

N° 4670²

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

* * *

SOMMAIRE:

| | <i>page</i> |
|--|-------------|
| 1) Avis du Parquet près le tribunal d'arrondissement de et à Luxembourg (9.11.2000)..... | 1 |
| 2) Avis du Parquet près le tribunal d'arrondissement de et à Diekirch (14.11.2000) | 4 |
| 3) Avis du Parquet général (2.1.2001) | 6 |

*

**AVIS DU PARQUET PRES LE TRIBUNAL D'ARRONDISSEMENT
DE ET A LUXEMBOURG**

(9.11.2000)

A) Sans préjudice quant aux autres points développés dans le présent avis, il convient de préciser d'emblée que l'intitulé de la proposition de loi ne coïncide pas avec son contenu. La réforme vise en effet à modifier tant l'article 17 de la loi, que l'article 19. Le titre serait dès lors à rectifier en ce sens.

B) Le nouvel article 17 ne déroge pas aux heures normales d'ouverture des débits de boissons alcooliques, ni à la possibilité reconnue au bourgmestre de proroger les heures d'ouverture jusqu'à trois heures du matin si les conditions fixées au même article 17 sont remplies par ailleurs.

Il donne toutefois au bourgmestre la possibilité d'octroyer des dérogations individuelles à certains établissements de manière à leur permettre de ne pas fermer de la nuit.

Ce changement répondrait aux habitudes de vie de bon nombre de nos citoyens. Il permettrait par ailleurs de mettre en accord avec la loi un certain nombre de débitants qui, à l'heure actuelle, et de façon délibérée, ne respectent jamais les heures d'ouverture.

Par ailleurs, l'établissement qui se trouve dans une zone classée non résidentielle ne saurait causer de trouble à un voisinage qui par définition n'existe pas. Aussi les problèmes de circulation et les problèmes de bruits nocturnes causés par des personnes sortant d'un local seraient-il drainés vers les structures devant accueillir les clients se déplaçant en voiture, et dont devraient disposer les établissements visés par la modification proposée. Ainsi, la paix de ceux qui cherchent le calme et la sérénité de leur foyer ou le repos nocturne, paraît être assurée à suffisance, et l'ordre public ne semble pas troublé par le changement législatif proposé.

Le Parquet de Luxembourg approuve partant la modification de l'article 17 telle qu'elle lui est actuellement soumise.

Le Parquet de Luxembourg tient toutefois à rappeler qu'à côté des débits de boissons alcooliques à consommer sur place, dont le régime est réglementé par la loi du 29 juin 1989, il existe aussi des débits de boissons non alcooliques à consommer sur place, qui sont soumis aux dispositions de la loi du 15 juillet 1993.

Or, la loi du 15 juillet 1993 fixe les heures normales d'ouverture de ces débits de boissons non alcooliques de six heures du matin à minuit. Des dérogations individuelles prorogeant les heures d'ouverture jusqu'à deux heures du matin, voire jusque trois heures du matin, peuvent être accordées.

Pour peu que l'on considère que ces „salons de consommation, milk-bars, crémeries et restaurants sans débits de boissons alcooliques“ (cf. article 1 de la loi du 15 juillet 1993) contribuent à l'attrait d'une ville et à sa convivialité, par exemple en ce qu'ils offrent à un certain public une alternative à la fréquentation de débits de boissons alcooliques, l'on pourrait profiter de l'occasion offerte par la réforme de la loi du 29 juin 1989 pour modifier pareillement l'article 2 de la loi du 15 juillet 1993.

C) Le nouvel article 19 de la loi du 29 juin 1989 déroge sur deux points essentiels au texte existant:

- 1) Le maximum des amendes comminées contre les débitants qui commettraient des infractions aux dispositions de l'article 17 sont portées à la hausse.

Une amende correctionnelle de 10.001.– à 50.000.– LUF s'applique à celui qui, bénéficiant d'une dérogation individuelle ne l'a pas affichée à un endroit clairement visible de l'extérieur de son établissement. Le maximum de cette peine est actuellement de 40.000.– LUF.

Une amende correctionnelle de 10.001.– à 500.000.– LUF s'applique au débitant qui n'a pas respecté les heures d'ouverture. Le maximum actuel de la peine dans ce cas de figure est de 40.000.– LUF.

Or, selon les dispositions de l'article 60 du Code pénal, „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 dépasser la somme des peines prévues pour les différents délits“.

L'application concrète de l'article 60 du Code pénal au cas de figure classique d'un débitant qui ne respecte que rarement les heures d'ouverture légales, donnerait au juge la possibilité de condamner le débitant en question à une amende d'un montant compris entre 10.001.– LUF et 1.000.000.– LUF (contre un maximum de 80.000.– LUF à l'heure actuelle).

Mais les dispositions de l'article 60 du Code pénal signifient également que „lorsque le délit mis à charge d'un prévenu a été commis antérieurement à la date d'une autre condamnation par lui subie du chef de délit, il y a concours d'infractions dans le sens de l'article 60 du Code pénal, et la peine doit être mesurée dans les limites fixées par ledit article, après déduction de celle prononcée par le jugement antérieur“ (Cour, 26.1.1895; Pas 4, 290). Il s'agit là d'une application du principe de la confusion des peines.

Si le durcissement législatif proposé devait donner à réfléchir aux débitants récalcitrants à respecter les heures d'ouverture, le temps de la réflexion risque toutefois d'être de courte durée.

En effet, d'une part il paraît peu vraisemblable que le juge de police condamne les réfractaires à la législation sur les heures d'ouverture des débits de boissons alcooliques à des amendes qui dépassent considérablement (jusqu'à 12,5 fois) le maximum de la peine actuellement prévue par les textes.

Par ailleurs, eu égard aux montants en jeu, les recours se multiplieront, et les délais pour aboutir à une condamnation définitive s'allongeront.

Aussi, eu égard au principe de la confusion des peines, les autres peines prononcées contre un individu avant qu'une condamnation précédente ne soit devenue irrévocable, ne porteront-elles que dans la mesure où elles lui seront supérieures.

La réforme proposée est bonne en ce qu'il s'avère nécessaire de rapprocher les peines encourues par les débitants du bénéfice que certains d'entre eux peuvent réaliser s'ils ne respectent pas les heures d'ouverture légales. Mais cette réforme risque d'être court-circuitée par le jeu précité des dispositions de l'article 60 du Code pénal (amendes d'un montant qui ne sera que rarement prononcé; problèmes liés à une administration rapide et efficace de la justice causés par le jeu de la confusion des peines).

C'est la raison pour laquelle le Parquet de Luxembourg propose d'augmenter certes le maximum de l'amende comminée par l'article 19 de la loi du 29 juin 1989, à un montant par exemple de 100.000.– LUF, mais surtout de changer la nature des amendes comminées par cet article en peines de simple police. Il est rappelé à cet égard que selon les dispositions de l'article 58 du Code pénal, tout individu convaincu de plusieurs contraventions encourra la peine de chacune d'elles. Et selon l'article 59 du Code pénal, en cas de concours d'un ou de plusieurs délits avec une ou plusieurs contraventions, les peines de police seront cumulativement prononcées ...

Si cette proposition devait être retenue, le juge de police prononcera une amende de police, dont le montant variera entre 10.000.– LUF et 100.000.– LUF, pour chaque infraction à l'article 19 de la loi du 29 juin 1989, et il ne sera plus question de confusion des peines.

- 2) En cas de violation répétée des heures d'ouverture, le bourgmestre pourra ordonner la fermeture temporaire du débit de boissons pour une durée qui ne peut être supérieure à un mois.

Cette mesure est tout à fait dissuasive et adaptée à la situation actuelle.

D) Le Parquet de Luxembourg propose par ailleurs les modifications suivantes à la loi du 29 juin 1989:

- 1) Dans la mesure où le Parquet de Luxembourg propose de transformer les amendes prévues à l'article 19 de la loi du 29 juin 1989 en amendes de police, il suggère de faire de même pour les autres amendes correctionnelles figurant aux articles 20, 21, 22 et 23, et de préciser que le minimum de ces amendes de police, qui sont actuellement de 10.001.– LUF, passeraient à 10.000.– LUF.
- 2) L'article 24 vise les interdictions de tenir un débit de boissons ou de participer à son exploitation ou d'y être employé.

Le paragraphe 2 de l'article 24 énumère des cas où l'interdiction en question est obligatoirement prononcée.

Outre ces cas, le paragraphe 1 prévoit que cette interdiction peut être prononcée à l'encontre de tout condamné à une peine criminelle ou correctionnelle qui exploite ou participe à l'exploitation d'un débit de boissons ou y est employé. A supposer que les infractions aux articles 19, 20, 21, 22 et 23 de la loi du 29 juin 1989 soient transformées en simples contraventions de police, l'article 24 de la loi devra être complété par un alinéa supplémentaire dont la teneur pourrait être la suivante: „L'interdiction pourra être prononcée à l'encontre de tout condamné du chef d'une infraction à l'un des articles 19, 20, 21, 22 ou 23 de la présente loi. Cette interdiction sera alors prononcée pour une durée comprise entre un mois et deux ans.“

L'indication de cette durée comprise entre un mois et deux ans permettrait de faire la liaison entre la durée de un mois au plus pour une fermeture temporaire d'un débit de boissons prononcée par le bourgmestre, et celle de deux ans à quinze ans prévue actuellement à l'article 24 de la loi en cas de condamnation à une peine criminelle ou correctionnelle. Du point de vue des juges de police appelés à prononcer une telle interdiction, elle peut paraître moins prohibitive que si elle ne pouvait être inférieure à deux ans.

Luxembourg, le 9 novembre 2000.

Pour le Procureur d'Etat,

Robert WELTER

Substitut principal

AVIS DU PARQUET PRES LE TRIBUNAL D'ARRONDISSEMENT DE ET A DIEKIRCH

(14.11.2000)

REMARQUES QUANT A L'EXPOSE DES MOTIFS

1. L'exposé des motifs de la proposition de loi débute par la constatation que „la vie nocturne est un élément essentiel de l'attractivité d'une Ville et de sa convivialité“. Si l'on considère l'évolution des moeurs et de la vie sociale on constate que la vie nocturne tant avec ses aspects positifs qu'avec ceux qui le sont moins ne se limite pas aux seules villes (encore qu'il faille s'accorder sur ce qu'on entend par „Ville“).

2. Selon les auteurs de la proposition la modification légale entend préserver „un sain équilibre, entre ceux qui sortent pour s'amuser et ceux qui sont heureux le soir de retrouver le calme et la sérénité de leur foyer, les droits des uns et des autres étant également respectables“. Le problème serait plus aisément à résoudre s'il n'y avait pas une troisième catégorie à savoir ceux qui, soit pour des raisons privées ou professionnelles se trouvent sur les routes entre 1 et 6 heures du matin et qui risquent de devenir les victimes de certains de ceux qui appartiennent à la première catégorie. Ces cas-là font l'objet de bon nombre de procès-verbaux et d'interventions du parquet (et de poursuites ultérieures) relatifs à des incidents dus à l'état d'ivresse ou aux effets de drogues, les moyens étant particulièrement déficients quant aux possibilités de contrôle en cette matière et ceci en particulier en l'absence de législation adéquate. Le motif avancé pour justifier une augmentation du taux des amendes paraît ne pas être complètement conciliable avec les principes généraux du droit pénal. La fonction première du droit pénal est de réprimer, dans un but de dissuasion collective et individuelle celui qui bien qu'averti de la sanction à laquelle il s'expose a transgressé la norme pénale, édictée par la loi afin de protéger telle ou telle valeur ou intérêt supérieur. Ainsi le droit pénal n'est-il en général pas destiné à renforcer le pouvoir, fût-ce celui de police d'un organe administratif. Ainsi ne serait-ce sûrement pas pour garantir le pouvoir de la police qu'il faudrait augmenter les amendes en matière de circulation, mais pour protéger les victimes d'éventuels accidents.

La même remarque d'ordre général vaut pour le motif avancé à propos de l'introduction de la faculté réservée au bourgmestre pour ordonner la fermeture temporaire d'un établissement.

3. Il y est encore dit que „Afin de mieux faire respecter les décisions prises par l'autorité communale en vue d'une prorogation de l'heure d'ouverture légale d'un débit de boissons, il échet d'augmenter le pouvoir de police du bourgmestre et de relever le maximum des amendes applicables en la matière.“

*

QUANT AUX MODIFICATIONS PROPOSEES

Les observations se limitent à l'aspect pénal (art. 19).

1. Dans un but de dissuasion qui, compte tenu des bénéfices réalisés doit être conséquent une augmentation du taux des peines paraît justifiée, étant entendu que, même après l'adoption de la proposition de loi les infractions visées à l'article 19 seront, en application de l'article 29 de la loi du 29 juin 1989 dans la compétence du juge de police en dépit de leur caractère de délit.

Il convient encore de se demander s'il ne convient pas de revoir les amendes prévues aux articles 21 et 22 de la loi de 1989 et ceci compte tenu du déséquilibre qui risque de se créer à la suite de l'augmentation du taux des amendes prévues à l'article 19 puisque les faits visés aux articles 21 et 22 peuvent paraître d'une gravité supérieure à ceux visés à la proposition quant à la modification de l'article 19.

2. Je me dois cependant d'émettre mes vives réserves quant au pouvoir du bourgmestre relatif à la fermeture de l'établissement. En effet, la mesure projetée participe trop du caractère d'une peine qui suivant ce qui est proposé n'est ni appliquée par un organe judiciaire ni encore ne garantit les droits de la défense.

Pourquoi revêt-elle la nature d'une peine?

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

Il est certes vrai que la nature exacte de la mesure est sujette à discussion.

Il est permis de 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 éd. 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 28.12.1988 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 sept. 1953 sur le contrôle des denrées alimentaires).

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

Dans la dernière hypothèse il s'agit d'activités qui s'exercent sans autorisation resp. 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. Voilà le cas type du recours à la peine: violation de la loi pénale et sanction dans un but de dissuasion.

Le texte proposé prend d'ailleurs soin de se référer à une *violation* répétée. (Sans préciser la fréquence, s'agit-il de la deuxième violation? etc.)

En cas de poursuite pénale, la décision de fermeture prise par le bourgmestre risque de se heurter au principe non bis in idem.

La seule mesure administrative permise consiste à retirer l'autorisation.

Une alternative pourrait consister à introduire, à titre de peine une fermeture judiciaire à forger sur des modèles légaux existants.

Si l'on considère le texte en soi on constate, outre son imprécision („répétée“, „dûment constaté“ etc.) l'absence de possibilité de voie de recours efficace. Celle qui est prévue est limitée au seul recours en annulation et de surcroît, s'il était couronné de succès n'aurait d'effet qu'après la révocation de la période de fermeture.

Diekirch, le 14 novembre 2000.

Le Procureur d'Etat,
Jean BOUR

AVIS DU PARQUET GENERAL

(2.1.2001)

Article 17

Quant à la modification de l'article 17 de la prédite loi tendant à la prorogation de l'heure d'ouverture jusqu'à cinq heures du matin en faveur de certains établissements répondant à des critères définis, la proposition de loi est avant tout un choix politique. On peut toutefois se poser la question si l'objet de cette disposition légale proposée est dans l'intérêt général. Il est indubitable en tout cas que pareille prorogation d'ouverture en faveur de certains établissements risquera d'ajouter entre autres aux problèmes de sécurité publique (circulation, délinquance tous azimuts), de santé et d'hygiène publiques (drogue, prostitution, maladies contagieuses) et environnementaux (grandes salles avec aires de parking tôt ou tard dans les zones vertes) auxquels se trouve confrontée notre société de façon de plus en plus dramatique. Monsieur le Procureur d'Etat de Diekirch n'en a illustré qu'un en particulier. Les auteurs de la proposition de loi ne semblent point s'en soucier, leur seule préoccupation, d'après l'exposé des motifs étant le plaisir des uns, le repos des autres.

*Article 19**A. Augmentation des amendes*

En politique pénale le relèvement des taux d'amendes à un niveau prohibitif n'est plus de nos jours considéré comme moyen de lutte adéquat contre la délinquance sauf éventuellement en cas d'enrichissement indu par la commission d'infractions. Je renvoie pour le surplus aux observations y afférentes des parquets auxquelles je me rallie.

B. Fermeture de l'établissement

Si une fermeture d'un établissement (pourquoi d'ailleurs le limiter à un mois) se justifie pour des raisons administratives (santé, sécurité, salubrité publiques) la compétence en revient à l'autorité administrative. Si au contraire une fermeture d'un établissement est ordonnée pour inobservation d'une loi, en principe pareille sanction relève de la compétence des autorités judiciaires. Je renvoie sur ce point pour le surplus aux développements y afférents de Monsieur le Procureur d'Etat de Diekirch.

Luxembourg, le 2 janvier 2001.

Le Procureur Général d'Etat,

Jean-Pierre KLOPP

