

N° 4715¹

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2001-2002

PROJET DE LOI**concernant la conservation et la protection des sites
et monuments nationaux**

* * *

AVIS DE LA CHAMBRE DE COMMERCE

(15.5.2002)

Par sa lettre du 2 février 2001, Madame la Ministre de la Culture, de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche a bien voulu saisir la Chambre de Commerce pour avis du projet de loi sous rubrique.

*

I. OBSERVATIONS GENERALES

Le projet de loi sous avis constitue une refonte de la loi du 18 juillet 1983 concernant la conservation des sites et monuments nationaux. Il maintient la structure et préserve la substance de cette loi sous réserve de quelques modifications ponctuelles. Les dispositions relatives à la publicité connaissent toutefois une modification complète.

Un des objectifs que poursuit le projet de loi sous avis est de rendre la loi concernant les sites et monuments nationaux conforme à l'article 36 de la Constitution qui dispose que: „Le Grand-Duc fait les règlements et arrêtés nécessaires pour l'exécution des lois, sans pouvoir ni suspendre les lois elles-mêmes, ni dispenser de leur exécution.“ La loi actuelle contient en effet un grand nombre de dispositions conférant au règlement ministériel le pouvoir de prendre les mesures d'exécution de la loi, en particulier en ce qui concerne les décisions de classement et de déclasserment des immeubles et des biens mobiliers. Ces dispositions légales habilitantes, en ce qu'elles n'attribuent pas pouvoir au Grand-Duc pour exécuter la loi, sont susceptibles d'être déclarées inconstitutionnelles par la Cour Constitutionnelle saisie sur renvoi préjudiciel. La Chambre de Commerce approuve la mise en conformité de la loi par rapport à la Constitution, mais tient néanmoins à relever que les dispositions du projet sous avis ne sauraient évidemment valider ex post l'ensemble des règlements ministériels pris en exécution de la loi actuelle. L'illégalité de ces règlements pourrait par conséquent toujours être invoquée par voie d'exception devant les cours et tribunaux, sur le fondement de l'article 95 de la Constitution.

Le projet de loi sous avis modifie par ailleurs de manière substantielle les dispositions de la loi actuellement en vigueur qui ont trait à la publicité. La Chambre de Commerce est d'avis qu'une nouvelle réglementation en matière de publicité s'impose. Elle estime qu'une telle réglementation doit tenir compte de l'évolution du marché qui entraîne une concurrence de plus en plus accrue qui ne s'arrête pas aux confins du territoire luxembourgeois. La Chambre de Commerce tient à souligner le danger d'une réglementation luxembourgeoise plus restrictive en matière de publicité que celle des pays avoisinants. Elle ne peut être d'accord avec les auteurs du projet de loi qui ne tiennent nullement compte des intérêts du commerce, mais justifient au contraire la modification des articles ayant trait à la publicité par la nécessité de faire face au danger de prolifération de publicités et d'enseignes de toutes sortes dans un marché qui évolue et qui fondent la réglementation relative à la publicité sur les seuls critères de qualité de vie, d'esthétique, de sécurité et de santé. La Chambre de Commerce est au contraire d'avis qu'il faut justement, à cause de l'évolution du marché et parce que la qualité de vie, l'esthétique, la sécurité et la santé dépendent aussi de la prospérité économique du pays, que la réglementation de la publicité doit tenir compte des intérêts du commerce et de l'industrie.

La Chambre de Commerce souligne par ailleurs que la publicité est à ranger parmi les matières que la Constitution réserve à la loi. La publicité constitue en effet un élément fondamental de la concurrence, c'est-à-dire de la liberté des entreprises de rivaliser entre elles afin de conquérir et de retenir la clientèle. Il s'agit d'une conséquence directe de la liberté du commerce et de l'industrie, consacrée par l'article 11 (6) de la Constitution qui dispose que: „*La loi garantit la liberté du commerce et de l'industrie, l'exercice de la profession libérale et du travail agricole, sauf les restrictions à établir par la loi.*“ Les réserves légales sont des matières particulièrement sensibles pour les libertés fondamentales ou particulièrement importantes pour le fonctionnement de l'Etat, dont nul autre organe que le pouvoir souverain ne peut disposer. Le Conseil d'Etat a précisé la notion de réserve légale dans un avis du 15 janvier 1946: „*Il suffit, mais il faut que le principe et les matières substantielles de la matière réservée soient retenus par la loi. En somme dans les matières réservées l'exécutif ne peut être autorisé à apprécier discrétionnairement l'opportunité des mesures à prendre. La portée réelle de la réserve légale est que celle-ci prohibe les habilitations générales.*“

La loi dont le projet est soumis pour avis à la Chambre de Commerce doit donc, sous peine d'inconstitutionnalité, tracer les grands principes de la réglementation publicitaire et n'abandonner que la seule mise en oeuvre du détail au pouvoir réglementaire.

Les modifications concernant les cinq premiers chapitres de la loi, relatifs au classement et au déclassement des immeubles et des biens immobiliers, aux fouilles et découvertes, à la garde et à la conservation des sites et monuments et des objets mobiliers classés, ainsi qu'aux secteurs sauvegardés sont des modifications de terminologie et des ajouts qui visent à simplifier et à accélérer les procédures, ainsi qu'à clarifier le texte. Elles n'appellent pas d'observations particulières de la part de la Chambre de Commerce.

*

II. COMMENTAIRE DES ARTICLES

Concernant le chapitre VI:

Ce chapitre a trait à la publicité.

L'article 38 cerne le cadre de la réglementation relative à la publicité.

L'article 38 précise en son premier paragraphe que la protection des sites et monuments nationaux, du paysage et de l'environnement naturel de l'homme se fonde sur des critères de qualité de vie, d'esthétique, de sécurité et de santé. La publicité qui est réglementée par la loi concernant la conservation et la protection des sites et monuments nationaux doit obéir à ces critères. La Chambre de Commerce estime que la réglementation relative à la publicité doit toutefois se fonder également sur les intérêts du commerce et de l'industrie. Elle suggère, à ce titre, que le premier paragraphe de l'article 38 insère ces critères parmi les intérêts que doit prendre en compte la réglementation publicitaire.

Le paragraphe 2 définit la publicité de manière générale de façon à viser tous les genres de publicité possibles. Il détermine ainsi le champ d'application de la réglementation publicitaire et ne donne pas lieu à observation particulière.

Le paragraphe 3 pose le principe d'une prohibition de la publicité en dehors des lieux qualifiés d'agglomération par les règlements relatifs à la circulation routière, sans préciser néanmoins le texte de la réglementation routière dont il s'agit. La Chambre de Commerce propose d'insérer dans le texte du troisième paragraphe de l'article 38, le texte de l'article 2 du Code de la Route qui définit la notion d'agglomération.

La définition donnée par le Code de la Route semble néanmoins exclure les zones industrielles. La Chambre de Commerce suggère par conséquent d'inclure expressément les zones industrielles parmi les agglomérations visées au paragraphe 3. La Chambre de Commerce est par ailleurs d'avis qu'une réglementation publicitaire moins stricte doit s'appliquer aux zones industrielles. La nécessité de protéger et de conserver les sites et monuments nationaux, le paysage et l'environnement naturel de l'homme n'affecte en effet les zones industrielles que dans une moindre mesure.

Le paragraphe 3 prévoit par ailleurs que des dérogations à l'interdiction de la publicité en dehors des lieux qualifiés d'agglomération peuvent être accordées de manière exceptionnelle par le Ministre. La Chambre de Commerce estime que cette disposition qui ne détermine pas les critères de nature à

pouvoir bénéficier d'une telle dérogation pourrait donner lieu à des décisions arbitraires. Elle souligne par ailleurs que la réglementation relative à la publicité qui concerne la liberté du commerce et de l'industrie, consacrée par l'article 11 (6) de la Constitution, doit être qualifiée de réserve légale. Elle est d'avis que le paragraphe 3 de l'article 38 du projet de loi qui laisse au pouvoir réglementaire l'entière liberté pour accorder ou refuser une dérogation à la prohibition de la publicité en dehors des lieux qualifiés d'agglomération est contraire à l'article 11 (6) de la Constitution. Elle estime que la loi doit déterminer, sous peine d'inconstitutionnalité, les conditions ou les critères qui permettent une telle dérogation.

Les paragraphes 5 et 6 de l'article 38 ne donnent pas lieu à observation.

L'article 39 concerne la procédure à suivre ainsi que les mesures à prendre dans l'hypothèse d'une publicité installée en violation de la loi.

Les paragraphes 1 et 2 n'appellent pas d'observations.

Le paragraphe 3 de l'article 39 attribue le pouvoir de constater les infractions relatives à la réglementation de la publicité, outre aux officiers et agents de la police judiciaire, aux fonctionnaires et agents du service des Sites et Monuments Nationaux et du Ministère de la Culture ainsi qu'aux ingénieurs de l'Administration des Ponts et Chaussées.

En vertu du dernier paragraphe de l'article 39, les fonctionnaires et agents du service des Sites et Monuments Nationaux et du Ministère de la Culture et les ingénieurs de l'Administration des Ponts et Chaussées sont habilités à enlever immédiatement et à saisir les publicités litigieuses en cas de violations flagrantes des interdictions et prescriptions de la loi et de son règlement d'exécution.

Les infractions contre la réglementation relative à la publicité sont des infractions continues. Les infractions continues sont celles qui se perpétuent et mettent le coupable dans un état permanent de flagrant délit jusqu'à ce qu'un fait contraire ou toute autre circonstance atteste qu'elles ont cessé de se commettre (Précis de Droit Pénal, No 102, Jean Constant). Les constatations et les saisies qui seront opérées devront par conséquent respecter les règles de procédure établies par les articles 30 à 42 du Code d'Instruction Criminelle en matière de crimes et de délits flagrants. Cette procédure ne s'applique toutefois pas aux contraventions. Il y a lieu de relever d'emblée une contradiction entre l'article 43 du projet de loi sous avis qui dispose que les infractions à la loi et aux règlements d'exécution constituent des délits et l'article 44 du projet de loi qui dispose par contre que les infractions aux règlements pris en exécution de la loi sont des contraventions. La Chambre de Commerce relève à cet égard qu'en droit pénal luxembourgeois la distinction entre le délit et la contravention se fonde sur la gravité de l'infraction et non sur la nature du texte qui contient l'incrimination.

La Chambre de Commerce tient à souligner que l'article 39 modifie l'article 31 du Code d'Instruction Criminelle qui réserve aux seuls officiers de police judiciaire le pouvoir de procéder aux constatations et aux saisies dans le cadre de la procédure applicable aux crimes et aux délits flagrants.

L'article 40 prévoit qu'un règlement grand-ducal, pris sur avis de la Commission des Sites et Monuments Nationaux, fixe les prescriptions auxquelles la publicité admise dans les agglomérations devra satisfaire. Cet article fournit des exemples de prescriptions que le règlement d'exécution pourra éventuellement prévoir, sans tracer néanmoins les grands principes que la réglementation relative à la publicité à l'intérieur des agglomérations devra respecter. Le pouvoir réglementaire a donc l'entière latitude pour déterminer les règles et prescriptions applicables à la publicité à l'intérieur des agglomérations dans un domaine que l'article 11 (6) de la Constitution réserve à la loi. La Chambre de Commerce est d'avis que l'article 40 doit sous peine d'inconstitutionnalité déterminer les principes généraux auxquels devra répondre la réglementation de la publicité à l'intérieur des agglomérations et n'abandonner au pouvoir exécutif que le seul soin de la mise en oeuvre du détail.

L'article 40 dispose par ailleurs que le règlement grand-ducal d'exécution sera pris sur avis de la Commission des Sites et Monuments Nationaux. La Chambre de Commerce est d'avis que la réglementation de la publicité doit également tenir compte des intérêts du commerce et de l'industrie. A ce titre, elle insiste à ce que le règlement grand-ducal devra être soumis à son avis préalable.

Concernant le chapitre VII:

Ce chapitre concernant la Commission des Sites et Monuments Nationaux n'appelle pas d'observations particulières.

Concernant le chapitre VIII:

Ce chapitre contient les dispositions pénales applicables en cas d'infractions à la loi et aux règlements d'exécution.

En ce qui concerne les articles 43 et 44, la Chambre de Commerce voudrait renvoyer à ses remarques formulées à l'endroit de l'article 39.

L'article 45 prévoit, en matière d'infractions aux règles gouvernant la publicité que celui pour le compte duquel la publicité est réalisée et le complice encourent les mêmes peines que l'auteur.

La Chambre de Commerce se permet de relever qu'il faut mettre „encourt“ au pluriel.

Concernant le chapitre IX

Ce chapitre contient des dispositions abrogatoires et ne donne pas lieu à observations.

Concernant le chapitre X

Les articles 47 et 48 du projet de loi n'appellent pas d'observations particulières de la part de la Chambre de Commerce.

L'article 49 soumet les publicités déjà existantes à des dispositions transitoires. Cet article autorise le maintien des publicités installées et conformes à la législation antérieure pendant un délai d'un an, qui court, pour les publicités mises en place avant l'entrée en vigueur de la loi nouvelle, à compter de cette entrée en vigueur et pour celles installées avant l'entrée en vigueur des règlements à prendre en exécution des articles 38 et 40 à compter de l'entrée en vigueur de ces règlements. Les publicités soumises à autorisation par l'article 38 du projet de loi pourront être maintenues pendant un délai de 6 mois à compter de leur suppression ordonnée par le Ministre qui a la culture dans ses attributions.

La Chambre de Commerce désapprouve ces dispositions transitoires qui portent atteinte aux droits acquis sous la législation actuelle. Ces dispositions accordent un effet rétroactif aux dispositions de la loi nouvelle. Le principe de non-rétroactivité des lois est consacré par l'article 2 du Code Civil qui dispose que: „*La loi ne dispose que pour l'avenir; elle n'a point d'effet rétroactif.*“ S'il est vrai que ce principe, qui n'a pas de valeur constitutionnelle, ne s'impose pas au législateur, la Chambre de Commerce estime néanmoins que le législateur doit limiter la rétroactivité, qui est source d'insécurité juridique, à des situations exceptionnelles.

Les titulaires de droits acquis sous l'empire d'une législation antérieure doivent en effet pouvoir être sûrs de leurs droits. La Chambre de Commerce souligne par ailleurs les répercussions financières importantes que cette disposition aura sur les commerçants qui devront conformer leur publicité à la législation nouvelle. Elle est d'avis que le préjudice financier subi de ce fait par les commerçants est plus important que le préjudice que subit la collectivité en raison du maintien des publicités conformes à la législation antérieure, mais contraires à la loi nouvelle.

La Chambre de Commerce s'interroge par ailleurs sur les sanctions qui frappent les commerçants qui maintiennent les publicités conformes à la législation actuellement en vigueur après le délai de maintien autorisé par l'article 49.

La Chambre souligne à cet égard que le principe de la non-rétroactivité de la loi pénale la plus sévère consacré par l'article 2 du Code Pénal, qui doit prévaloir dans tout Etat de droit, prohibe l'application des dispositions pénales des articles 43 à 45 à des situations conformes à la législation actuelle.

La Cour Constitutionnelle a d'ailleurs consacré la valeur constitutionnelle du principe de la non-rétroactivité de la loi pénale la plus sévère par un arrêt du 22 mars 2002.

*

Au vu des remarques qui précèdent et après consultation de ses ressortissants, la Chambre de Commerce n'est pas en mesure de marquer son accord aux dispositions du projet de loi sous avis.