous semble contre-productif, tant sur le plan d'une vie sociale et diversifiée qu'en terme d'emplois et de dynamisme du tissu économique, de restreindre les possibilités d'affectation multiples et de rencontres générationnelles.

En reprenant les arguments développés ci-dessus, nous sommes également défavorables à la mesure présente à *l'alinéa 1 lettre c)* concernant l'obligation pour les exploitants de buvettes stables et éphémères de servir des aliments froids, emballés, et munis d'une date de péremption. Sa mise en application sur le terrain sera problématique pour de nombreux exploitants de buvette « accessoire » qui ne disposent actuellement pas de cuisines équipées, mais proposent des petits plats et collations ne nécessitant pas de tels équipements professionnels sur place.

Nous nous questionnons quand à la pertinence de ces prérogatives, qui auront des impacts non sans conséquences pour les établissements tels que les petits cafés de quartier, les bars, les cafés-librairies, les cinémas, les théâtres, les lieux culturels, les festivals et manifestations de petites et grandes importance etc. Bien souvent ce service de restauration est accessoire au revenu de l'exploitant mais conforte le consommateur qui peut ainsi avoir accès à des activités culturelles et/ou divertissantes.

Dans le règlement d'application de la LRDBH actuelle, il est effectivement spécifié à *l'article 28 alinéa 1 et 2* qu'un service de restauration nécessite une cuisine, et qu'une prolongation d'horaire ne peut être obtenue que si des mets chauds sont cuisinés sur place. Au jour d'aujourd'hui, il est effectivement nécessaire de produire trois mets chauds distincts afin d'obtenir cette prolongation, une obligation de disposer d'une cuisine professionnelle équipée contraindra de nombreux exploitants tant privés que travaillant pour des établissements propriétés de l'Etat et de la Ville de Genève.

L'introduction de quotas par année civile afin de définir le caractère stable ou éphémère d'un établissement, comme précisé aux *alinéas 2 et 3*, ne fera que précariser des structures et des organismes qui offrent des services dans un but non lucratif. Nous trouvons donc inopportuns que cette mesure vienne périlcliter des éléments constitutifs du mode de fonctionnement de ces derniers, comme précisé dans nos remarques préliminaires.

Art.4 Horaire d'exploitation maximal

Nous saluons la décision d'étendre les horaires d'ouvertures de certaines catégories d'établissements. Mais nous sommes fortement opposés aux conditions de *l'alinéa 1 lettre a)* relatives à l'abolition totale des animations, notamment musicales, pour les café-restaurants. De même, les horaires d'exploitation des buvettes, soumis à un régime strict ne reflètent pas, encore une fois, la réalité du terrain. La nouvelle loi, en l'état, étouffera une part importante de l'activité nocturne.

Il est essentiel de noter que la teneur de *l'alinéa 3*, concernant la décision des horaires d'exploitation par la commune du lieu de situation risque de créer des disparités territoriales, selon l'appréciation faite des services proposés par l'exploitant ainsi que la relation entre les services cantonaux et communaux, et ce notamment au regard de l'application de *l'alinéa 2*.

Art.8 Conditions relatives à l'établissement

Les termes « concrètement » et « notamment » présents en *lettre a)* sont des flous juridiques qui ne pourront être compris et anticipés que par la lecture du règlement d'application. Nous préconisons donc de modifier cet article en supprimant ces derniers.

Art.12 Stands organisés lors de manifestations de grande importance

Reprenant les arguments développés pour *l'article 3*, nous pensons que cet article risque de créer des disparités importantes, et ce, notamment quant à l'opportunité que devraient avoir les établissements « éphémères » de participer à ce genre de manifestation. Nous le pensons contre-productif vis-à-vis de l'esprit d'entreprise et d'initiative que pourraient développer des organismes et exploitants de manière ponctuelle. La question des éventuelles exceptions aux dispositions du présent article qui seront présentes dans le règlement d'application devra répondre des conditions de la liberté d'entreprise et de restriction à la concurrence.

Néanmoins, si nous pensons que fermer l'accès aux manifestations de grande importance aux structures ne disposant pas d'établissement fixe est dommageable, il nous paraît essentiel de repenser la pression que ces mêmes manifestations font peser sur les exploitants d'établissements fixes. Les manifestations de grande importance, étant donné leur potentiel commercial, devraient être tenues de garantir la mise en valeur du quartier dans lequel elles se développent (notamment à travers les commerces et exploitants locaux), de même qu'elles doivent être pensées dans l'espace et dans le temps afin de ne pas créer trop de nuisances dans certains quartiers et créer des situations de concurrence déloyale.

Art.13 Etablissements éphémères

S'agissant des décisions communales en matière de conditions d'exploitation, nos arguments présentés pour *l'article 4* répondent à nos positions quant à le teneur de *l'alinéa 1 et 2* du présent article.

Art.16 Cours

L'organisation de cours facultatifs par les groupements professionnels intéressés est un point fort de notre volonté de pouvoir participer à la formation et au perfectionnement des exploitants. Nous émettons toute fois des réserves quant aux modalités de financement de la création de ces derniers, ainsi que des modalités concernant la reconnaissance officielle de ces cours par les offices et organismes en charge de leur approbation (notamment par l'OCIRT).

Art.18 Requête, coordination entre autorités et procédure directrice

Nous accueillons avec enthousiasme la teneur de cet article qui introduit la notion de coordination entre les départements et services de l'administration. Nous préconisons toute fois un amendement concernant à *l'alinéa 4* comme suit :

⁴ Le département, en sa qualité d'autorité directrice, tranche les éventuels désaccords entre autorités **et exploitants**.

Art.22 Maintien de l'ordre et de la tranquillité publique

En ce qui concerne la notion vague de « l'environnement immédiat » de l'établissement, nous sommes profondément opposés à sa présence à *l'alinéa 1*, car elle introduit la notion de responsabilité privée de la gestion du domaine public, ce qui nous semble inconcevable et dangereux. De plus, le flou important laissé par le terme même « environnement immédiat », ainsi que le danger de voir des situations laissées à la libre appréciation de fonctionnaires laisse la porte ouverte à la gestion de l'ensemble d'un quartier par les tenanciers. Nous proposons donc un amendement comme suit :

¹ L'exploitant doit veiller au maintien de l'ordre dans son établissement, qui comprend cas échéant sa terrasse, ~~ainsi que dans son environnement immédiat de celui-ci~~, et prendre toutes les mesures utiles à cette fin.

Le maintien de l'ordre et de la tranquillité publique, et ce notamment en ce qui concerne la gestion des problématiques de troubles au voisinage et à l'ordre public, doit nécessairement impliquer tous les acteurs avant qu'une situation puisse se péjorer de manière grave. Nous proposons donc d'ajouter un nouvel alinéa 5 à cet article qui pourrait être libellé comme suit :

⁵ En cas de conflits entre riverains et exploitants, les services de l'administration favorisent les processus de médiation en les informant des outils et des ressources disponibles.

Art.32 Autres obligations relatives à l'exploitation d'un établissement stable

Le règlement dont fait mention cet article devra prendre en compte les problématiques qui pourront potentiellement survenir suite à la mise en application de cette loi ; des établissements devront changer de catégorie afin de continuer d'effectuer les services proposés préalablement. Ceci aura donc des effets importants sur les caractéristiques architecturales propres à chaque établissement. Nous demandons la garantie d'un délai concerté si des travaux et remises aux normes doivent être effectuées.

Art.39 Définition des établissements voués au divertissement public et détermination de leur caractère stable ou éphémère

Cet article aura un impact important sur les établissements à vocation culturelle. Nous rappelons, comme mentionné dans nos remarques en introduction, qu'une définition claire du fonctionnement des types d'espaces et d'établissements à vocation culturelle et de leurs « champ d'action », doit être envisagée avec les acteurs concernés.

Art.44 Autres services

Nous accueillons ce nouvel article avec un enthousiasme mitigé, car bien que nous saluons la décision qu'un établissement voué au divertissement public puisse cumuler plusieurs services, nous pensons qu'il serait plus pertinent de pouvoir penser une catégorie au sein de laquelle cette autorisation multiple pourrait être délivrée. Cela éviterait notamment une surcharge administrative tant pour l'exploitant que pour les services administratifs en charge des dossiers. Au regard de nos commentaires pour *l'article 12*, et des arguments mentionnés ci-dessus, nous proposons l'abrogation de *l'alinéa 2* du présent article.

Art.53 Montant

L'augmentation des montants des taxes et émoluments ne nous semble pas appropriée. Ceci notamment au vu des mesures financières contraignantes supplémentaires qui devront être prises par les exploitants et organisme selon les services et activités proposés. Ces montants risquent d'avoir un impact important sur la diversité du paysage genevois en matière de divertissement, et ce notamment sur les activités culturelles, ainsi que de précariser fortement certains secteurs d'activités.

Art.56 Montant

L'augmentation de la taxe annuelle pour la majeure partie des catégories ne nous semble pas appropriée et contraire à la volonté de dynamiser l'économie.

Art.57 Dispositions générales

Au sujet de *l'alinéa 2*, nous proposons un amendement en le modifiant comme suit :

² Tout rapport établi par la police, ou par tout autre agent de la force publique habilité à constater les infractions à la présente loi, est transmis sans délai au département **et notifié à l'exploitant.** (...)

En effet, la rapidité et la transparence sont nécessaires à la bonne tenue d'un établissement. Les amendes imposées plusieurs mois après la plainte ne permettent pas au tenancier d'améliorer la gestion de son établissement.

Art.59 Fermeture immédiate pour cause de perturbation grave et flagrante de l'ordre public

La notion de « perturbation grave et flagrante de l'ordre public » présente à *l'alinéa 1* reste à définir de manière beaucoup plus détaillée afin d'éviter une libre appréciation de sa mise en application par un officier de police. Les délais de fermeture devront également être échelonnés selon le type de perturbation et notifié dans le règlement d'application.

Art.60 Restriction, suspension et retrait de l'autorisation d'exploiter ou d'animation

Au vu de ce qui précède et selon la teneur de *l'alinéa 2* du présent article, nous émettons de graves réserves quant à l'inclusion des « infractions relatives aux horaires d'ouverture et de fermeture » dans les infractions considérées comme grave. Plusieurs exemples de mauvaises appréciations de situations exceptionnelles et/ou non avérées ont été signalée par le passé.

Au sujet de *l'alinéa 2*, nous proposons de l'amender en le modifiant comme suit :

² Sont notamment considérées comme graves, dès la première commission de l'infraction considérée, les infractions relatives ~~aux horaires d'ouverture et de fermeture~~, aux animations organisées sans autorisations, et à la législation sur la vente d'alcool.

Art.62 Amendes administratives

Nous tenons à rappeler qu'une augmentation du plancher des amendes et des sanctions serait contraire à une volonté de dynamiser l'économie locale et promouvoir une diversité d'activités culturelles. De plus, les sanctions dissuasives créent un déséquilibre certain entre les établissements à haute valeur ajoutée réalisant de gros bénéfices et les établissements modestes accueillant un public déjà fragilisé économiquement.