

N° 4670⁹

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2001-2002

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) Rapport de la Commission des Finances et du Budget (27.5.2002).....	1
2) Amendement adopté par la Commission des Finances et du Budget.....	7
– Dépêche du Président de la Chambre des Députés au Prési- dent du Conseil d'Etat (27.5.2002)	7

*

RAPPORT DE LA COMMISSION DES FINANCES ET DU BUDGET

(27.5.2002)

La Commission se compose de: M. Lucien WEILER, Président; M. Claude WISELER, Rapporteur; MM. François BAUSCH, Aloyse BILDORFF, Alex BODRY, Emile CALMES, Lucien CLEMENT, Gast GIBERYEN, Gusty GRAAS, Norbert HAUPERT, Jeannot KRECKE et Jean-Paul RIPPINGER, Membres.

*

**1. ANTECEDENTS ET TRAVAUX DE LA COMMISSION
DES FINANCES ET DU BUDGET**

La présente proposition de loi sous rubrique a été déposée par MM. les Députés Paul Helming et Laurent Mosar en date du 23 mai 2000. Le Conseil d'Etat a rendu son avis le 22 décembre 2000.

La commission a ensuite été saisie des avis du parquet près le tribunal d'arrondissement de et à Luxembourg, de l'avis du parquet près le tribunal d'arrondissement de et à Diekirch et du parquet général.

A la demande de la Commission des Finances et du Budget, M. le Premier Ministre a sollicité les avis de la Chambre des Employés privés, de la Chambre de Commerce, de la Chambre de Travail et de la Chambre des Métiers.

La commission a désigné comme rapporteur M. le Député Claude Wiseler au cours de sa réunion du 23 avril 2001. La proposition de loi et les différents avis ont été examinés par la commission le 19 février 2002. En date du 14 mars 2002, le rapporteur a présenté des amendements, qui ont été adoptés le 8 avril 2002. L'avis complémentaire du Conseil d'Etat a été examiné lors de la réunion du 13 mai 2002.

Le présent rapport a été adopté le 27 mai 2002.

*

2. OBJET DE LA PROPOSITION DE LOI

La vie nocturne est un élément essentiel de l'attractivité, du dynamisme et de la convivialité d'une ville. Elle reflète, en outre, les modes de vie changeants d'une société au travers des types d'attractions qu'elle offre et des modalités selon lesquelles elle s'organise. Néanmoins, ce qui est immuable „c'est la nécessité de 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“.

Actuellement, la loi du 29 juin 1989 fixe l'heure de fermeture des débits de boissons à une heure du matin et prévoit une possibilité de prorogation par le bourgmestre jusqu'à trois heures du matin.

Force est, cependant, de constater que l'implantation des établissements de la vie nocturne s'est déroulée dans le passé sans la nécessité de prendre en compte des nuisances inévitables pour les alentours. D'ailleurs, le système législatif actuel ne permet pas d'en assurer une exploitation qui intégrerait les nouvelles manières de vivre en société dans le respect des droits légitimes de chacun.

La proposition de loi sous rubrique exprime la volonté d'introduire une plus grande transparence et une plus grande sécurité juridique dans le domaine concerné.

Tout d'abord, sans changer le principe d'ouverture „de six heures du matin à une heure du matin du jour suivant“ et les possibilités de dérogations générales et individuelles jusqu'à trois heures du matin, le nouveau texte prévoit que le bourgmestre pourra également accorder des dérogations individuelles prolongeant les heures d'ouverture jusqu'à six heures du matin aux établissements qui réunissent les trois conditions suivantes: se trouver dans une zone qui n'est pas classée comme exclusivement résidentielle, disposer des structures adéquates pour accueillir les clients se déplaçant en voiture et ne pas provoquer de trouble à la tranquillité publique ou d'inconvénients intolérables pour les habitants des environs. Cette autorisation délivrée à titre non définitif pourra à tout moment être retirée par le bourgmestre lorsque les conditions d'octroi ne sont plus données ou si les heures d'ouverture prévues dans la dérogation ne sont pas respectées.

De plus, afin d'encore mieux faire respecter la législation, de prévenir les abus et de mieux préserver l'équilibre entre des intérêts opposés que sont le besoin pour certains de se divertir et le droit pour les résidents à une certaine qualité de vie, il est prévu de modifier le système de sanctions en la matière. En effet, les sanctions prévues actuellement ne sont pas dissuasives dans la mesure où, d'un côté, le montant des amendes prévues représente peu comparé aux chiffres d'affaires réalisés par les contrevenants pendant les fins de semaine et où, de l'autre côté, l'interdiction professionnelle prévue à l'article 24 reste pratiquement lettre morte car la durée minimale de deux ans à laquelle les juges doivent avoir recours pour une telle interdiction est objectivement disproportionnée par rapport à la gravité des infractions commises.

Face à un tel constat, la proposition initiale prévoyait des amendes pouvant aller jusqu'à 500.000 francs en cas de non-respect des heures d'ouverture et la possibilité pour le bourgmestre d'ordonner la fermeture provisoire pendant une durée d'un mois maximum en cas de violation répétée des heures d'ouverture du débit, violation dûment constatée par les forces de l'ordre. Prenant en compte les réserves émises par le Conseil d'Etat, le texte amendé prévoit que le débitant qui n'a pas respecté les heures d'ouverture est puni d'une amende de 500 euros à 2000 euros, ces amendes étant de nature contraventionnelle, et que le juge de police peut prononcer une fermeture du débit de boissons pour une durée comprise entre 15 jours et un an, cette peine pouvant être assortie du bénéfice du sursis.

Cette façon de procéder mettra, de l'avis de la commission, en place un système de peines appropriées et, surtout, applicables.

*

3. ANALYSE DES AVIS

A. Avis du Conseil d'Etat du 22 décembre 2000

* *Modification de l'article 17 de la loi sur les cabarets*

Le Conseil d'Etat propose un nouveau libellé de l'article 17 en cinq paragraphes. Les modifications sont de nature principalement formelle si ce n'est que la Haute Corporation propose de préciser que des inconvénients intolérables ne devront pas s'établir pour les habitants des environs de l'établissement

bénéficiant d'une dérogation jusqu'à six heures du matin et retient donc une notion plus large que la notion de voisinage prévue par les auteurs de la proposition. C'est pourquoi, d'ailleurs, le Conseil d'Etat ajoute au texte que ces inconvénients devront être en relation directe avec l'exploitation de l'établissement en question.

** Modification de l'article 19 de la loi sur les cabarets*

Le Conseil d'Etat critique l'article 19 de la proposition sous avis à plusieurs niveaux.

En premier lieu, il lui paraît disproportionné de prévoir une peine pouvant aller jusqu'à une amende de 500.000 francs pour une seule inobservation des heures de fermeture. Il propose dès lors 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, montant dissuasif mais non disproportionné même pour un fait unique, et de spécifier que „les amendes sont de nature contraventionnelle“. En effet, comme en matière de contravention, il n'y a pas de confusion de peines, cette précision permet une application répétitive de l'amende en cas de nécessité et permet donc d'éviter que le contrevenant qui fait appel puisse continuer à entraver la loi en question en toute impunité jusqu'à sa condamnation définitive.

En second lieu, le Conseil d'Etat marque son désaccord au principe proposé d'une sanction par le bourgmestre en l'espèce la possibilité pour ce dernier d'ordonner la fermeture provisoire d'un établissement „en cas de violation répétée des heures d'ouverture du débit“ dans la mesure où une fermeture ordonnée pour inobservation de la loi relève de la compétence des autorités judiciaires. De plus, le bourgmestre ne saurait à la fois établir l'autorisation, en faire constater la non-observation par la police, pour finalement sanctionner cette même non-observation. Celui-ci 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. En outre, le fait qu'un recours administratif soit ouvert au contrevenant ne garantit pas, dans le cas présent, le respect des droits de la défense vu que, les actes administratifs étant d'exécution immédiate, 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 un mois. La Haute Corporation propose donc de supprimer les deux derniers alinéas de l'article 19 pour les remplacer par une nouvelle disposition prévoyant que le juge de police peut prononcer une fermeture du débit de boissons pour une durée comprise entre 15 jours et un an. En effet, la peine prévue à l'article 24 (à savoir une interdiction professionnelle pour une durée minimale de deux ans) dont la sévérité a certainement fait que les juridictions ne l'ont prononcée qu'à de rares occasions ne trouverait plus à s'appliquer pour les infractions commises à l'article 19 dans la mesure où n'est prévue la possibilité d'une interdiction de tenir un cabaret qu'en cas de crime ou de délit. Enfin, le Conseil d'Etat propose de prévoir la possibilité d'assortir la peine en question du sursis, ce qui devrait inciter l'un ou l'autre débitant à respecter la loi.

B. Avis des chambres professionnelles

Ces avis sont globalement positifs même si la plupart d'entre eux rejoignent les réserves émises par le Conseil d'Etat à l'encontre de l'article 19. De plus, les Chambres de Travail et des Employés privés soulèvent le problème des conditions et de la durée de travail dans le secteur Horeca.

C. Avis des parquets

Si ces différents avis reconnaissent la nécessité de modifier le système de sanctions encourues en cas de non-respect des heures légales d'ouverture des débits, ils rejoignent, néanmoins, les critiques émises par le Conseil d'Etat concernant le pouvoir du bourgmestre de fermeture provisoire de l'établissement ainsi que les montants et la nature des amendes prévues.

*

4. EXAMEN DES ARTICLES DE LA PROPOSITION DE LOI

Article 17

La commission s'est ralliée au texte proposé par le Conseil d'Etat, texte qui introduit la notion d'„environs“ plutôt que celle de „voisinage“ et qui comprend un certain nombre d'adaptations rédactionnelles.

La Commission des Finances et du Budget a encore adopté un **premier amendement** qui entend préciser la notion de „zone classée non résidentielle“ figurant au point a) du paragraphe (3) de l'article 17. Cette notion étant trop vague, la commission entend la remplacer par „zone qui n'est pas classée comme exclusivement résidentielle“.

Le but de la proposition de loi est de permettre aux bourgmestres d'accorder des heures d'ouverture prorogées, en fixant un certain nombre de conditions. La première condition à remplir par un établissement désirent obtenir une autorisation d'ouverture jusqu'à six heures du matin est de se trouver dans une zone classée non résidentielle. La commission entend modifier cette condition, en précisant que l'établissement doit se situer dans une zone qui n'est pas classée comme *exclusivement* résidentielle, afin d'élargir la marge de manoeuvre des bourgmestres et de leur permettre d'accorder des autorisations d'ouverture prorogées jusqu'à six heures du matin à des établissements se situant dans des zones mixtes.

Les conditions fixées aux points b) (accès à des structures accueillant les clients se déplaçant en voiture) et c) (trouble à la tranquillité publique et inconvénients intolérables pour les habitants des environs) sont maintenues.

Dans son avis complémentaire, le Conseil d'Etat demeure réservé au sujet de l'amendement et rappelle que dans son avis du 22 décembre 2000, il avait estimé que „les autorisations ne devraient être délivrées qu'avec mesure“. La Haute Corporation observe alors que „si l'on élargit le champ d'application des nouvelles dispositions, d'une part, si l'on tient compte par ailleurs du fait qu'il pourrait être jugé que les tenanciers d'établissements se voient conférer un véritable droit de bénéficier de telles dérogations (cf. *Trib. adm., 16.2.2000, Pasicrisie administrative 2001, verbo Autorisation d'établissement, No 88*), d'autre part, cette observation du Conseil d'Etat risque de demeurer un voeu pieux“.

La commission entend rappeler que les heures d'ouverture restrictives constituent la règle normale, les heures d'ouverture prorogées n'étant qu'une exception pouvant être accordée dans le cadre du respect des conditions légales.

La commission maintient dès lors son texte.

Un **deuxième amendement** de la commission concerne le texte du premier alinéa du paragraphe (5) de l'article 17, tel que proposé par le Conseil d'Etat, qui dispose que les autorisations individuelles prorogeant les heures d'ouverture normales sont provisoires et peuvent être retirées si leurs conditions d'octroi ne sont plus données.

La Commission des Finances et du Budget entend préciser l'hypothèse dans laquelle le retrait administratif de ces autorisations par le bourgmestre est possible. La commission estime en effet que le retrait doit également pouvoir être effectué si les heures d'ouverture figurant aux paragraphes (2) (trois heures du matin) et (3) (six heures du matin) ne sont pas respectées.

La commission se rallie par ailleurs aux considérations développées par le Conseil d'Etat dans son avis du 22 décembre 2000 au sujet du pouvoir conféré au bourgmestre d'ordonner la fermeture provisoire d'un établissement en cas de violation répétée des heures d'ouverture du débit en supprimant les dispositions afférentes dans la proposition de loi et adopté l'ajout suggéré par la Haute Corporation d'un quatrième alinéa à l'article 19 relatif à la fermeture possible du débit de boissons par le juge de police (voir ci-dessous).

Dans le cadre de cet amendement, la commission se situe dans l'hypothèse du retrait administratif retenue par le Conseil d'Etat. En l'occurrence, le retrait de l'autorisation individuelle prorogeant les heures d'ouverture, dans le cas du non-respect de ces dernières, n'a pas le caractère d'une peine devant être prononcée par une autorité judiciaire.

Le Conseil d'Etat avait estimé dans son avis du 22 décembre 2000 que cette hypothèse était couverte par les termes „lorsque les conditions de leur octroi ne sont plus données“. Dans son avis complémentaire, il n'entend pas s'opposer à ce que cette précision figure expressément dans le texte. L'amendement est dès lors maintenu.

Article 19

Dans son avis, le Conseil d'Etat se prononce contre le *relèvement des amendes* proposé par les auteurs de la proposition de loi. La Haute Corporation invoque d'abord une certaine disproportion et développe ensuite un raisonnement juridique où elle propose d'avoir recours aux principes du droit pénal général pour savoir ce qui constitue du point de vue répressif la peine la plus adéquate. La commission se rallie à l'argumentation du Conseil d'Etat et adopte dès lors les alinéas 2 et 3 tels que proposés par la Haute Corporation.

Le Conseil d'Etat suggère encore de supprimer les *deux derniers alinéas* de l'article 19 tel que proposé. Les auteurs avaient en effet prévu de conférer aux bourgmestres 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 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. Selon le Conseil d'Etat, 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 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.

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.

La commission se rallie à l'ensemble de ces considérations développées par la Haute Corporation et supprime dès lors les deux derniers alinéas de l'article 19 tels que proposés par les auteurs et ajoute le quatrième alinéa figurant dans l'avis du Conseil d'Etat.

La commission a encore procédé à l'adaptation en euros des différents montants figurant encore en francs luxembourgeois dans le texte de la proposition de loi.

*

Compte tenu de ce qui précède, la Commission des Finances et du Budget recommande unanimement à la Chambre des Députés d'adopter la proposition de loi sous rubrique telle que figurant ci-dessous:

*

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

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 prorogant 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 prorogant 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 qui n'est pas classée comme exclusivement 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 12 euros ni supérieur à 60 euros. 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 ou si les heures d'ouverture figurant aux paragraphes (2) et (3) ne sont pas respectées.

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.

Art. 19.– Le débitant qui a tenu ouvert son débit après les heures normales d'ouverture sans avoir affiché à un endroit nettement visible de l'extérieur l'autorisation du bourgmestre est puni d'une amende de 250 à 1.250 euros.

Le débitant qui n'a pas respecté les heures d'ouverture est puni d'une amende de 500 à 2.000 euros.

Les amendes prévues au présent article sont de nature contraventionnelle.

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.

Luxembourg, le 27 mai 2002

Le Rapporteur,
Claude WISELER

Le Président,
Lucien WEILER

**AMENDEMENT ADOPTE PAR LA COMMISSION
DES FINANCES ET DU BUDGET**

**DEPECHE DU PRESIDENT DE LA CHAMBRE DES DEPUTES
AU PRESIDENT DU CONSEIL D'ETAT**

(27.5.2002)

Monsieur le Président,

Je m'empresse de vous informer que la Commission des Finances et du Budget de la Chambre des Députés a très légèrement modifié l'article 19 de la proposition de loi sous rubrique en remplaçant les deux montants du premier alinéa, toujours libellés en francs, par les montants équivalents en euros. Cette conversion, opérée en s'inspirant des principes retenus dans le cadre du vote de la loi du 1er août 2001 relative au basculement en euro le 1er janvier 2002 et modifiant certaines dispositions législatives, avait été oubliée lors de la rédaction des amendements de la commission du 10 avril 2002.

L'article 19 de la proposition de loi est dès lors libellé comme suit:

„**Art. 19.**– Le débitant qui a tenu ouvert son débit après les heures normales d'ouverture sans avoir affiché à un endroit nettement visible de l'extérieur l'autorisation du bourgmestre est puni d'une amende de 250 à 1.250 euros.

Le débitant qui n'a pas respecté les heures d'ouverture est puni d'une amende de 500 à 2.000 euros.

Les amendes prévues au présent article sont de nature contraventionnelle.

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.“

Etant donné que la Commission des Finances et du Budget a adopté son rapport concernant la proposition de loi, je vous demande de bien vouloir me faire parvenir un éventuel avis complémentaire du Conseil d'Etat dans les meilleurs délais.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'expression de ma considération très distinguée.

Jean SPAUTZ

Président de la Chambre des Députés

