

N° 4670¹**CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2000-2001

PROPOSITION DE LOI**modifiant les articles 17 et 19 de la loi du 29 juin 1989
portant réforme du régime des cabarets**

* * *

AVIS DU CONSEIL D'ETAT

(22.12.2000)

Par dépêche du 25 mai 2000, le Premier Ministre, Ministre d'Etat, a soumis aux délibérations du Conseil d'Etat une proposition de loi modifiant les articles 17 et 19 de la loi du 29 juin 1989 portant réforme du régime des cabarets.

Au texte de la proposition de loi, qui a été élaboré par Messieurs les députés Paul Helminger et Laurent Mosar, étaient joints un exposé des motifs et un commentaire des articles.

La prise de position du Gouvernement annoncée par le Premier Ministre dans sa lettre de saisine du Conseil d'Etat n'est pas parvenue à ce dernier au moment du présent avis.

L'objet de la proposition de loi est de modifier le régime d'ouverture des débits de boissons en ce sens que certains débits pourraient être autorisés à rester ouverts jusqu'à 6 heures. Seuls les établissements se trouvant dans une zone non résidentielle et disposant de structures adéquates pour accueillir des clients se déplaçant en voiture pourraient bénéficier de telles autorisations d'ouverture jusqu'à 6 heures.

Le fait est que la tendance très nette auprès des jeunes gens est de sortir très tard dans la nuit. Si le Conseil d'Etat comprend l'approche des auteurs de la proposition, il tient toutefois à remarquer que la règle de droit est adaptée à la réalité sans qu'on se pose la question si le prolongement des sorties nocturnes est forcément une bonne chose. Faut-il rappeler dans ce contexte que plus d'un tiers des accidents de la route mortels ont lieu entre 21 heures et 6 heures du matin alors que seulement 7% de l'ensemble des déplacements se déroulent durant la période en question?

Le fait de quitter les débits de boissons à des heures tardives, dans tous les états imaginables après y avoir passé une nuit, le cas échéant fort intense, n'est pas forcément de l'intérêt de tout le monde.

Il est vrai que les considérations ci-dessus développées valent également pour les heures d'ouverture normales.

Si le Conseil d'Etat ne s'oppose pas à la proposition de loi, il estime toutefois que les réserves émises ci-avant devraient être de nature à ce que les autorisations en question ne soient délivrées qu'avec mesure et, au moins au début, qu'à titre expérimental.

*

EXAMEN DES ARTICLES*Ad modification de l'article 17 de la loi sur les cabarets*

Les auteurs du projet entendent déterminer dans cet article les conditions qu'un établissement doit remplir pour pouvoir bénéficier d'une autorisation d'ouverture jusqu'à 6 heures. Ces conditions seraient que les établissements devraient cumulativement

- se trouver dans une zone classée non résidentielle par le plan d'aménagement général de la commune concernée;

- disposer ou avoir accès à des structures adéquates pouvant accueillir des clients se déplaçant en voiture.

Le Conseil d'Etat estime toutefois que ces conditions ne sont pas de nature à éviter que les habitants des environs proches de l'établissement en question ne soient incommodés autrement par les clients de ces établissements, qui de nos jours sont bien souvent de grands locaux pouvant accueillir plusieurs centaines de personnes dont les allées et venues en voiture, durant toute la nuit, causent inévitablement des nuisances auxquelles les personnes habitant les accès directs s'accommodent fort mal. N'a-t-on pas vu dans un passé récent le cas où l'exploitation d'un établissement situé dans une zone non résidentielle d'une commune avoisinante de la ville de Luxembourg a créé de réelles nuisances pour les habitants du territoire de la ville qui habitaient aux abords de l'accès direct du local en question?

La question se pose encore de savoir à quoi correspond précisément la notion de zone non résidentielle, ceci d'autant plus qu'il peut y avoir des plans d'aménagement généraux ne contenant pas de zone classée résidentielle.

Aussi le Conseil d'Etat propose-t-il que des inconvénients intolérables ne devront pas s'établir pour les habitants des environs de l'établissement concerné, étant entendu que ces inconvénients devront être en relation directe avec l'exploitation d'un établissement bénéficiant d'une dérogation, la notion d'„environs“ étant bien plus large que celle de „voisinage“.

Pour l'ensemble de ces considérations, le Conseil d'Etat propose de libeller l'article 17, où il y a lieu du point de vue formel de transformer les différents alinéas en paragraphes, de la façon suivante, compte tenu de certaines adaptations plutôt rédactionnelles:

„Art. 17.– (1) Les heures normales d'ouverture des débits de boissons alcooliques sont fixées de six heures du matin à une heure du matin du jour suivant.

(2) Des dérogations individuelles prorogeant les heures d'ouverture jusqu'à trois heures du matin peuvent être accordées, sur demande, par le bourgmestre, lorsqu'il n'y a lieu de craindre ni des troubles à l'ordre et à la tranquillité publics ni des inconvénients intolérables pour le voisinage.

(3) Peuvent être accordées, sur demande, par le bourgmestre, des dérogations individuelles prorogeant les heures d'ouverture jusqu'à six heures du matin, aux établissements remplissant les conditions suivantes:

- a) l'établissement doit se trouver dans une zone classée non résidentielle par le plan d'aménagement général de la commune concernée;
- b) l'établissement doit disposer ou avoir accès à des structures adéquates pouvant accueillir des clients se déplaçant en voiture;
- c) il ne doit résulter aucun trouble à la tranquillité publique ou des inconvénients intolérables pour les habitants des environs de l'établissement, en relation directe avec l'exploitation de l'établissement en question.

(4) Les autorisations indiquées aux paragraphes (2) et (3) peuvent être accordées soit pour tous les jours, soit pour certains jours de la semaine, soit, à l'exception toutefois des prorogations jusqu'à six heures, pour des jours à déterminer par le débitant. Dans tous les cas, lorsque le débit est tenu ouvert au-delà des heures normales d'ouverture, l'autorisation doit être affichée à un endroit nettement visible de l'extérieur. L'autorisation est soumise au paiement d'une taxe au profit de la commune dont le montant journalier ne peut être ni inférieur à 500 francs ni supérieur à 2.500 francs. Elle est fixée par un règlement communal qui déterminera également les autres modalités de l'autorisation.

(5) Les autorisations indiquées aux paragraphes (2) et (3) sont essentiellement provisoires et peuvent être retirées, sans pouvoir donner lieu à indemnité, lorsque les conditions de leur octroi ne sont plus données.

Le conseil communal peut, en outre, à l'occasion de certaines fêtes et festivités, proroger les heures d'ouverture de façon générale, jusqu'à trois heures du matin.

Le ministre de la Justice peut modifier les heures d'ouverture des buffets des gares importantes, des aéroports et des aires de repos sur les autoroutes ainsi que des débits de boissons des casinos de jeux.“

Ad modification de l'article 19 de la loi sur les cabarets

Les modifications proposées ont trait tant aux taux des amendes à prononcer à l'encontre des contrevenants qu'aux mesures de fermeture qui peuvent être prononcées.

En ce qui concerne les amendes, les auteurs de la proposition de loi proposent de les fixer de 10.001 à 500.000 francs au lieu de 10.001 à 40.000 francs à l'heure actuelle, suite à l'augmentation des amendes opérée par la loi du 13 juin 1994.

Le Conseil d'Etat ne marque pas son accord à cette proposition et ceci pour plusieurs raisons.

En premier lieu, il peut paraître disproportionné de prévoir une peine pouvant aller jusqu'à une amende de 500.000 francs pour une seule inobservation des heures de fermeture.

En second lieu, il n'y a pas lieu de perdre de vue que l'infraction en question est un délit relevant de la compétence du juge de paix. En l'occurrence, il semble indiqué d'avoir recours aux principes du droit pénal général pour savoir ce qui constitue du point de vue répressif la peine la plus adéquate.

Aux termes de l'article 58 du code pénal, „tout individu convaincu de plusieurs contraventions encourra la peine de chacune d'elles“.

Par contre, aux termes de l'article 60 du même code, „en cas de concours de plusieurs délits, la peine la plus forte sera seule prononcée. Cette peine pourra même être élevée au double du maximum, sans toutefois pouvoir excéder la somme des peines prévues pour les différents délits“.

Ceci a pour conséquence qu'à l'heure actuelle le juge de police pourra, qu'il soit saisi de 2 ou de 30 infractions commises par un débitant de boissons en matière de non-respect de l'heure de fermeture de son établissement, prononcer au maximum une amende de 80.000 francs, ce qui constitue, en application de l'article 60 du code pénal, le double du maximum de la peine prévue (le maximum de l'amende étant de 40.000 francs dont le double est bien 80.000).

Il s'y ajoute que si le même débitant relève appel, il pourra continuer à entraver la loi sur la disposition en question aussi longtemps qu'il n'a pas été condamné définitivement en instance d'appel, puisqu'en application de la confusion des peines, les nouveaux faits, commis tant qu'aucune décision de condamnation à titre définitif et irrévocable n'a pas été rendue, tombent sous le bénéfice de la confusion. En d'autres mots, dans le système actuel, le débitant peut commettre entre le moment de sa condamnation par le juge de police et la confirmation de cette peine par l'instance d'appel, un nombre illimité de nouvelles infractions, que le Conseil d'Etat a proposé de fixer à 30 pour les besoins de la discussion subséquente, sans risquer d'être condamné à une amende supérieure à 80.000 francs. Ce système ne changera pas fondamentalement avec le système préconisé par les auteurs du projet, même si le taux maximum de l'amende est bien plus élevé.

Par contre, si le législateur prévoyait que les amendes actuelles comprises entre 10.001 et 40.000 francs seraient de nature contraventionnelle, le „jeu“ des amendes se trouverait profondément modifié.

Supposons en effet que le juge de police ait décidé de prononcer une amende de 40.000 francs pour chacune des 30 infractions constatées. Dans ce cas, aux termes de l'article 58 du code pénal, le débitant encourrait la peine de chacune d'elles. La conséquence serait qu'il se verrait condamné à une amende de $30 \times 40.000 = 1.200.000$ francs. Le fait de relever appel ne profite pas aux contrevenants puisqu'en matière de contravention il n'y a précisément pas de confusion des peines. Le débitant n'aurait dès lors aucun intérêt „à jouer la montre“ en relevant appel pour avoir droit à un avantage qui n'est pas en relation avec le jugement attaqué par lui par la voie d'appel.

Pour cette raison, le Conseil d'Etat propose de relever le minimum de l'amende prévue de 10.001 à 20.000 francs et le maximum de 40.000 à 80.000 francs ce qui peut constituer une amende bien dissuasive, même pour un fait unique, sans être pour un seul fait aussi disproportionnée que l'amende proposée par les auteurs du projet. Il s'entend qu'il y a lieu de prévoir à l'article 19 que „les amendes en question sont de nature contraventionnelle“.

L'alinéa 2 de l'article 19 serait dès lors à libeller comme suit:

„Le débitant qui n'a pas respecté les heures d'ouverture est puni d'une amende de 20.000 à 80.000 francs.“

Le troisième alinéa se lirait comme suit:

„Les amendes prévues au présent article sont de nature contraventionnelle.“

Les auteurs de la proposition de loi entendent encore conférer au bourgmestre le pouvoir d'ordonner la fermeture provisoire d'un établissement „en cas de violation répétée des heures d'ouverture du débit“.

Le Conseil d'Etat ne saurait marquer son accord à cette manière de procéder.

En effet, en premier lieu, il convient de rappeler qu'aux termes de l'article 17 (5) (selon le Conseil d'Etat), le bourgmestre peut retirer les autorisations spéciales qu'il peut accorder, lorsque les conditions de leur octroi ne sont plus données.

En l'espèce il s'agit de la fermeture tout court de l'établissement en question.

La mesure préconisée a certainement le caractère d'une peine qui n'est pas appliquée par un organe judiciaire et le contrevenant ne bénéficiant pas de droits de la défense réels.

La loi du 13 juin 1994 relative au régime des peines énumère la fermeture d'entreprises et d'établissements à la fois parmi les peines criminelles (art. 7, 6°) et parmi les peines correctionnelles (art. 14, 5°).

On peut encore lire que „la fermeture d'établissement ou de fonds de commerce, qui fonctionne comme une peine complémentaire, constitue en réalité le plus souvent une mesure de sûreté. Elle est prononcée par l'autorité judiciaire“ (*G. Stefani, S. Levasseur et B. Bouloc – Droit pénal général – Dalloz 16e ed. No 590*).

Malgré le caractère parfois impénétrable de la matière, on constate que le plus souvent et selon certaines lois spéciales, la fermeture d'un établissement illégalement exploité se fait soit par la chambre du conseil du tribunal (p. ex. loi du 28 décembre 1988 concernant l'accès à certaines professions), soit par le juge d'instruction (art. 379 CP; art. 19 de la loi du 19 février 1973 sur les stupéfiants), soit par la juridiction de jugement (p. ex. loi du 25 septembre 1953 sur le contrôle des denrées alimentaires).

Dans d'autres cas, la fermeture revêt un caractère administratif (p. ex. réglementation sur les bâtisses; loi du 10 juin 1999 relative aux établissements classés).

Dans la dernière hypothèse, il s'agit d'activités qui respectivement s'exercent sans autorisation ou qui ne respectent pas les conditions imposées à propos d'activités qui sont destinées à perdurer dans le futur.

Or en l'espèce, il ne s'agit pas de faire cesser une activité qui perdure de façon illégale, mais bien de prendre une mesure destinée à sanctionner un comportement contraire à la loi. Il s'agit donc d'un cas type de recours à la peine mixte: sanction de la violation de la loi pénale dans un but de dissuasion.

Le texte proposé prend d'ailleurs soin de se référer à une violation répétée sans spécifier autrement cette notion.

En cas de poursuite pénale, la décision de fermeture du bourgmestre risque de se heurter au principe *non bis in idem*, de même que le cas échéant il peut y avoir contradiction de décisions judiciaires et administratives.

Le Conseil d'Etat ne peut marquer son accord au principe proposé d'une sanction par le bourgmestre puisque ce dernier ne saurait à la fois établir l'autorisation, en faire constater la non-observation par la police, pour finalement sanctionner cette même non-observation. Le moins qu'on puisse dire, c'est que le bourgmestre se trouverait dans la situation de juge et partie, ce qui est contraire au principe constitutionnel de la séparation des pouvoirs et à l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'Homme qui veut que le justiciable ait droit à un juge impartial.

Le fait qu'un recours administratif soit ouvert au contrevenant est sans importance en l'espèce puisque les actes administratifs sont d'exécution immédiate et que le jugement administratif ne pourra par la force des choses et eu égard à la procédure administrative intervenir que bien après l'écoulement de l'effet de la décision de fermeture limité à 1 mois. En l'espèce, les droits de la défense ne sont donc nullement garantis.

Il y a donc lieu de supprimer les deux derniers alinéas de l'article 19 de la proposition de loi.

Le Conseil d'Etat propose par contre de prévoir que le juge de police peut prononcer une fermeture du débit de boissons pour une durée comprise entre 15 jours et 1 an. En effet, aux termes de l'article 24, l'interdiction de tenir un débit de boissons ne peut être prononcée pour une durée inférieure à deux ans. La sévérité de cette peine est certainement la raison pour laquelle les juridictions ne l'ont prononcée qu'à de rares occasions.

Le Conseil d'Etat prévoyant que les infractions à l'article 19 relèvent de la nature des contraventions, l'article 24 ne trouvera plus application puisque cet article ne prévoit la possibilité d'une interdiction de tenir cabaret qu'en cas de crime ou de délit.

Par ailleurs, le Conseil d'Etat propose de prévoir la possibilité d'assortir la peine en question du bénéfice du sursis, ce qui devrait inciter l'un ou l'autre débitant à respecter la loi.

Il y aurait donc lieu d'ajouter un quatrième alinéa à l'article 19 qui serait libellé comme suit:

„Le juge de police peut assortir les infractions aux heures d'ouverture d'une interdiction de tenir un débit de boissons ou de participer à son exploitation pour une durée de 15 jours à 1 an. Cette peine peut être assortie du bénéfice du sursis. Au cas où le condamné n'aurait pas dans le délai de 1 an commis une nouvelle infraction ayant entraîné une condamnation à l'interdiction, l'interdiction sera réputée non avenue. Dans le cas contraire, la première peine sera d'abord exécutée sans qu'elle puisse se confondre avec la nouvelle interdiction.“

Ainsi délibéré en séance plénière, le 22 décembre 2000.

Le Secrétaire général,
Marc BESCH

Le Président,
Raymond KIRSCH

