Delémont, le 28 janvier 2025

RAPPORT DE CONSULTATION

PROJET DE REVISION PARTIELLE DE LA LOI SUR LES AUBERGES

I. Introduction

Le projet de révision partielle de la loi sur les auberges (LAub) fait suite à l'acceptation par le Parlement de la motion n° 1404, tendant à la modernisation de la législation dans le domaine de l'hôtellerie et de la restauration.

En date du 15 décembre 2023, le Département de l'économie et de la santé a engagé une procédure de consultation sur l'avant-projet. Au vu du caractère spécifique des modifications législatives, la consultation a été limitée aux milieux intéressés, à savoir les partis et associations politiques, les communes et associations de communes, GastroJura et Jura Tourisme. Le délai de réponse s'étendait jusqu'au 1^{er} mars 2024.

Ont fait part de leurs considérations : Les VERT·E·S Jura, HelvEthica, Les Socio-Chrétiens Jura, Parti chrétien-social indépendant jurassien (PCSI), Parti libéral-radical jurassien (PLR), Le Centre Jura, GastroJura, Jura Tourisme, 24 communes jurassiennes ainsi que la commune de Moutier.

II. Remarques générales émanant des participants à la consultation

Vingt-quatre communes jurassiennes (sur 50) ont répondu à la consultation. Parmi celles-ci, 18 (Alle, Boncourt, Basse-Vendline, Bourrignon, Clos du Doubs, Cœuve, Courgenay, Courtedoux, Courtételle, Damphreux-Lugnez, Develier, Grandfontaine, Haute-Ajoie, La Baroche, Muriaux, Porrentruy, Saignelégier, Vendlincourt) se sont ralliées à la prise de position qui leur avait été communiquée par le comité de l'Association Jurassienne des Communes (AJC) ou ont fait part d'un avis s'en rapprochant, en contestant notamment l'abandon du préavis communal (art. 35 et 36).

Dans sa prise de position, l'AJC, partage l'objectif de modernisation de la loi et soutient le maintien du régime d'autorisation comme des heures d'ouverture actuelles ainsi que de l'obligation pour les tenanciers d'établissements soumis à patente d'être titulaires d'un certificat de cafetier. Elle soutient également l'introduction de la violation des normes de sécurité alimentaire dans la liste des motifs de retrait de patente, les ajouts apportés à l'article 5 s'agissant des établissements exclus du champ d'application de la loi, les modifications apportées aux art. 10 et 11 concernant plus particulièrement l'établissement d'un critère unique pour distinguer les établissements soumis à patente de ceux soumis à permis, ainsi que la volonté exprimée d'assouplir, par voie d'ordonnance, les heures d'ouverture et de fermeture des cantines de places de sport. Elle se dit favorable au régime prévu pour les camions-restaurants, à la possibilité d'exploiter jusqu'à trois établissements en parallèle ainsi qu'à l'introduction d'une obligation d'organiser un service d'ordre privé en cas de nuisances réitérées. Les articles 22, 25 et 31, 39, 40, 42, 43, 73 et 84 n'appellent pas de commentaires particuliers.

Il en va en revanche autrement de l'abandon du préavis communal prévu par les nouveaux articles 35 et 36 qui impliquent par ailleurs l'abrogation de l'article 74. L'AJC considère ainsi avec une grande circonspection la limitation de l'implication des communes à un rapport portant uniquement sur la conformité de l'établissement public au droit des constructions et de l'aménagement du territoire. Il estime que l'avis de la commune est indispensable sur ce point et qu'il faut maintenir dans la loi la possibilité, pour la commune, d'examiner les demandes de patente, de permis et de licence, de se renseigner sur la personne du requérant et - au besoin - de l'entendre. Il n'y a donc pas de raison de supprimer ce préavis alors qu'il est conservé, par l'introduction de l'article 36a, pour les demandes de permis d'établissement public occasionnel.

La commune de Basse-Allaine est favorable à l'avant-projet soumis à consultation.

La commune de Cornol n'a pas émis de remarque particulière, si ce n'est au sujet d'un commentaire d'une disposition.

L'avant-projet soumis convient à la commune de Courrendlin, sous réserve d'une remarque concernant une disposition.

La commune de Courroux n'a pas de remarque particulière à émettre sur l'avant-projet.

La commune de Fontenais salue la volonté de simplifier les dispositions régissant les établissements publics, la possibilité d'exploiter simultanément trois établissements, l'élargissement du régime du permis pour les établissements jusqu'à vingt places. Elle regrette toutefois que la libéralisation de cette activité se soit arrêtée à mi-chemin. La distinction entre permis et patente devrait être abolie, comme l'obligation d'être au bénéfice d'un certificat de cafetier, qui est une mesure corporatiste. Il y a donc lieu de modifier, voire de supprimer, les articles 16, 17 et 18 de la loi actuelle. Il est regrettable que l'avant-projet ne se soit pas davantage inspiré de la loi neuchâteloise de 2014 sur les établissements publics, nettement plus simple et qui n'exige pas le certificat de cafetier. La loi neuchâteloise fait davantage confiance à la responsabilité des tenanciers et insuffle un esprit d'entreprise, notamment avec l'obligation de désigner un responsable d'établissement identifiable et présent régulièrement sur les lieux, à la place du certificat. Elle permet surtout à l'administration d'accorder de manière plus souple des permis d'exploitation en fonction des lieux et des objectifs visés. Les cours de cafetiers dans le Jura, quant à eux, n'ont jamais empêché la mauvaise cuisine, les mesures d'hygiène insuffisantes ou les nombreuses faillites de cafés-restaurants. A l'inverse, la loi neuchâteloise encourage la formation avec les associations professionnelles et y consacre une part des taxes. L'instauration d'un système d'autocontrôle tel que prévu par la législation fédérale et des contrôles plus sévères sur le respect de la législation cantonale en matière d'hygiène, d'ordre public ou de protection de la jeunesse et contre l'alcoolisme seraient préférables. S'agissant du remplacement du préavis communal par un rapport de la commune portant sur le respect des règles du droit de la construction, cette disposition mérite de plus amples éclaircissements. Les petites communes ne sont pas équipées pour juger de la compatibilité d'un local avec les exigences de sécurité, d'hygiène ou d'isolation de tels établissements. Les communes peuvent tout au plus vérifier qu'une demande de permis de construction ou de rénovation a été déposée. En ce sens, l'article 36 est insuffisant ou totalement superflu. Enfin, la révision ne remplit pas les principales exigences de la motion n° 1404 qui proposait entre autres davantage de subsidiarité, notamment en faveur des communes, s'agissant des horaires d'ouverture des établissements et des dépassements d'horaire. Le conseil communal de Fontenais doute que cette révision a minima et qui renforce le rôle de l'Etat puisse « permettre de créer des conditions favorables au développement économique, à l'innovation et à l'esprit d'entreprise » comme le souhaitait le motionnaire.

La commune du Noirmont estime que la nouvelle législation simplifie les démarches et apporte des clarifications. Par rapport à l'abandon du préavis communal, il paraît cohérent que les communes doivent donner leur aval par rapport au droit des constructions et de l'aménagement du territoire et laisser la compétence aux services idoines de se renseigner et donner les autorisations nécessaires. Toutefois, la commune doit pouvoir informer par une remarque en cas d'éventuels problèmes liés à la personne requérant l'autorisation.

La commune de Moutier considère que l'avant-projet de révision est positif, en particulier en ce qui concerne la possibilité d'exploiter simultanément trois établissements (art. 21) et l'autorisation de vente d'alcool dans les stations-services (art. 6). Elle attire l'attention sur trois dispositions de la LAub (art. 15, 64 et 66) qu'il n'est pas prévu de modifier dans le cadre du présent projet mais qui mériteraient d'être discutées, la pratique bernoise, plus souple en la matière, paraissant positive.

GastroJura approuve l'avant-projet, sous réserve des remarques faites au sujet de quatre dispositions (art. 10, 14, 15, 66).

Jura Tourisme approuve l'avant-projet, sous réserve de certaines remarques concernant le régime applicable à certains hébergements, ainsi que sur les articles 15 et 31.

Le parti Les VERT·E·S Jura rappelle qu'il s'était opposé au Parlement à la motion n° 1404 en raison de craintes quant à une trop grande libéralisation de l'exploitation d'établissements. A la lecture de l'avant-projet, il comprend la nécessité d'assouplir certaines dispositions en cohérence avec la législation d'autres cantons et soutient le fait qu'une patente reste liée à un établissement. Il est également favorable à ce que la commune continue à avoir son mot à dire sur l'ouverture d'un établissement, et salue la nouveauté qui consiste dans la possibilité de retirer une patente en cas de violations des dispositions sur la sécurité alimentaire. Il est ainsi plutôt favorable à la nouvelle loi telle que présentée.

HelvEthica conteste le principe de soumettre à patente l'exploitation d'un restaurant, citant les cantons de Zurich, Zoug, Grisons, Uri, Schwyz, Glaris, Appenzell Rhodes-Extérieures et Neuchâtel, dans lesquels une patente de restaurateur n'est pas exigée. Cette exigence devrait être abandonnée dans l'esprit de la loi fédérale sur le marché intérieur, au travers d'une révision totale de la loi.

Le parti Les Socio-Chrétiens Jura estime que la grande majorité des propositions de modification est adéquate. Il regrette toutefois que, une fois de plus, la demande d'avis auprès des autorités communales, celles qui sont les plus proches et les plus concernées par les établissements devant demander permis ou patente, est de moins en moins valorisée et que son étendue se réduise comme peau de chagrin au bénéfice d'une décision centralisée.

Le PCSI soutient l'avant-projet, à l'exception du retrait du préavis communal pour l'octroi des patentes et permis, rejoignant l'avis de l'AJC résumé ci-dessus.

Le PLR se déclare d'accord pour que le régime d'autorisation subsiste. Il faut toutefois veiller à ne pas ajouter d'entraves aux acteurs de la branche, déjà soumis à une pression importante. Ouvrir la possibilité aux détenteurs de patente d'exploiter jusqu'à trois établissements est positif. Le PLR peut comprendre que le lien entre l'établissement et la patente subsiste au vu des explications fournies. Le secteur concerné a fortement évolué depuis quelques années, avec l'offre très abondante de nouvelles structures dédiées aux vacances. Ces nouvelles manières de travailler doivent être prises en considération, en veillant à éviter les inégalités de traitement entre les différents acteurs / types

d'acteurs. La suppression du préavis communal est remplacée avantageusement par un rapport sur la conformité des locaux aux prescriptions légales. Cependant, en cas de doute sur un candidat à la patente ou à un permis, le Canton ne devrait pas se priver d'un avis de la commune.

Le Centre est favorable à la possibilité d'exploiter simultanément trois établissements et à la durée de validité portée à cinq ans pour les permis, ces changements allant dans le sens voulu par la motion n° 1404. La définition d'un critère unique pour distinguer les établissements soumis à patente de ceux soumis à permis va dans la direction souhaitée. Quant à savoir si les seuils choisis (20 places en restauration ou 10 places en hébergement) sont opportuns, l'avis des professionnels de la branche est déterminant. Concernant l'abandon de la phase de préavis communal qui est remplacée par un rapport relatif à la conformité au droit des constructions et de l'aménagement du territoire, il faut relever qu'actuellement déjà, un préavis négatif ne suffit pas à refuser une autorisation si tous les critères sont conformes au droit. Se référant au texte de la motion qui abordait les objectifs et le contenu des cours et des examens pour les candidats souhaitant exploiter des établissements publics, il est constaté que cette thématique n'est logiquement pas mentionnée dans le projet de révision de la présente loi. Il faut néanmoins que les professionnels de la branche soient partie prenante du contenu de la formation et des examens au travers des organismes qui les représentent.

III. Analyse article par article et modifications

Article	Remarques	Analyse	Proposition
Art. 5, al. 1	Le PLR se demande pourquoi, à la lettre c, il y a lieu de lister nommément les sportifs et les amis de la nature. Cela revient à exclure des catégories de personnes qui ont les mêmes buts que ces derniers. Il serait préférable que des critères soient recensés dans la loi plutôt que ces termes trop précis.	La teneur proposée à la lettre c (« les lieux d'hébergement destinés aux jeunes personnes (auberges de jeunesse et établissements destinés aux colonies de vacances), aux sportifs, amis de la nature, et autres institutions analogues, si leur réglementation interne a été approuvée par le département auquel est rattaché le Service de l'économie et de l'emploi ») paraît équilibrée en présentant un certain degré de précision tout en ouvrant la même possibilité aux autres institutions analogues, ce qui apporte une certaine souplesse.	
Art. 5, al. 2	GastroJura propose d'ajouter les places de camping à l'article 5, alinéa 2, qui inventorie les hébergements exclus de l'application de la présente lorsque le loueur n'offre pas de mets et de boissons.	les places de camping dans le champ d'application de	remarque, en modifiant toutefois l'article 3, lettre a, au lieu de
Art. 10	Jura Tourisme suggère de clarifier le régime pour les appartements de vacances et chambres d'hôtes offrant des mets et des boissons et ayant plus de 10 lits.		Pas de changement du texte légal, mais précision dans le commentaire.
Art. 10 et 11	GastroJura relève, s'agissant de la distinction entre patente et permis selon le critère du nombre de places en restauration (plus ou moins que 20), que celui-ci ne tient pas compte du nombre de places en terrasse. GastroJura propose de diminuer ce nombre à 15 et de tenir compte des places en terrasse (deux places extérieures pour une place intérieures).	de l'article 11 a été précisé, dans le sens que toutes les places proposées aux clients doivent être comptées, y compris celles en terrasse. Un établissement soumis à permis aura ainsi la possibilité	texte légal, mais précision dans le commentaire s'agissant des places en terrasse.

		disposer à sa convenance à l'intérieur et à l'extérieur, sans toutefois dépasser le maximum de 20 unités. Cela étant, il est proposé de maintenir la limite à 20 places pour les permis, celle-ci ayant été largement soutenue dans la consultation, et non de l'abaisser à 15.	
Art. 11	La commune de Cornol a relevé que l'assouplissement de l'ordonnance qui permettra aux cantines de places de sport d'élargir leurs heures d'ouverture durant les manifestations entrera en concurrence avec les bars et restaurants locaux, contrairement à ce qui est indiqué dans le commentaire de cette disposition.	que les heures d'ouverture des cantines de places de sport pourraient être assouplies au travers d'une modification de l'ordonnance sur les auberges, en	sous réserve d'une adaptation du commentaire.
Art. 14	GastroJura estime qu'il n'y aucune raison à ce que les camions-restaurants échappent à la loi, car ils représentent une réelle concurrence pour les établissements soumis tant à patente qu'à permis. A l'instar de FR, VD et GE, il est proposé d'instaurer une formation allégée (surtout au niveau de l'hygiène) pour obtenir une licence de restauration rapide, voire même le cours de cafetier intégralement.	2, lettre b, a été précisé, de même que le commentaire, dans le sens que les camions-restaurants sont désormais expressément soumis à permis et qu'ils n'ont pas la possibilité d'obtenir une patente pour pouvoir disposer de plus de 20 places. Cela étant, il est	11, alinéa 2, lettre b et du commentaire, toute- fois sans soumettre les tenanciers de camions- restaurants à l'exigence d'une formation allé-

Il est rappelé que les camions-restaurants restent soumis aux exigences en matière de denrées alimentaires et de contrôle dans la même mesure que les autres activités soumises à permis, comme les services de traiteur et les points de vente à l'emporter. Il ne se justifie pas de créer un régime différencié pour les camions-restaurants. Selon la commune de Moutier, l'article 15 de la loi actuelle L'avant-projet soumis à consultation ne contenait pas Pas de changement. Art. 15. al. 2 pose problème. En particulier, la restriction d'obtention de proposition quant à une modification de l'article 15. d'une patente aux personnes ayant connu une faillite Cette disposition prévoit, à son alinéa 2, lettre a, que les faillis et les personnes ayant fait l'objet d'une saisie durant les dix années précédentes est trop sévère (al. 2, let. a). Le Conseil municipal considère que le principe de infructueuse dans le cadre de la profession au sens de liberté économique devrait primer et que la pratique dans la présente loi, pour autant que la faillite ou la saisie la LAub devrait être similaire aux autres professions. Une infructueuse remonte à moins de dix ans, ne peuvent telle restriction ne s'applique en effet pas dans la plupart être titulaires d'une patente ou d'un permis, sauf des autres corps de métier. Par ailleurs, les autres alinéas circonstances exceptionnelles. sont obsolètes ou difficilement vérifiables. Il est donc Cette disposition permet d'éviter que des personnes proposé d'abroger le deuxième alinéa de l'article 15. ayant accumulé, dans le cadre d'une précédente Selon GastroJura, la loi sur les faillites donne aux activité dans le domaine de l'hôtellerie ou de la entrepreneurs une nouvelle chance d'exercer une activité restauration, des dettes ayant conduit à la faillite ou à économique. Il est même très courant que les la délivrance d'actes de défaut de biens, puissent se entrepreneurs faillis restent par la suite dans la même relancer à titre personnel dans une même activité sans branche. En effet, ils rachètent souvent les actifs de leur attendre durant un certain délai. Cette restriction entreprise pour repartir sur cette base. Il n'y a aucune s'avère utile afin d'éviter une augmentation justification objective à faire valoir pour expliquer le fait subséquente des dettes au travers d'une nouvelle qu'un entrepreneur de l'hôtellerie-restauration ne soit pas activité, qui risquerait de se faire au préjudice soumis aux mêmes conditions. Cela induit en outre une notamment des fournisseurs et des employés. inégalité de traitement entre les branches. On constate ici notamment une violation du droit à la liberté économique L'article 15, alinéa 2, permet en outre une dérogation (art. 27 et 94 de la Constitution fédérale). Les en présence de circonstances exceptionnelles, ce qui interventions étatiques sur la liberté économique doivent est de nature à apporter une certaine marge être limitées aux aspects strictement nécessaires et d'appréciation à l'autorité. doivent être conformes au principe de la proportionnalité. Une faillite ne menace pas la protection de la santé, de la II est ainsi proposé de maintenir l'article 15 inchangé.

	tranquillité, de l'ordre et de la sécurité publics. La disposition outrepasse l'objectif visant à exclure les personnes criminelles ou délinquantes qui mettent en danger les « biens de police ». Elle viole donc le principe de proportionnalité. Les cantons environnants de Berne, Neuchâtel et Bâle-Ville ne sont pas soumis à une telle disposition. Au niveau national, des dispositions plus strictes concernant les faillites abusives entreront en vigueur probablement cette année. Il n'est donc pas nécessaire de prévoir de telles dispositions au niveau cantonal. Jura Tourisme propose de supprimer ce point contraire à la liberté d'entreprendre, en regard avec ce qui est appliqué dans d'autres branches économiques. Il faut néanmoins en parallèle réfléchir aux solutions de renforcement des mesures pour éviter les faillites abusives.		
Art. 31, al. 1	Jura Tourisme estime la formulation trop détaillée et propose une teneur plus courte.	Cette disposition énumère les données qui doivent être enregistrées au sujet des hôtes hébergés. Compte tenu des règles en matière de protection des données, un certain degré de précision est requis à ce propos, de sorte qu'il est proposé de laisser le texte inchangé.	Pas de changement.
Art. 31, al. 2	HelvEthica regrette qu'il soit obligatoire d'utiliser la plateforme en ligne alors que l'Etat ne fournit pas les moyens informatiques nécessaires.		Pas de changement.
Art. 35 et 36	L'abandon du préavis communal est contesté par 18 communes qui se sont ralliées à l'avis de l'AJC, par Les VERT·E·S Jura, Les Socio-Chrétiens Jura et le PCSI.		sous réserve d'une adaptation du commen-

		L'examen du respect de ces conditions objectives ne dépend pas d'une appréciation ou d'un constat émanant de la commune. De la sorte, le préavis de l'autorité communale ne se justifie pas. Cela étant, si les circonstances particulières le justifient, il restera toujours possible pour l'autorité communale de transmettre certaines informations complémentaires au Service de l'économie et de l'emploi.	
Art. 36	Selon la commune de Courrendlin, il paraît difficile pour la commune de répondre à certains critères comme le contrôle de conformité incendie, équipement, chambre froide, WC, stationnement, loi fédérale sur l'égalité pour les handicapés, etc. Ces détails ne peuvent pas être de la compétence uniquement de la commune et cela nécessiterait donc l'attribution de ces examens à un mandat externe à la commune par extension : le canton	des champs à remplir. Les autorités communales disposeront des informations nécessaires pour le remplir.	Pas de changement.
Art. 64 et 66	Selon la commune de Moutier, actuellement dans le régime bernois, les heures de fermeture des bars en fin de semaine sont fixées à 2h30. Dans la loi jurassienne, à 1h. Cette différence s'explique par une rapproche plus libérale du canton de Berne. Néanmoins, la législation bernoise a eu pour conséquence à Moutier de rendre inattractive toute offre de discothèque. Le Conseil municipal est ainsi plutôt favorable à l'esprit de la loi jurassienne. Néanmoins, sans discothèques, les bars prévôtois seront contraints de fermer à 1h, avec des conséquences économiques sur ces établissements, ainsi que sécuritaire sur la population (clients livrés à euxmêmes à 1h, sans alternative). C'est pour cette raison que la commune de Moutier invite à songer à flexibiliser la loi	de modification du régime des heures d'ouverture et de fermeture des établissements. Celui-ci est jugé équilibré et satisfaisant en pratique. Il est ainsi proposé de laisser inchangées les règles qui prévalent actuellement quant aux heures d'ouverture et de fermeture. Il est précisé que les bars sis dans la ville de Moutier pourront examiner la possibilité de solliciter une patente d'établissement de divertissement afin de pouvoir bénéficier d'une extension de leurs horaires.	Pas de changement.

	jurassienne dans les circonstances où il n'y aurait pas de discothèque dans un rayon donné (par exemple, dans le district). En ce sens, il pourrait être envisagé de modifier l'article 64 en ajoutant un alinéa permettant cette exception, ou alors l'article 66 en proposant des jours de fermetures tardives supplémentaires.		
Art. 66	S'agissant de l'article 66, GastroJura estime que la possibilité de déplacer, sous certaines conditions, l'heure de fermeture jusqu'à 3 heures du matin, à raison actuellement de 20 jours par année civile au plus, devrait être possible à l'avenir à raison de deux jours par mois, respectivement 24 fois par année, comme dans le canton de Berne. GastroJura indique que des restaurateurs de la ville de Moutier aimeraient que la pratique bernoise reste possible, à savoir 24 autorisations de prolongation par année.	consultation ne contenait pas de proposition d'adaptation. Comme indiqué ci-dessus, le régime prévalant actuellement au niveau des heures de fermeture fait l'objet d'un consensus et représente un juste milieu entre les différents intérêts en présence, eu égard en	