

CONSEIL D'ÉTAT

N° CE : 62.029

N° dossier parl. : 8472

Projet de loi

réglementant les heures d'ouverture dans le secteur du commerce et de l'artisanat

Avis complémentaire du Conseil d'État

(2 décembre 2025)

Le Conseil d'État a été saisi pour avis le 26 septembre 2025, par le Premier ministre, d'une série de neuf amendements gouvernementaux au projet de loi sous rubrique.

Le texte des amendements était accompagné d'une remarque préliminaire, d'un commentaire pour chacun des amendements, d'un texte coordonné du projet de loi sous avis intégrant lesdits amendements ainsi que d'un « check de durabilité-Nohaltegkeetscheck ».

Les avis complémentaires de la Chambre des salariés, de la Chambre de commerce et de la Chambre des métiers ont été communiqués au Conseil d'État en date respectivement des 10 et 30 octobre ainsi que 5 novembre 2025.

Considérations générales

Les amendements proposés par le Gouvernement ont pour objet de répondre aux oppositions formelles, aux réserves de dispense du second vote constitutionnel et à un certain nombre d'autres observations formulées par le Conseil d'État dans son avis du 3 juin 2025 à l'égard du projet de loi sous avis.

Examen des amendements

Amendement 1

L'amendement sous rubrique a pour but de mieux circonscrire le champ d'application du projet de loi tel qu'il est défini à l'article 1^{er} de la loi en projet.

Tout en ne modifiant pas l'approche de base choisie par les auteurs du projet de loi initial en vue de la définition de son champ d'application, approche que le Conseil d'État avait critiquée dans son avis précédent du 3 juin 2025, l'amendement sous revue reprend toutefois un certain nombre des propositions formulées par le Conseil d'État en vue de clarifier le champ d'application du dispositif.

Le Conseil d'État ne formule pas d'autre observation.

Amendement 2

L'amendement 2 reformule l'article 2 du projet de loi qui énumère les activités commerciales et artisanales exclues du champ d'application de la future loi, pour y apporter un certain nombre de modifications qui sont de nature à en préciser la portée.

Dans son avis précité du 3 juin 2025, le Conseil d'État avait réservé sa position concernant la dispense du second vote constitutionnel en attendant des explications supplémentaires de la part des auteurs du projet de loi concernant les activités qui avaient été retirées de la liste des exceptions figurant dans la loi modifiée du 19 juin 1995 réglant la fermeture des magasins de détail dans le commerce et l'artisanat et des justifications, au cas par cas, pour les activités qui avaient été ajoutées à la même liste.

Si les explications fournies par les auteurs des amendements et les modifications ponctuelles opérées à l'endroit du texte initial sont en principe de nature à le convaincre et lui permettent de lever la réserve générale formulée à l'endroit du texte initial, le Conseil d'État voudrait cependant revenir au cas des foires et marchés, des stations de service situées le long des autoroutes ainsi qu'à celui des entreprises familiales.

Selon le Conseil d'État, le libellé du point 4° de l'article sous revue, visant « les activités exercées aux foires et marchés », semble aussi couvrir l'hypothèse des « activités exercées à l'occasion de braderies ou marchés de rue organisés à titre temporaire » prévue au point 5°. Par conséquent, il recommande aux auteurs de se limiter à la terminologie plus générique du point 4° en omettant le point 5°.

En ce qui concerne « les stations de service [...] situées le long des autoroutes », les auteurs des amendements argumentent que celles-ci « présentent certaines caractéristiques particulières » et que, en tant qu'infrastructures gérées par l'État, elles « répondent à des besoins d'utilité publique ». Toujours d'après les auteurs des amendements, les stations de services situées hors réseau autoroutier ne présenteraient pas les caractéristiques en question.

Le Conseil d'État note que la loi modifiée du 16 août 1967 ayant pour objet la création d'une grande voirie de communication et d'un fonds des routes autorise en son article 1^{er} le Gouvernement « à établir une grande voirie de communication » et que « [l]es travaux de construction de cette voirie sont déclarés d'utilité publique ».

Si la loi précitée du 16 août 1967 ne fournit pas de définition de la notion de « grande voirie de communication », elle fait cependant référence à un programme général d'établissement d'une grande voirie de communication qui comporte des éléments routiers, visés aux articles 6 et 6bis de ladite loi, qui ne constituent pas forcément des autoroutes. Dans le même sens, l'article 2, point 1.2., de l'arrêté grand-ducal modifié du 23 novembre 1955 portant règlement de la circulation sur toutes les voies publiques définit la « grande voirie » comme « l'ensemble des autoroutes et des routes pour véhicules automoteurs ». Les « caractéristiques particulières » mises en avant par les auteurs des amendements pour justifier l'exclusion des seules stations de service situées le long des autoroutes du dispositif réglant les heures d'ouverture des commerces s'appliquant également à d'autres éléments de la grande voirie, le Conseil d'État estime

que la façon de procéder des auteurs risque d'être une source d'inégalité de traitement.

À cela s'ajoute qu'en vertu de l'Accord européen sur les grandes routes de trafic international (AGR) du 15 novembre 1975, approuvé par une loi du 18 juin 1981, les routes du Grand-Duché de Luxembourg qui sont énumérées à l'annexe I de l'accord précité du 15 novembre 1975 font partie du réseau international « E ». L'accord en question vise à établir un réseau de grandes routes internationales en Europe. À cet effet, il fixe des normes afin que ces routes offrent des conditions de sécurité et de fluidité optimales pour le trafic international. Le Conseil d'État constate que parmi les routes visées par l'accord en question figurent certes les autoroutes qui traversent le Grand-Duché de Luxembourg, mais également d'autres routes qui n'ont pas le statut d'autoroutes et qui sont d'une importance première pour la fluidité du trafic international. Par rapport à l'accord européen susvisé, la limitation de l'exception figurant à l'article 2 du projet de loi aux autoroutes ne semble, ici non plus, se justifier et comporte le risque d'engendrer des inégalités.

Le Conseil d'État demande dès lors aux auteurs des amendements d'inclure, sous peine d'opposition formelle pour risque de rupture de l'égalité de traitement, l'ensemble de la voirie visée par la loi précitée du 16 août 1967 et l'accord précité du 15 novembre 1975 dans le champ des exceptions prévues par l'article 2 du projet de loi.

Pour ce qui est des entreprises familiales, les auteurs des amendements ont modifié le texte de façon à répondre aux questions soulevées par le Conseil d'État en relation avec un certain nombre de modalités d'application de la disposition.

En ce qui concerne le principe même de l'exclusion, les auteurs des amendements justifient leur démarche en affirmant que « les limitations d'horaires d'ouverture poursuivent un objectif de protection des salariés soumis à un lien de subordination et à l'obligation de fournir une prestation de travail » et que « ce rapport de dépendance juridique s'atténue dans le cadre familial ». Les groupes visés ne seraient dès lors pas comparables, de sorte que la question d'une rupture de l'égalité de traitement ne se poserait pas.

Cette argumentation donne lieu, de la part du Conseil d'État, aux observations suivantes :

Tout d'abord, la protection des salariés n'est pas l'unique but de la réglementation sur les heures d'ouverture des commerces. Ainsi, la réglementation en question vise également à préserver un équilibre entre les commerces en termes de concurrence, la tranquillité publique (limiter le bruit, la circulation, etc.), ou encore les rythmes de la vie sociale et familiale et à encadrer la flexibilité économique. La dérogation proposée ne s'impose dès lors pas avec la clarté de l'évidence.

Ensuite, le Conseil d'État note que le mot « employé », utilisé par les auteurs pour caractériser la relation entre l'entreprise visée et ceux qui travaillent en son sein en dehors des plages horaires fixées aux articles 3 et 4 du projet de loi, laisse sous-entendre l'existence d'une relation salariée découlant d'un contrat de travail et par conséquent également l'existence d'un lien de subordination. Il n'est effectivement pas exclu que certains membres

de la famille qui travaillent dans l’entreprise familiale soient liés à l’entreprise à travers un contrat de travail, tandis que d’autres membres de la famille ne le sont pas. En ce qui concerne la première catégorie, à savoir les membres de la famille liés à l’entreprise à travers un contrat de travail, il est évident qu’ils ne sauraient être traités autrement que les salariés d’une entreprise non-familiale. Le Conseil d’État ne voit en effet aucune raison objective qui pourrait justifier un traitement différencié. Il demande dès lors, sous peine d’opposition formelle, que le dispositif soit limité clairement aux membres des familles non-salariés.

Amendement 3

L’amendement sous rubrique modifie l’article 3 du projet de loi initial, qui a trait aux plages horaires déterminant les heures d’ouverture au sens de la future loi, pour tenir compte des discussions avec les partenaires sociaux et des observations formulées par le Conseil d’État dans son avis précité du 3 juin 2025.

L’amendement ne donne pas lieu à d’autres observations de la part du Conseil d’État.

Amendement 4

L’amendement 4 a trait à l’article 4 du projet de loi qui, dans sa version initiale, prévoyait la possibilité de déroger aux heures d’ouverture définies par la loi en projet, sur la base d’un accord conclu dans le cadre d’une convention collective. Le Conseil d’État s’était formellement opposé à la disposition en question qui aurait permis aux partenaires sociaux de déroger aux heures d’ouverture, telles que fixées par la loi, sans aucune limite et de toucher ainsi à la substance du dispositif qui relève d’une matière réservée à la loi et dont les éléments essentiels doivent par conséquent être réglés par le législateur.

L’amendement sous rubrique supprime la disposition critiquée. La possibilité pour les partenaires sociaux de déroger aux heures d’ouverture est ensuite réintroduite à l’article 5, alinéa 1^{er}, du projet de loi où elle est désormais dûment circonscrite, ce qui permet au Conseil d’État de lever son opposition formelle.

Par ailleurs, l’article 4 du projet de loi, dans sa nouvelle mouture, regroupe les dispositions relatives aux horaires d’ouverture les 1^{er} mai, 25 décembre et 1^{er} janvier. Les auteurs des amendements suivent en cela une proposition formulée par le Conseil d’État dans son avis précité du 3 juin 2025. L’amendement reprend sur ce point la proposition de texte formulée par le Conseil d’État.

Amendement 5

À travers l’amendement 5, les auteurs ont procédé à une réécriture complète de l’article 5 initial du projet de loi.

Ainsi, l’alinéa 1^{er} prévoit désormais la possibilité, dûment encadrée, pour les partenaires sociaux de déroger aux heures d’ouverture qui seront prévues dans la future loi. Le Conseil d’État renvoie à ses observations concernant l’amendement 4.

Par ailleurs, l’alinéa 2 introduit la possibilité d’une ouverture continue, vingt-quatre heures sur vingt-quatre, du lundi au dimanche inclus, en vertu d’un accord collectif, d’un certain nombre d’activités qui servent à la commercialisation d’articles qui, selon les auteurs, sont de première nécessité. À cet effet, les auteurs de l’amendement se sont inspirés d’une liste d’activités introduite dans la loi modifiée du 17 juillet 2020 sur les mesures de lutte contre la pandémie Covid-19 par une loi du 24 décembre 2020¹, tout en excluant la livraison à domicile, la vente au volant et le retrait de commandes en plein air.

Le Conseil d’État note que cette deuxième dérogation, qui vide le régime de base des heures d’ouverture encore un peu plus de sa substance, confère un pouvoir aux partenaires sociaux qui se trouve cependant doublement encadré, d’abord à travers la définition des secteurs du commerce auxquels la dérogation s’applique et ensuite moyennant la définition du cadre temporel dans lequel la dérogation pourra se situer.

Pour ce qui est des secteurs du commerce couverts par la dérogation, le Conseil d’État estime qu’on peut s’interroger sur le caractère de « première nécessité » de certaines des activités visées dans la perspective de la définition des heures d’ouverture et sur le principe de la reprise pure et simple, en vue de la configuration d’un régime d’heures d’ouverture, d’une liste confectionnée dans le contexte d’une situation d’exception.

Si ensuite le cadre temporel défini par la disposition est évidemment très large, le Conseil d’État constate cependant que la disposition proposée ne laisse aucune marge aux partenaires sociaux en ce que la seule possibilité qui leur est offerte par le législateur est de se mettre d’accord sur un régime d’ouverture vingt-quatre heures sur vingt-quatre, sept jours sur sept, une solution intermédiaire n’étant pas envisageable.

Amendement 6

L’amendement 6 modifie sur un certain nombre de points de détail le régime de l’ouverture en continu pendant vingt-quatre heures figurant à l’article 6 du projet de loi initial et qui est limité à deux fois par année calendaire.

Le Conseil d’État ne formule pas d’observation de principe. Au cas où le dispositif afférent serait maintenu, il suggère toutefois d’intégrer le régime d’ouverture en continu nouvellement prévu à l’article 5, alinéa 2, à l’article 6 du projet de loi en tant qu’exception au régime d’ouverture qui est limité à deux fois par année calendaire.

Amendement 7

L’amendement 7 supprime l’article 7 du projet de loi initial qui avait trait au contrôle du respect des prescriptions de la future loi qu’il était prévu de confier à l’Administration des douanes et accises sur décision du ministre compétent.

¹ Loi du 24 décembre 2020 modifiant 1^o la loi modifiée du 17 juillet 2020 sur les mesures de lutte contre la pandémie Covid-19 ; 2^o la loi modifiée du 19 décembre 2020 ayant pour objet la mise en place d’une contribution temporaire de l’État aux coûts non couverts de certaines entreprises.

La suppression de l'article 7 a pour conséquence que l'opposition formelle et la réserve de dispense du second vote constitutionnel formulées par le Conseil d'État à l'endroit du texte initialement proposé deviennent sans objet.

Amendement 8

L'amendement 8, à l'endroit de l'article 7 (article 8 du projet de loi initial), fait que les comportements constitutifs d'une infraction sont désormais clairement énoncés à l'alinéa 1^{er} de la disposition visée.

Le Conseil d'État peut dès lors lever l'opposition formelle qu'il avait mise en avant à l'égard du texte initial.

Amendement 9

Sans observation.

Observations d'ordre légitistique

Observation préliminaire

Le Conseil d'État regrette la présentation des amendements sous revue dans la mesure où ceux-ci omettent de préciser de façon exacte par des phrases liminaires les amendements qu'il s'agit d'effectuer au projet de loi initial.

Amendement 2

À l'article 2, point 6°, dans sa teneur amendée, il est suggéré d'omettre le mot « les » avant les mots « frères et sœurs ».

Amendement 4

À l'article 4, alinéa 1^{er}, dans sa teneur amendée, et dans un souci de citer les dates dans l'ordre chronologique, il est recommandé de remplacer les mots « 1^{er} mai, 25 décembre et 1^{er} janvier » par ceux de « 1^{er} janvier, 1^{er} mai et 25 décembre ». Cette observation vaut également pour les alinéas 2 et 3.

À l'article 4, alinéa 3, dans sa teneur amendée, il est recommandé, pour des raisons de clarté, d'écrire « la dérogation figurant à l'alinéa 2 du présent article ».

Amendement 5

À l'article 5, alinéa 2, phrase liminaire, dans sa teneur amendée, le Conseil d'État signale que, lors des renvois, les différents éléments auxquels il est renvoyé sont à séparer par des virgules, en écrivant « l'article 6, alinéa 1^{er}, ». Par ailleurs, il y a lieu de supprimer la virgule après le mot « inclus ».

Amendement 8

À l'article 7, alinéa 1^{er}, dans sa teneur amendée, les mots « de la

présente loi » peuvent être supprimés, car superfétatoires.

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 20 votants,
le 2 décembre 2025.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Marc Thewes