

Luxembourg, le 15 mars 2013

Objet : Projet de loi n°6494 modifiant la loi du 11 août 2006 relative à la lutte antitabac. (4053BLU)

*Saisine : Ministre de la Santé
(7 novembre 2012)*

AVIS DE LA CHAMBRE DE COMMERCE

Par la loi du 11 août 2006 relative à la lutte antitabac, le législateur a renforcé les mesures existantes en matière de lutte contre le tabagisme en introduisant une interdiction de fumer dans les restaurants et en interdisant toute publicité et tout parrainage en faveur du tabac. Le projet de loi sous avis a pour objet de modifier la loi du 11 août 2006 relative à la lutte antitabac.

Résumé synthétique

La Chambre de Commerce ne s'oppose pas à une optimisation du dispositif des mesures restrictives en matière de protection des jeunes et des salariés contre le tabac. Elle approuve le principe de l'interdiction de fumer pour les jeunes de moins de seize ans dans les débits de boissons, mais critique les contraintes d'accès à une clientèle au-delà de cette limite d'âge et qui sont non conformes à l'article 20 de la loi du 29 juin 1989 portant réforme du régime des cabarets.

En ce qui concerne la possibilité d'aménager un fumoir, la Chambre de Commerce est d'avis que la réalisation d'une installation disposant des systèmes d'extraction ou d'épuration prévus par le législateur devrait pouvoir se faire dans des limites raisonnables de complexité technique et surtout d'investissement. La Chambre de Commerce ne saurait accepter un cadre qui rendrait prohibitif l'aménagement d'un fumoir pour les petites entreprises.

La Chambre de Commerce désapprouve également les formalités de demande de la mesure transitoire prévue pour les débits de boissons de petite envergure et demande une annulation pure et simple de cette formalité.

La Chambre de Commerce est en outre d'avis que l'interdiction d'un accès direct à des produits tabac ne constitue en rien une mesure protectrice de la santé car elle n'est pas de nature à influencer la décision des fumeurs de s'abstenir de fumer.

La Chambre de Commerce regrette enfin que le présent projet de loi, à l'instar de la loi du 11 août 2006 relative à la lutte antitabac, va au-delà des exigences communautaires en la matière, ce qui pénalise d'autant plus les entreprises luxembourgeoises par rapport aux législations des autres Etats membres qui se conforment au cadre européen. Dans ce domaine, comme dans d'autres, la Chambre de Commerce demande que le Gouvernement transpose toute la directive et rien que la directive.

Après consultation de ses ressortissants, la Chambre de Commerce ne peut approuver le projet de loi sous rubrique que sous réserve expresse de la prise en considération des remarques formulées dans le présent avis.

Considérations générales

Par la loi du 11 août 2006 relative à la lutte antitabac, le législateur a renforcé les mesures existantes en matière de lutte contre le tabagisme par rapport à la législation antérieure remontant à 1989¹ en introduisant une interdiction de fumer dans les restaurants et en interdisant toute publicité et tout parrainage en faveur du tabac. Le renforcement des mesures contenues dans la loi précitée fait droit à certains des engagements auxquels le Luxembourg a souscrit en ratifiant, par la loi du 8 juin 2005, la Convention-cadre de l'Organisation mondiale de la santé (OMS) pour la lutte antitabac. Cette convention recommande la mise en application de l'interdiction globale de la publicité, de la promotion en faveur du tabac et des produits de tabac ainsi que le parrainage de manifestations ou d'activités en faveur du tabac à la radio, à la télévision, dans la presse écrite et, le cas échéant, dans d'autres médias tels que l'Internet, afin de réduire substantiellement cette consommation.

La Chambre de Commerce rappelle que la loi du 11 août 2006 précitée se situait déjà très nettement au-delà des exigences de transposition fixées par la directive 2003/33/CE du Parlement européen et du Conseil du 26 mai 2003 concernant le rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives des Etats membres en matière de publicité et de parrainage en faveur des produits de tabac (ci-après la « Directive »). La Directive fixe comme principes directeurs de la lutte antitabac, l'interdiction de la publicité et de la propagande en faveur du tabac et des produits de tabac, sans toutefois enjoindre aux Etats membres l'interdiction de fumer dans certains lieux publics ou fréquentés par le public et se limite à interdire le parrainage transfrontalier.

La Chambre de Commerce déplore que tant la loi du 11 août 2006 relative à la lutte antitabac que les modifications du présent projet de loi excèdent les exigences de la Directive sur les points suivants :

- en matière d'interdiction de publicité est prohibé le recours à un certain nombre de supports publicitaires qui ne sont pas visés par la Directive ;
- en matière de parrainage est interdit tout parrainage en faveur du tabac et des produits de tabac alors que la Directive se limite à interdire les activités de parrainage impliquant plusieurs Etats membres ou ayant des effets transfrontaliers ;
- en matière de distribution gratuite de tabac et produits de tabac est interdite toute distribution gratuite alors que la Directive ne vise que les distributions gratuites dans le cadre d'opérations de parrainage.

¹ Source : loi modifiée du 24 mars 1989 portant restriction de la publicité en faveur du tabac et de ses produits, interdiction de fumer dans certains lieux et interdiction de la mise sur le marché des tabacs à usage oral

Le projet de loi sous avis vise surtout des modifications d'interdiction générale de fumer et de vente de produits de tabac, à savoir :

- une extension de l'interdiction de fumer à tous les lieux publics avec possibilité d'aménagement de fumeurs dans le secteur Horeca et l'octroi d'une période transitoire de trois ans aux petits bistrots pendant laquelle il n'y aura pas d'interdiction de fumer ;
- une interdiction de la vente directe de produits de tabac en libre service.

La Chambre de Commerce avait soulevé la violation du principe « toute la directive, rien que la directive » dans le cadre de son avis du 23 février 2006 sur le projet de loi du 11 août 2006 et avait à l'époque exhorté les auteurs à se limiter aux exigences de la Directive. Il échet de constater que cette revendication reste d'actualité dans le cadre du présent projet de loi.

La Chambre de Commerce partage l'avis des experts médicaux que la consommation de tabac est dangereuse pour la santé et s'accorde à reconnaître comme légitime l'engagement du Gouvernement à renforcer la lutte contre le tabagisme. Les intentions du législateur à vouloir décourager voire empêcher les citoyens de fumer afin de réduire les risques de maladie ont conduit à la mise en place d'une législation antitabac et parallèlement à une limitation de la liberté de choix des citoyens.

L'objectif du projet de loi sous avis est d'étendre l'interdiction de fumer à tous les lieux couverts accueillant du public et à tous les lieux de travail. En ce qui concerne les débits de boissons, les établissements de restauration ainsi que les hôtels, leurs exploitants auront la possibilité d'aménager, à l'intention des fumeurs, des fumeurs à condition que ceux-ci soient séparés des autres locaux et qu'ils soient équipés d'un système d'épuration ou de ventilation d'air qui exclut toute nuisance pour les non-fumeurs. Le projet de loi prévoit qu'une période transitoire de trois ans sera accordée aux débits de boissons de petite envergure afin de leur permettre de s'adapter progressivement aux nouvelles dispositions en matière de lutte antitabac.

Même si le projet de loi sous avis prévoit la possibilité d'aménager un fumeur et une période transitoire d'adaptation pour les débits de boisson de petite envergure, la Chambre de Commerce considère qu'il va aboutir à une interdiction générale de fumer à terme. Les caractéristiques techniques des systèmes d'extraction ou d'épuration des fumeurs tels que prévues par le législateur devraient être fixées en accord avec les chambres professionnelles et prévoir la possibilité d'installer une ventilation naturelle ou mécanique simple. Il convient dans ce contexte de souligner le rapport du 13 avril 2011 du Ministère de la Santé concernant le bilan de la loi du 11 août 2006 renseignant que sur 54 demandes d'autorisation introduites pour l'installation d'une pièce séparée pour fumeurs, aucune demande n'a été autorisée. La Chambre de Commerce demande au législateur de fixer des spécifications et dispositions techniquement et financièrement réalisables pour les fumeurs. Les établissements visés ne disposent pas forcément de l'assise financière pour supporter la charge supplémentaire résultant des investissements auxquels ils devront faire face. Se pose bien évidemment la question de la rentabilisation des investissements pour le secteur en question.

L'exposé des motifs fait référence à une centaine d'études réalisées dans différents pays selon lesquelles l'interdiction de fumer dans le secteur de la gastronomie n'aurait pas d'impact négatif ni sur l'économie des entreprises, ni sur l'activité des bars et des restaurants, ni d'ailleurs sur le tourisme. Tout en ne contestant nullement la qualité des études citées par les auteurs du projet de loi, la Chambre de Commerce relève que l'Horesca estime que l'introduction de la loi-antitabac en août 2006 a entraîné une baisse du chiffre d'affaires de l'ordre de 12% dans les restaurants au Luxembourg. L'Horesca en déduit à juste titre que selon toute logique, un renforcement des mesures existantes risque de reproduire des chiffres négatifs pour les simples débits de boissons. Des enquêtes et études menées chez nos pays voisins prouvent en effet que l'interdiction de fumer a provoqué des fermetures massives de petits bistrotts en Belgique, aux Pays-Bas et en Allemagne. Le troquet du coin continue cependant à assurer un rôle social important dans notre société en proposant un lieu de rencontre privilégié et recherché pour les personnes de cultures et générations différentes.

L'enquête réalisée en 2012 par la Fondation Luxembourgeoise contre le Cancer sur les habitudes tabagiques de la population montre que le nombre des fumeurs est en baisse constante depuis des années. En 2012, les fumeurs n'ont constitué que 23% de la population nationale, contre un taux de 27% en 2005. Une proportion de 51% du total des fumeurs a même déclaré vouloir arrêter et 19% des fumeurs ont l'intention de vouloir réduire leur consommation de tabac. Une enquête effectuée récemment par l'Horesca auprès d'une partie de ses membres montre que sur un total de 35 hôtels avec bar ou bistrot situés à Luxembourg-Ville, 29 établissements sont des zones entièrement non-fumeurs. Une autorégulation latente du marché en fonction des habitudes et de la demande réelle de la clientèle, a été entreprise par le secteur.

L'avant dernier article du projet de loi sous avis se propose d'introduire une interdiction de la vente directe de produits de tabac en libre service. Tout exploitant d'un débit de tabac ou d'un commerce devra veiller à conserver les produits du tabac de façon à ce que la clientèle ne puisse y avoir accès directement. La Chambre de Commerce considère que cette disposition ne constitue en rien une mesure protectrice de la santé dans la mesure où elle n'est pas de nature à influencer la décision des fumeurs de s'abstenir de fumer ou de s'alimenter en produits de tabac. Une telle interdiction formelle de la vente libre des produits de tabacs causera avant tout des problèmes logistiques considérables aux stations de service et autres commerces proposant en vente des produits de tabac car ils seront confrontés à des problèmes de stockage des produits de tabac en gros en raison de leur conditionnement volumineux.

Force est de constater que le présent projet de loi aura des répercussions négatives sur les finances publiques. Sauf à estimer qu'il y aurait, à long terme, une compensation entre les pertes au niveau des rentrées fiscales par les économies réalisées au niveau de la sécurité sociale. Il est un fait que les recettes fiscales en provenance des accises et TVA sur les produits du tabac étaient estimées à 685,6 millions euros pour l'année 2011, ce qui représente 6,6% des recettes totales de l'administration centrale. Il importe également de souligner l'importance du principal producteur de produits de tabac au Luxembourg qui occupe quelque 1.850 salariés, dont plus de 770 sur les deux sites de Hollerich et Ettelbrück.

Commentaire des articles

Concernant l'article 1^{er}

Cet article vise à compléter la liste des définitions de l'article 2 de la loi du 11 août 2006 relative à la lutte antitabac par ajout de la notion de «débit de boissons», défini comme «tout local accessible au public, dont l'activité principale ou accessoire consiste à vendre ou à offrir, même gratuitement des boissons alcooliques ou non, destinées à être consommées sur place ou emportées». D'un point de vue purement sémantique, la Chambre de Commerce est d'avis qu'il n'est pas opportun de parler de boissons «alcooliques», mais plutôt de boissons «alcoolisées». Elle demande que soit également ajoutée une définition adéquate des établissements d'hébergement dont il est fait référence dans l'article 3 du projet de loi.

Concernant l'article 3

Les modifications prévues au niveau de l'article 6 de la loi du 11 août 2006 donnent lieu aux commentaires suivants :

Paragraphe 1^{er}

Ce paragraphe propose des modifications en vue d'une extension de l'interdiction de fumer à tous les lieux couverts accueillant du public et à tous les lieux de travail. Ainsi, sont ajoutés au point 7 tous «les établissements couverts où sont pratiqués des sports ou des activités de loisirs».

Le point 13 prévoit d'énumérer séparément «les établissements de restauration» ainsi que «les salons de consommation des pâtisseries et des boulangeries». Dans la version actuelle de la loi du 11 août 2006, l'interdiction de fumer s'applique aux discothèques pour autant que celles-ci accueillent également des jeunes de moins de 16 ans. La nouvelle loi n'opère plus de distinction en fonction de l'âge des clients des discothèques et impose une interdiction générale de fumer pour toutes les discothèques qui deviennent ainsi des endroits non-fumeurs. Le point 15 propose d'étendre l'interdiction de fumer des galeries marchandes aux galeries commerciales.

La Chambre de Commerce note que le point 17 du projet de loi sous avis introduit une interdiction générale de fumer à tout débit de boissons et abandonne les plages horaires fixées dans l'article 6 de la loi du 11 août 2006.

Est prévu au point 18 une interdiction de fumer dans les établissements d'hébergements tels que visés par le projet de loi n°6360 relatif à l'institution d'un statut d'hébergement. La nouvelle disposition sera valable pour les locaux à usage collectif dont également les ascenseurs et corridors mais ne s'appliquera pas aux chambres d'hôtes louées aux clients.

Le paragraphe sous avis n'appelle pas de commentaire particulier de la Chambre de Commerce.

Paragraphe 2

La loi actuelle interdit de fumer tant à l'intérieur que dans l'enceinte d'un établissement hospitalier, sauf dans des fumeurs qui ne sont cependant accessibles qu'aux seuls patients hospitalisés. La Chambre de Commerce salue la nouvelle disposition permettant à chaque établissement hospitalier d'aménager une seule zone fumeur en plein air mais propose une utilisation commune par les patients et les visiteurs de l'hôpital. La Chambre de Commerce soutient l'idée «d'une localisation de cette zone fumeur à distance de toute porte communiquant avec l'établissement hôtelier» mais constate l'ambiguïté de la notion «à distance» de sorte qu'elle recommande une délimitation plus précise.

Paragraphe 3

Le paragraphe 3 abandonne la possibilité de tolérer la consommation de produits de tabac accordée aux établissements de restauration, aux salons de consommation des pâtisseries et boulangeries pour les pièces séparées de la salle principale et disposant d'un système d'extraction ou d'épuration d'air. La nouvelle disposition prévoit cependant à nouveau une exception à l'interdiction de fumer pour ces mêmes établissements, de même que pour les débits de boissons et les établissements d'hébergement sous condition d'aménager un fumeur dans un local isolé à part. A cet égard, la Chambre de Commerce rappelle ses réserves formulées lors de son avis sur le projet de loi relatif à la lutte antitabac, avis de la Chambre de Commerce du 23 février 2006 sur le projet de loi n°5533, concernant le risque d'une discrimination des fumeurs par leur isolement, voire leur « mise sous quarantaine ».

Le secteur Horeca qui passe déjà par une période difficile en ces temps de crise, sera obligé de supporter des coûts d'investissement supplémentaires pour adapter ses infrastructures d'accueil aux exigences du législateur afin de pouvoir continuer à accueillir un pourcentage non-négligeable de sa clientèle, à savoir les fumeurs. Cette obligation d'investissement risque surtout de placer les débits de boissons dans une situation peu confortable en termes financiers, car ils seront exposés au risque de perdre une partie de leur clientèle traditionnelle de «fumeurs» dans un secteur déjà fortement touché par la crise.

La Chambre de Commerce regrette que le projet de loi sous avis prévoit l'obligation d'aménager un fumeur pour ceux des cafetiers qui chercheront à retenir une partie de leur clientèle « fumeurs » sans pourtant donner un descriptif technique permettant d'évaluer les coûts qui en résultent.

La Chambre de Commerce se pose également la question de la rentabilisation de ces investissements supplémentaires. Aux yeux de la Chambre de Commerce, les dépenses d'aménagement d'un tel fumeur devraient bénéficier des aides prévues au titre des investissements dans des immobilisations corporelles prévues par le régime d'aides aux petites et moyennes entreprises conformément aux dispositions du règlement grand-ducal du 19 février 2005 portant exécution de l'article 2 de la loi du 30 juin 2004. Sont à l'heure actuelle notamment exclues de l'application du régime d'aides aux petites et moyennes entreprises, les débits de boissons alcoolisées et non alcoolisées en disposition du règlement grand-ducal du 9 mai 2010 portant modification du règlement grand-ducal du 19 février 2005.

Concernant l'article 4

L'aménagement d'un fumoir tel que décrit ci-avant est difficilement réalisable dans l'ensemble des débits de boissons. Ce sont surtout les petits bistrots qui se heurtent à des contraintes spatiales et techniques pour aménager des infrastructures permettant à leur clientèle de continuer à fumer. Le problème du financement et la question de rentabilisation sont d'autres contraintes qui risquent de mettre en cause le délicat équilibre entre des établissements de taille et de performance différentes. Afin de donner aux exploitants de ces établissements la possibilité de s'adapter progressivement à l'interdiction de fumer, le dispositif sous avis prévoit que les débits de boissons de petite taille, répondant à certains critères, puissent opter pour une période transitoire pendant laquelle ils ne seront pas soumis à l'obligation d'interdire la consommation de produits de tabac. La validité du présent article est limitée à la période triennale qui suit son entrée en vigueur. La prolongation du présent article dépendra d'une évaluation effectuée par le ministre ayant la Santé dans ses attributions.

Selon la Chambre de Commerce, l'option accordée aux petits exploitants constitue une solution temporaire qui ne laisse pas de choix ou alternative à l'exploitant pour la suite. L'échéance de la période transitoire marquera probablement le début d'un bannissement total de la fumée de tabac des débits de boissons concernés et comportera une exclusion des fumeurs qui seront ainsi obligés de fumer à l'extérieur.

La Chambre de Commerce estime que les critères d'éligibilité pour ce qui est de la surface d'exploitation et de l'embauche de personnel sont trop restrictifs. Le projet de loi prévoit en effet de faire échapper des dispositions de la période transitoire les cafés avec jeu de quilles car ils dépasseront facilement le maximum de 60 m² en surface d'exploitation de même que les établissements qui embauchent du personnel occasionnel pour des prestations de nettoyage.

De même, la Chambre de Commerce critique vivement les modalités prévues par les auteurs du projet sous avis pour pouvoir profiter du régime transitoire pour les cafés de petite dimension. Seuls les bistrots exploités au 31 octobre 2012 sont éligibles pour ce régime transitoire. Il leur est demandé de faire une demande d'autorisation dans les six mois après l'entrée en vigueur de la loi. La Chambre de Commerce souligne que le secteur Horeca au Luxembourg connaît une rotation élevée des débits de boissons avec un taux annuel moyen d'environ 30%. Le fait de limiter l'accès à ce dispositif aux seuls établissements existants et pendant une durée maximale de six mois pourrait constituer un frein à l'esprit d'entreprise et pénaliser les dossiers de reprise et de création nouvelle prévus au-delà du délai d'introduction de la demande. La Chambre de Commerce réclame une annulation pure et simple de la clause d'existence rétroactive et de la période d'introduction de la demande de 6 mois.

L'autorisation en question sera délivrée par le Ministre sur base d'un rapport de la Direction de la Santé. La Chambre de Commerce critique que la nouvelle disposition ne prévoit pas de délai endéans lequel le Ministre doit répondre. Elle se pose la question si les demandes d'autorisation pourront être traitées dans des délais raisonnables au vu des contrôles obligatoires à effectuer par la Direction de la Santé et propose d'introduire une date limite de 3 mois de réponse du Ministère selon le principe du "silence vaut accord". Cette revendication d'instaurer un délai est conforme au principe de simplification administrative.

L'article 20 de la loi du 29 juin 1989 portant réforme du régime des cabarets interdit aux mineurs de moins de seize ans, non accompagnés par leur représentant légal ou la personne exerçant sur eux l'autorité parentale, l'accès aux débits de boissons. La Chambre de Commerce s'oppose à l'obligation proposée sous le point (3) selon laquelle l'exploitant d'un débit de boissons dans lequel l'interdiction de fumer ne vaut pas devra prendre des mesures pour empêcher l'accès à des mineurs âgés de moins de dix-huit ans accomplis. La Chambre de Commerce approuve le principe de l'interdiction de fumer pour les jeunes de moins de seize ans dans les débits de boissons, toutefois sans contrainte d'accès à une clientèle au-delà de cette limite d'âge.

Concernant l'article 5

Il découle de cette disposition que tout exploitant d'un débit de tabac ou d'un commerce offrant des produits de tabac doit veiller à conserver ses produits de façon à ce que la clientèle ne puisse y avoir accès sans l'aide d'un préposé. La Chambre de Commerce regrette que la présente disposition excède l'article 16 de la convention-cadre de l'OMS pour la lutte antitabac concernant les mesures relatives à la réduction de l'offre de tabac. Elle est d'avis que l'interdiction d'accès direct à des produits tabac ne constitue en rien une mesure protectrice de la santé car elle n'est pas de nature à influencer la décision des fumeurs de s'abstenir de fumer. La vente de tabac aux moins de 16 ans étant déjà interdite, cette nouvelle disposition n'apportera aucune valeur ajoutée par rapport à l'ancienne loi. Au contraire, elle causera surtout des inconvénients logistiques considérables pour les stations de service.

Concernant l'article 6

L'article 6 vise une extension des dispositions en matière d'infraction aux débits de boissons et établissements d'hébergement. Si la Chambre de Commerce peut accepter les différentes mesures de sanctions proposées, elle considère cependant qu'il va être difficile de juger avec objectivité du caractère intentionnel de l'infraction commise. La loi prévoit effectivement de punir l'exploitant "qui omet délibérément de veiller dans son établissement au respect de l'interdiction de fumer".

* * *

Après consultation de ses ressortissants, la Chambre de Commerce ne peut approuver le projet de loi sous rubrique que sous réserve expresse de la prise en considération des remarques formulées dans le présent avis.

BLU/TSA