



par Jean Faniel, CRISP

Interdiction de fumer dans l'Horeca

Une histoire qui pourrait inspirer d'autres bonnes causes

Le 1^{er} juillet dernier, la Belgique a rejoint la vingtaine de pays européens où fumer est interdit dans tous les lieux fréquentés par le public, y compris, désormais, dans les cafés et les casinos. La mesure est entrée en vigueur de manière anticipée et inattendue. Cette étape clôt un processus politique interpellant, au terme duquel la Cour constitutionnelle a fait primer l'égalité des citoyens, la santé et l'obligation pour les pouvoirs publics de prendre les mesures nécessaires afin d'affronter le problème du tabagisme. Analyse d'une histoire qui pourrait inspirer d'autres causes environnementales...

Fin mars 2004, l'Irlande a été le premier pays de l'Union européenne à bannir complètement l'usage de tabac de tous les restaurants et débits de boisson. Interdire de fumer dans les pubs n'a pas été sans mal. Bouleversant les mentalités et l'image du pub noyé dans une épaisse fumée, la décision a aussi occasionné de vives tensions au sein même du gouvernement, un ministre s'opposant publiquement à cette mesure et allant jusqu'à menacer, en vain, de démissionner. Le résultat fut cependant jugé positif. Un an plus tard, 96 % des Irlandais estimaient que la nouvelle réglementation était un succès (89 % parmi les fumeurs) et les résultats financiers du secteur Horeca n'avaient pas été affectés sensiblement par le changement de réglementation (1).

Cette interdiction avait été préparée par une combinaison de plusieurs éléments, sur lesquels on reviendra. On relèvera aussi que les autorités irlandaises ont astucieusement joué avec le climat. Entrée en vigueur au printemps, l'interdiction de fumer à l'intérieur avait été largement assimilée au moment où l'hiver a commencé, et l'habitude avait été prise de sortir pour fumer (pour ceux qui n'avaient pas arrêté entre-temps). Faisant entrer la même mesure en vigueur en janvier (2005 en Italie, 2008 en France...), d'autres gouvernements n'ont pas eu la même habileté, et ont donné une alliée supplémentaire aux défenseurs du tabac : la météo hivernale.

Des intérêts et des arguments opposés

Outre l'industrie du tabac elle-même, dont on perçoit bien les intérêts dans ce dossier, on trouve surtout, parmi les opposants au changement de législation, des fumeurs (mais pas tous, un grand nombre reconnaissant préférable de fumer à l'extérieur et de manger dans un resto sans tabac), des brasseurs (2) et des tenanciers de restaurants ou de cafés. Quel que soit le pays concerné, ces derniers mettent en avant deux arguments principaux pour dénoncer l'interdiction qui leur est faite. Ils annoncent d'une part la mort économique de leur secteur d'activité, avec toutes les conséquences sociales que cela engendrerait pour les tenanciers et pour leurs salariés. Ils s'érigent d'autre part en défenseurs de la liberté individuelle, liberté pour les clients de fréquenter les établissements qu'ils souhaitent, avec ou sans fumée, et pour les tenanciers d'exposer ou non leur propre santé aux risques liés au tabagisme dit passif.

Les tenants d'une interdiction généralisée mettent davantage en avant les conséquences funestes du tabac sur la santé (en Belgique, le tabac tue vingt fois plus que la route) et en font une question de santé publique, soit un enjeu collectif et non limité à des choix individuels. Par conséquent, la protection des non-fumeurs et celle

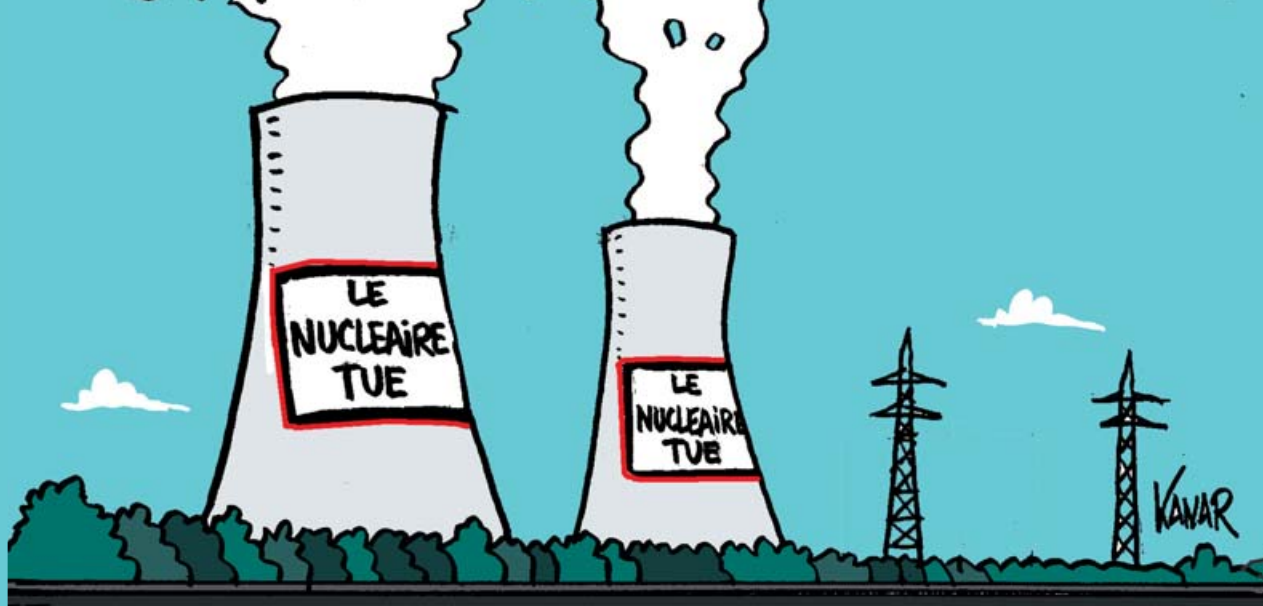
des employés du secteur Horeca doit passer par une intervention forte et claire des pouvoirs publics. La logique économique n'est pas absente de ces prises de position, adoptées en particulier par les associations de lutte contre le cancer ou le tabac, puisque les conséquences financières du coût des soins dispensés aux victimes (actives ou passives) du tabac sont largement supportées par les budgets publics.

La Cour constitutionnelle parle

L'interdiction entrée en vigueur en Belgique le 1^{er} juillet 2011 est l'aboutissement d'un long processus. Comme ailleurs, la Belgique a interdit l'usage du tabac dans les lieux et les transports publics d'abord, sur le lieu de travail ensuite, puis a réduit cet usage dans les restaurants à une partie de la surface des établissements, avant d'étendre l'interdiction de fumer à tous les restaurants. Ce cheminement par étapes atteste tout à la fois les résistances des acteurs évoqués plus haut à bannir rapidement et complètement l'usage du tabac dans les lieux fréquentés par le public, et d'autre part les hésitations et réticences des pouvoirs publics à accélérer les choses. Face aux positions assez claires des partis verts promouvant la généralisation de l'interdiction de fumer dans les lieux publics et, à l'opposé, des partis libéraux freinant cette extension, leurs concurrents électoraux ont davantage louvoyé, par crainte de représailles dans les urnes.

L'évolution récente de la législation illustre ces tensions et ces attermoissements. La volonté de préserver les cafés, leurs fournisseurs, leurs tenanciers et leurs clients fumeurs a conduit le législateur à prévoir différentes exceptions à l'interdiction de fumer qui ont rendu la réglementation de moins en moins lisible. En outre, la dernière étape législative a été marquée par divers rebondissements. A la faveur d'une majorité différente de celle soutenant le gouvernement, le Sénat a supprimé les exceptions que la Chambre avait adoptées, avant que celle-ci rétablisse sa vision des choses, postposant ainsi la généralisation de l'interdiction de fumer. En tant que ministre fédérale de la Santé publique, Laurette Onkelinx (PS) jugeait en commission du Sénat « inconcevable [...] de ne pas prôner une interdiction générale de fumer » (3). Quelques semaines plus tard, la discipline de parti a conduit les députés socialistes francophones à réformer à la Chambre la position plus restrictive prise par le Sénat, notamment grâce aux voix du PS. Les élus du CD&V et du CDH ont opéré la même volte-face, traduisant manifestement une position commune adoptée par les partis de la majorité gouvernementale. Finalement, la Chambre a adopté deux lois le 22 décembre 2009. En vertu de ces textes, les « débits de

SANTÉ PUBLIQUE : LA PROCHAINE ÉTAPE ?



boissons » (4) et les casinos ont obtenu le report de l'interdiction de fumer au 1^{er} juillet 2014, avec possibilité pour le gouvernement, « après concertation avec le secteur », d'anticiper le changement au 1^{er} janvier 2012.

C'était compter sans l'intervention d'un autre acteur : la Cour constitutionnelle a rendu le 15 mars 2011 un arrêt annulant ces exceptions et généralisant à tout l'Horeca, dès le 1^{er} juillet 2011, l'interdiction de fumer (seuls des fumeurs peuvent être installés à certaines conditions ; des aides fédérales sont prévues pour aider les cafetiers souhaitant procéder à ces aménagements). Cette juridiction a été saisie par deux groupes de requérants, aux arguments partiellement différents. La Ligue flamande contre le cancer et un citoyen agissant en son nom propre ont mis l'accent sur les dommages causés à la santé et sur l'obligation pour les pouvoirs publics de prendre les mesures nécessaires afin d'affronter le problème. S'appuyant sur des exemples étrangers, ils ont insisté sur l'absence d'impact économique négatif de l'interdiction de fumer sur les établissements de l'Horeca. Des entreprises actives dans le secteur de l'alimentation ont par ailleurs insisté sur l'inégalité introduite entre les cafés en retenant pour critère de distinction le fait de servir ou non de l'alimentation. En filigrane apparaissent ici les intérêts divergents entre secteurs alimentaire et brassicole. C'est sur la base de la Constitution et de conventions internationales ratifiées par la Belgique que la Cour constitutionnelle a annulé des dispositions qu'elle estime contrevenir d'une part à la libre concurrence entre les commerces (en l'occurrence, ceux de l'Horeca) et d'autre part à l'obligation pour les pouvoirs publics de protéger sans distinction la santé de tous les clients et travailleurs de l'Horeca. La Cour ne se cantonne donc pas à des arguments touchant à l'inégalité de traitement entre individus. Elle argumente longuement une décision prise tout autant pour préserver la santé des citoyens, s'appuyant en cela sur de nombreuses normes de droit international qu'elle cite en détail. Ce faisant, elle ouvre peut-être la voie à d'autres actions fondées sur le même article 23 de la Constitution, qui garantit notamment, outre le droit à la protection de la santé, le droit « à un logement décent », « à la protection d'un environnement sain » ou « à l'épanouissement culturel et social ».

Une affaire close ?

Finalement, alors que le Parlement avait différé la généralisation de l'interdiction de fumer dans les cafés et que le gouvernement est en affaires courantes depuis plus d'un an, c'est donc une décision de la Cour constitutionnelle, initiée par le recours d'un individu, d'une asbl et de sociétés commerciales, qui a précipité le changement de réglementation.

Sans grand enthousiasme, le ministre de la Santé publique a pris acte de la décision de la Cour (5) et mis en place une campagne d'information sur le changement de réglementation. Mettant en exergue la nécessité de préserver le libre choix individuel et se posant en défenseurs des cafetiers et de leurs clients « populaires », Jean-Marie Dedecker (LDD) d'une part et le Vlaams Belang d'autre part ont déposé des propositions de loi visant à empêcher l'extension de l'interdiction de fumer aux cafés. Dans le même ordre d'idées, le député Laurent Louis, élu sur une liste du Parti populaire et siégeant désormais comme indépendant, a soutenu la scission opérée par certains cafetiers au sein de la fédération sectorielle de l'Horeca, qui jugeaient que celle-ci a mal défendu leurs intérêts spécifiques dans ce dossier.

Comme d'autres pays avant elle, la Belgique a donc parcouru un long chemin avant d'interdire complètement de fumer dans tous les lieux fréquentés par le public, Horeca inclus. Il est probable que, comme ailleurs, la grogne des fumeurs s'évanouira peu à peu, que l'Horeca pourra accueillir de nouveaux clients, heureux d'entrer dans des lieux sans fumée, que le chiffre d'affaires du secteur ne sera guère voire pas du tout affecté par le changement de réglementation et que, l'hiver venu, l'habitude aura été prise de sortir pour fumer.

Il n'en demeure pas moins que ce changement aura été tortueux. En résumé, on pourrait dire : « Une loi très complète sans ambiguïté, un débat national qui a mobilisé l'opinion publique, un ministre [de la Santé] actif dans le dossier, une tradition de politique antitabac forte, une préparation consciencieuse et une coopération entre diverses agences, organismes et syndicats. Des campagnes médiatiques ont aussi porté sur les méfaits de la fumée ambiante sur la santé des employés. Les contrevenants eurent rapidement droit à des amendes salées. » (6) Cette description ne concerne pas la Belgique, mais l'Irlande... ■

(1) « Smoke-Free Workplaces in Ireland. A One-Year Review », Office of Tobacco Control, 2005, www.otc.ie/uploads/1_Year_Report_FA.pdf.

(2) Ceux-ci ont admis avoir fait pression sur des exploitants de café pour éviter qu'ils rendent leur établissement non fumeur. Consommations de tabac et d'alcool étant apparemment liées, leurs intérêts étaient directement en jeu... *Le Soir*, 29 juin 2011.

(3) Sénat de Belgique, doc. 4-1392/4, 10-11-2009, p. 21.

(4) Définis par la loi comme établissements « dont l'activité principale et permanente consiste à servir uniquement des boissons, y compris des boissons contenant de l'alcool éthylique, destinées à être consommées sur place et où aucune autre denrée alimentaire n'est servie mis à part les denrées alimentaires préemballées avec une période de conservation d'au moins trois mois sans qu'aucune mesure supplémentaire ne soit utilisée pour prolonger la durée de conservation ». Pareille formulation laisse imaginer la subtile négociation intervenue pour distinguer les établissements.

(5) *Le Soir*, 17-03-2011.

(6) « 10 000 pubs sans fumée depuis mars 2004. 96 % des Irlandais considèrent que leur interdiction de fumer est une réussite », *Info-tabac*, n° 61, janvier 2006, www.info-tabac.ca/bull61/irlande.htm.