

N° 8472⁵

CHAMBRE DES DEPUTES

PROJET DE LOI

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

* * *

AVIS DU CONSEIL D'ETAT

(3.6.2025)

En vertu de l'arrêté du 20 décembre 2024 du Premier ministre, le Conseil d'État a été saisi pour avis du projet de loi sous rubrique, élaboré par le ministre de l'Économie, des PME, de l'Énergie et du Tourisme.

Au texte du projet de loi étaient joints un exposé des motifs, un commentaire des articles, une fiche financière, une fiche d'évaluation d'impact ainsi qu'un « check de durabilité – Nohaltegekeetscheck ».

Les avis de la Chambre des métiers, de la Chambre des salariés et de la Chambre de commerce ont été communiqués au Conseil d'État en date respectivement des 3, 6 et 13 mars 2025.

L'avis de l'Autorité de la concurrence a été communiqué au Conseil d'État en date du 20 mai 2025.

*

CONSIDERATIONS GENERALES

À travers le projet de loi sous avis, le Gouvernement propose de procéder à une adaptation en profondeur du régime des heures d'ouverture du commerce de détail qui à l'heure actuelle trouve sa base dans la loi modifiée du 19 juin 1995 réglant la fermeture des magasins de détail dans le commerce et l'artisanat.

En guise de justification de sa démarche, le Gouvernement avance trois arguments.

Le projet de loi vise ainsi tout d'abord à répondre aux conclusions auxquelles la Cour constitutionnelle a abouti dans un arrêt du 17 mars 2017¹ lorsqu'elle a dit que certaines des dispositions de la loi précitée du 19 juin 1995 n'étaient, pour autant qu'elles concernaient la vente de produits de boulangerie-pâtisserie par, d'un côté, l'artisan boulanger et, de l'autre, les stations de service, pas conformes au principe de l'égalité de traitement consacré, à l'époque, à l'article 10*bis*, paragraphe 1^{er}, de la Constitution.

En deuxième lieu, le Gouvernement constate que les demandes de dérogations aux principes définis par la loi précitée du 19 juin 1995 se sont établies, depuis 2010, « à un niveau élevé et stable ». En quelque sorte, les dérogations se seraient substituées, par leur envergure, aux principes figurant dans la loi.

Une troisième justification de sa démarche réside pour le Gouvernement dans sa volonté de faciliter les démarches administratives en relation avec le régime des heures d'ouverture dans le secteur du commerce, le projet de loi se situant ainsi dans la perspective de la politique de simplification administrative menée par le Gouvernement. Pour les dérogations qui subsisteront après l'adoption par la Chambre des députés du projet de loi, des régimes de conclusion d'accords entre partenaires sociaux ou de simple notification au ministre compétent se substitueront au régime d'autorisation actuel.

¹ Arrêt de la Cour constitutionnelle, n° 128/17 du 17 mars 2017.

Dans le tableau qui suit, le Conseil d'État a procédé à une comparaison entre le régime actuel² et le régime futur en matière d'heures d'ouverture :

	<i>Loi du 19 juin 1995¹⁾²⁾</i>	<i>Projet de loi⁶⁾⁷⁾</i>
Lundi à vendredi	6 – 20 ³⁾	5 – 22
Samedis et veilles de jours fériés légaux	6 – 19 ⁴⁾	5 – 19
Dimanches et jours fériés légaux	6 – 13 ⁵⁾	5 – 19
<p>1) Possibilité d'une dérogation collective temporaire par rapport aux heures de fermeture légale sur demande d'une organisation patronale remplissant certaines conditions ou d'une administration communale</p> <p>2) Possibilité d'une dérogation individuelle, une fois par année de calendrier, pour une ouverture en continu de l'établissement pendant 24 heures</p> <p>3) Possibilité d'extension une fois par semaine jusqu'à 21 heures</p> <p>4) Jusqu'à 18 heures le 22 juin, le 24 décembre et le 31 décembre ; possibilité de porter l'heure de fermeture à 20 heures sur la base d'un accord conclu dans le cadre d'une convention collective</p> <p>5) Les boucheries, boulangeries, pâtisseries, traiteurs, salons de consommation et magasins de journaux, d'illustrés, de souvenirs, de tabacs peuvent rester ouverts jusqu'à 18 heures</p> <p>6) Possibilité d'extension des heures d'ouverture en vertu d'un accord conclu dans le cadre d'une convention collective</p> <p>7) Possibilité d'une dérogation individuelle, deux fois par année de calendrier, pour une ouverture en continu de l'établissement pendant 24 heures</p> <p>P.M. Le projet de loi prévoit encore un régime particulier pour le 1^{er} mai, le 25 décembre et le 1^{er} janvier, jours pour lesquels les boucheries, boulangeries, pâtisseries, traiteurs et salons de consommation sont autorisés, par la loi, d'accueillir des clients, les autres commerces ne bénéficiant de cette possibilité qu'en présence d'un accord conclu dans le cadre d'une convention collective.</p>		

Il ressort du tableau que la modification la plus substantielle par rapport au dispositif actuellement en vigueur consiste dans l'extension des heures d'ouverture les dimanches et les jours fériés légaux, la plage horaire visée passant de sept à quatorze heures. Le Conseil d'État note qu'il a été saisi, parallèlement au projet de loi sous avis, du projet de loi n° 8456 portant modification de l'article L. 231-4 du Code du travail, projet de loi qui est à lire en combinaison avec le projet de loi sous avis et qui vise plus particulièrement les dispositions sur le travail dominical prévues par le Code du travail. Le texte proposé prévoit ainsi une plus grande ouverture au niveau de la dérogation à l'interdiction du travail de dimanche (article 231-1 du Code du travail), dérogation qui à l'heure actuelle permet aux salariés des établissements de vente en détail de travailler quatre heures par dimanche, durée maximale qu'il est proposé de porter à huit heures. Par ailleurs, le champ d'application de cette extension sera élargi à l'avenir à tous les magasins de détail tels que définis à l'article 1^{er} de la loi précitée du 19 juin 1995, qui sera remplacée par la loi en projet sous avis. Le Conseil d'État renvoie à son avis de ce jour concernant le projet de loi qui modifie le Code du travail³.

Pour ce qui est de la nécessité qu'il y a de procéder à une plus grande libéralisation des heures d'ouverture, le Conseil d'État constate que les réactions ont été, comme il fallait s'y attendre, très contrastées. Ainsi, les entreprises concernées et leurs représentants y voient une avancée qui leur permettra de mieux s'adapter aux besoins de leur clientèle, qui bénéficiera ainsi d'un plus de flexibilité, et de faire face à la concurrence des géants internationaux du commerce en ligne. D'un autre côté, il n'est pas exclu que le dispositif pèse sur les conditions de travail et d'équilibre entre vie professionnelle et vie privée des travailleurs concernés, ce qui explique les réactions plus que mitigées des syndicats.

Les effets de la libéralisation proposée sont en tout état de cause difficiles à prévoir et soulèvent par ailleurs un certain nombre de questions.

Ainsi, le dispositif proposé risque de ne pas être totalement neutre en termes de concurrence entre petits et grands acteurs, ces derniers ayant à leur disposition plus de moyens pour tirer pleinement profit de la libéralisation des heures d'ouverture. Le Conseil d'État s'interroge si la libéralisation proposée est de nature à rétablir l'équilibre entre le commerce traditionnel, qui se fait à partir d'un point de vente physique accessible au public, et le commerce en ligne. Il note au passage qu'un certain

2) Pour faciliter la comparaison, le Conseil d'État s'est départi de la logique de la loi modifiée du 19 juin 1995 réglant la fermeture des magasins de détail dans le commerce en remplaçant les heures de fermeture qu'elle prévoit par les heures d'ouverture qui en découlent.

3) Avis n° 61.986 du Conseil d'État du 3 juin 2025 sur le projet de loi portant modification de l'article L. 231-4 du Code du travail.

nombre de commerces traditionnels ont pris les devants en complétant leur offre traditionnelle par une offre en ligne. Quelle sera par ailleurs la réaction des consommateurs ? Est-ce que la libéralisation débouchera sur une augmentation de la demande qui viendra compenser les coûts engendrés par le dispositif proposé pour les commerces concernés, ou est-ce que la demande existante, tout en se répartissant différemment sur les créneaux d'ouverture proposés aux consommateurs, stagnera ?

À ces interrogations, l'exposé des motifs et le commentaire des articles n'apportent malheureusement pas de réponse. Pour justifier la nécessité d'agir, les auteurs du projet de loi se contentent en effet de se référer à la jurisprudence précitée de la Cour constitutionnelle et à « la pratique actuelle d'ouverture des commerçants » et cela notamment sur la base des dérogations accordées par rapport aux heures d'ouverture normales. Le dossier est cependant muet en ce qui concerne les habitudes de consommation et l'impact d'une extension des heures d'ouverture sur le comportement du consommateur. Or, c'est bien sur ce dernier point que se cristalliseront les enjeux de la réforme du point de vue du commerce et de l'artisanat.

Enfin, le Conseil d'État regrette le fait que, d'une façon générale, le commentaire des articles ne fait que reproduire la substance du texte même des articles du projet de loi. Un commentaire des articles digne de ce nom devrait notamment expliquer au lecteur les choix opérés par les auteurs du projet de loi en termes de changements par rapport à la législation en vigueur. Tel n'est malheureusement pas le cas en l'occurrence.

*

EXAMEN DES ARTICLES

Article 1^{er}

L'article 1^{er} détermine le champ d'application de la future loi.

Dans sa substance, le champ d'application est défini à l'alinéa 1^{er} comme dans la loi précitée du 19 juin 1995, c'est-à-dire par rapport à la législation sur l'autorisation d'établissement et plus précisément par rapport à la vente directe de produits ou la prestation de services au consommateur final réalisés dans un point de vente physique accessible au public.

Les auteurs du projet de loi ont ajouté une précision dans la mesure où la vente ou la prestation de services devront être réalisées « dans un point de vente physique accessible au public ».

La notion de « point de vente physique » est ensuite définie à l'alinéa 2 comme suit :

« Par point de vente physique est visé tout établissement de vente au détail qui a une réelle activité de vente et qui possède une surface de vente. »

Les auteurs distinguent ainsi la vente directe et la prestation de services, comme tel est le cas dans la législation actuellement en vigueur. Le fait d'exiger ensuite que la vente directe ou la prestation de services doivent être réalisées à partir d'un point de vente physique accessible au public et que ce dernier vise les établissements de vente au détail qui ont une réelle activité de vente et qui exercent cette activité à partir d'une surface de vente pourrait être interprété comme excluant les prestations de services.

La définition qui est enfin donnée de la notion de « point de vente physique », qui renvoie par quatre fois à la notion de « vente » sans aucune référence à la prestation de services, peut ajouter au doute concernant la clarté de la distinction entre la notion de « vente » et celle de « prestation de services ». Le Conseil d'État demande dès lors de mieux distinguer les deux notions précitées en remplaçant, à l'alinéa 1^{er}, la référence au « point de vente physique » par le terme « lieu physique » et en supprimant l'alinéa 2.

Au cas où les auteurs souhaiteraient néanmoins maintenir le dispositif tel que configuré dans la loi en projet, le Conseil d'État suggère de réécrire l'alinéa 2 comme suit :

« Par point de vente physique, il convient d'entendre tout établissement de vente au détail qui a une réelle activité de vente et qui exerce cette activité à partir d'une surface de vente. »

L'alinéa 3 exclut du champ d'application de la future loi le commerce de gros, le commerce électronique ainsi que toutes prestations de services réalisées hors point de vente. Pour ce qui est du commerce électronique et des prestations de services réalisées hors point de vente, le Conseil d'État est d'avis que cette disposition est, dans la perspective développée par les auteurs du projet de loi sous

avis, clairement superfétatoire étant donné que les alinéas qui précèdent soulignent à suffisance le fait que seul sont visés le commerce de détail ainsi que le caractère physique de l'interaction entre le commerçant et le consommateur à partir d'un point de vente physique accessible au public. Les modifications proposées par le Conseil d'État à l'égard du dispositif en projet ne changeraient rien à ce constat. En ce qui concerne le commerce de gros, le Conseil d'État s'interroge sur l'impact de son exclusion du champ de la future loi et sur les raisons qui ont amené les auteurs du projet de loi à procéder à cette exclusion. De deux choses l'une : ou bien on oppose clairement commerce de gros et commerce de détail et à ce moment l'exclusion du commerce de gros du champ de la loi est ici encore superfétatoire au vu du libellé de l'article 1^{er}, ou bien il y a des activités précises en relation avec le commerce de gros qui pourraient tomber dans le champ de la loi et que les auteurs du projet de loi veulent écarter de son champ d'application.

En ce qui concerne l'alinéa 4, il reprend les dispositions de l'article 8 de la loi précitée du 19 juin 1995 pour préciser que les dispositions de la future loi sont sans préjudice des dispositions légales réglant la durée normale du travail et du repos hebdomadaire des salariés. Le Conseil d'État constate qu'il n'y a pas de lien juridique direct entre les dispositions du projet de loi sous examen et les dispositions du Code du travail et que ces dernières s'appliqueront pleinement et indépendamment des dispositions de la future loi sur les heures d'ouverture du commerce de détail. Partant, l'alinéa 4 est à omettre comme étant superfétatoire.

Article 2

L'article 2 énumère les activités commerciales et artisanales qui sont exclues du champ d'application de la future loi.

Le Conseil d'État note que la liste des exceptions subit de profondes modifications, sans que ces modifications ne fassent l'objet d'un quelconque commentaire, les auteurs du projet de loi se limitant à constater que l'exclusion des activités commerciales et artisanales figurant à l'article 2 se justifie en raison du caractère de ces activités.

Ainsi, certaines activités comme les stations de service pour véhicules automoteurs qui ne se situent pas le long des autoroutes, les établissements d'hébergement et les campings, les services prestés par les traiteurs hors magasin, les commerçants-forains, les entreprises de taxis et d'ambulances ou encore les prestations à exécuter en cas d'urgence ou de force majeure disparaissent de la liste des exceptions. Les salles de sport et de fitness, les aires de jeux intérieures, la vente par l'intermédiaire de distributeurs automatiques et les entreprises familiales dans lesquelles sont seuls occupés les ascendants, descendants, frères et sœurs ou alliés au même degré du dirigeant ayant atteint l'âge de la majorité, font cependant leur apparition dans la liste. Dans d'autres cas encore, comme pour les gares, les formulations choisies sont plus générales, ce qui *a priori* facilitera l'application des dispositions afférentes, mais mériterait une explication.

Pour ce qui est des activités qui ne sont pas reprises de la loi précitée du 19 juin 1995, le Conseil d'État présume que certaines de ces activités tombent sous un régime particulier – tel semble par exemple être le cas des services de taxi dont le fonctionnement est réglé par la loi modifiée du 5 juillet 2016 portant organisation des services de taxi qui ne fixe pas d'heures d'ouverture spécifiques pour les entreprises en question et dont l'activité ne correspond pas à la définition des activités couvertes figurant à l'article 1^{er} du projet de loi sous examen –, tandis que dans d'autres cas le retrait de la liste des exclusions ne s'explique pas avec la clarté de l'évidence. Tel est par exemple le cas des stations de service pour véhicules automoteurs qui ne se situent pas le long des autoroutes et notamment celles qui bordent certains grands axes qui ne sont pas des autoroutes.

Pour ce qui est des activités qui viennent s'ajouter à la liste des exclusions, la situation n'est pas plus claire. En ce qui concerne plus particulièrement les entreprises familiales, le Conseil d'État constate que celles-ci pouvaient initialement déroger aux heures de fermeture prévues par l'article 3 de la loi précitée du 19 juin 1995 et cela en vertu des dispositions de l'article 5 de la même loi. La disposition qui servait de base à la dérogation fut cependant abrogée par la loi du 21 juillet 2012 modifiant la loi modifiée du 19 juin 1995 réglant la fermeture des magasins de détail dans le commerce et l'artisanat. Depuis, les entreprises familiales doivent respecter les horaires de fermeture obligatoire définis par la loi précitée du 19 juin 1995. Ici encore, les auteurs du projet de loi ne fournissent aucune explication concernant la réintroduction de la dérogation. Les auteurs du projet de loi partent-ils de l'hypothèse que la situation des entreprises familiales n'est pas comparable à celle des autres entreprises dans le commerce, ou, s'il y a comparabilité, que la différence de traitement procède de disparités

objectives, qu'elle est rationnellement justifiée, adéquate et proportionnée à son but ? Le Conseil d'État attire encore l'attention des auteurs sur le fait que, telle que la disposition est rédigée, elle ne permet pas à l'entreprise familiale qui, en dehors de ses membres, emploie encore des salariés externes à la famille, de bénéficier de la dérogation. Qu'en est-il ensuite des aires de jeux ? Pour quelles raisons l'exception est-elle limitée aux aires de jeux intérieures ? Pour quelles raisons la vente par l'intermédiaire de distributeurs automatiques doit-elle bénéficier d'une exclusion du champ de la loi en projet et quelle est la portée de cette exclusion ?

En tout état de cause, il aurait été indiqué que les auteurs du projet de loi expliquent leur façon de procéder activité par activité.

Dans un domaine sensible en termes d'égalité de traitement, comme le démontre la jurisprudence de la Cour constitutionnelle invoquée par les auteurs du projet de loi à l'appui de leur démarche, la disposition sous revue, qui constitue un élément clé du dispositif, risque d'être source d'insécurité juridique et de se trouver à l'origine de nombreux litiges.

Pour ces raisons, le Conseil d'État est amené à réserver sa position concernant la dispense du second vote en attendant des explications supplémentaires de la part des auteurs du projet de loi sous avis concernant les activités qui ont été retirées de la liste des exceptions et des justifications, au cas par cas, pour les activités qui ont été ajoutées à la même liste.

Article 3

L'article 3 a pour but principal de définir, en son alinéa 1^{er}, les heures d'ouverture pour les activités commerciales et artisanales visées à l'article 1^{er}. Le Conseil d'État renvoie à ses considérations générales et ne formule pas d'autres observations de principe.

L'alinéa 2 formule d'une façon un peu maladroite le principe d'une interdiction pour les établissements visés à l'article 1^{er} d'ouvrir leurs portes aux consommateurs le 1^{er} mai, le 25 décembre et le 1^{er} janvier, tout en combinant, dans la même disposition, le principe avec une exception pour les boucheries, boulangeries, pâtisseries, traiteurs et salons de consommation. Le Conseil d'État note que, pour ces mêmes jours, l'article 5 prévoit une exception supplémentaire pour les points de vente autres que ceux visés par l'exception figurant à l'article 3, alinéa 2, points de vente qui peuvent être « autorisés à l'ouverture le 1^{er} mai, le 25 décembre et le 1^{er} janvier à condition d'un accord conclu dans le cadre d'une convention collective ».

Le Conseil d'État se demande tout d'abord pour quelles raisons les auteurs du projet de loi ont choisi de réserver à ces trois jours fériés un traitement particulier, en prévoyant le principe de la fermeture, pour ensuite déroger de façon très large à ce principe.

Pour le cas où ils maintiendraient le dispositif, le Conseil d'État demande aux auteurs du projet de loi de compléter la partie du dispositif applicable aux boucheries, boulangeries, pâtisseries, traiteurs et salons de consommation par une plage horaire pendant laquelle l'ouverture sera permise. Il s'interroge encore sur le mélange à l'article 5 d'un régime d'autorisation par une autorité qui n'est d'ailleurs pas nommée et d'un régime basé sur un accord entre les partenaires sociaux. Il aurait une préférence pour un régime faisant intervenir les partenaires sociaux dans un cadre défini par la loi.

Toujours dans l'hypothèse où il serait décidé de maintenir le traitement particulier pour les journées du 1^{er} mai, du 25 décembre et du 1^{er} janvier, le Conseil d'État propose enfin de fusionner l'ensemble du dispositif en matière d'ouverture des commerces applicable le 1^{er} mai, le 25 décembre et le 1^{er} janvier dans un article à part qui pourrait être libellé comme suit :

« Le 1^{er} mai, le 25 décembre et le 1^{er} janvier, les établissements exerçant les activités commerciales et artisanales visées à l'article 1^{er}, alinéa 1^{er}, restent fermés.

Par dérogation à l'alinéa 1^{er}, les boucheries, les boulangeries, les pâtisseries, les traiteurs et les salons de consommation peuvent rester ouverts le 1^{er} mai, le 25 décembre et le 1^{er} janvier de [...] à [...].

Les établissements exerçant les activités commerciales et artisanales visées à l'article 1^{er}, alinéa 1^{er}, autres que les établissements bénéficiant de la dérogation figurant à l'alinéa 2, sont autorisés à exercer leurs activités le 1^{er} mai, le 25 décembre et le 1^{er} janvier de [...] à [...] à condition qu'un accord sur l'ouverture aux trois dates citées ait été conclu dans le cadre d'une convention collective. »

L'alinéa 4 reprend, dans sa substance, une disposition figurant à l'article 4 de la loi précitée du 19 juin 1995 en précisant que, pendant les heures de fermeture, l'accès de la clientèle aux points de vente ainsi que la vente directe aux clients sont interdits.

Le Conseil d'État ne formule pas d'observation de principe.

Il suggère de libeller l'alinéa 4 comme suit pour en rendre la syntaxe correcte :

« En dehors des heures d'ouverture, l'accès de la clientèle aux points de vente ainsi que la vente directe à la clientèle sont interdits. »

Article 4

L'article 4 prévoit la possibilité de déroger aux heures d'ouverture définies à l'article 3, alinéa 1^{er}, sur la base d'un accord conclu dans le cadre d'une convention collective.

Le Conseil d'État rappelle qu'aux termes de l'article 35 de la Constitution, la liberté de commerce et les ingérences dans cette liberté constituent des domaines qui sont réservés à la loi. Comme les matières réservées à la loi sont soumises à une compétence retenue, obligatoire pour le pouvoir législatif, le législateur ne saurait se dessaisir de ces matières et en charger une autorité réglementaire ou administrative ou encore des parties à un contrat⁴.

Or, l'article 4 sous revue permettrait aux partenaires sociaux de déroger aux heures d'ouverture, telles que fixées à l'article 3, alinéa 1^{er}, sans aucune limite et de toucher ainsi à la substance du dispositif et à ses éléments essentiels qui doivent être réglés par le législateur. Le texte proposé tranche sur ce point avec les dispositions de la loi précitée du 19 juin 1995 qui, lorsqu'elle prévoit l'intervention des partenaires sociaux à travers un accord conclu dans le cadre d'une convention collective pour déroger à la législation en vigueur, encadre cette intervention en y mettant des limites précises⁵. Le Conseil d'État renvoie encore, pour illustrer son propos, à ses avis n° 60.779 du 28 juin 2022 et n° 52.884 du 10 octobre 2023⁶.

Le Conseil d'État doit partant s'opposer formellement au texte proposé.

Article 5

La disposition sous revue permet aux points de vente autres que les boucheries, les boulangeries, les pâtisseries, les traiteurs et les salons de consommation d'ouvrir leurs portes le 1^{er} mai, le 25 décembre et le 1^{er} janvier sur la base d'un accord conclu dans le cadre d'une convention collective.

Le Conseil d'État renvoie à ses observations concernant l'article 3, alinéa 2, du projet de loi sous examen.

Article 6

L'article 6 élargit la possibilité d'une ouverture en continu pendant vingt-quatre heures, déjà prévue par le dispositif actuellement en vigueur, à deux fois par année de calendrier.

Le Conseil d'État constate que, aux termes de l'article 6, alinéa 2, le régime d'autorisation par le ministre actuellement en place est remplacé par un régime de notification au ministre, ce qui va dans le sens de la simplification administrative. La notification se fera « par l'intermédiaire d'un portail électronique sécurisé au plus tard une semaine avant la date envisagée pour cette ouverture ».

4 BESCH Marc, *Normes et légistique en droit public luxembourgeois*, Bruxelles, Larcier, 2019, point 18 ; Arrêts de la Cour constitutionnelle n° 177/23 du 3 mars 2023 et n° 166/21 du 4 juin 2021.

5 Voir, à titre d'exemple, l'article 3, alinéa 2, de la loi modifiée du 19 juin 1995 réglant la fermeture des magasins de détail dans le commerce et l'artisanat.

6 Avis n° 60.779 du Conseil d'État du 28 juin 2022 sur le projet de loi portant modification du Code du travail en vue d'introduire un dispositif relatif au droit à la déconnexion et avis complémentaire n° 52.884 du Conseil d'État du 10 octobre 2023 sur le projet de loi 1° portant coordination et modification de la loi modifiée du 9 novembre 1990 ayant pour objet la création d'un registre public maritime luxembourgeois ; 2° portant modification : a) du Code de la consommation ; b) de la loi modifiée du 14 avril 1992 instituant un code disciplinaire et pénal pour la marine ; c) de la loi du 23 septembre 1997 portant réglementation de la navigation de plaisance et portant modification de certaines autres dispositions légales ; et d) de la loi du 29 avril 2000 transposant la directive n° 92/29/CEE du Conseil du 31 mars 1992 concernant les prescriptions minimales de sécurité et de santé pour promouvoir une meilleure assistance médicale à bord des navires.

Article 7

L'article 7 a trait au contrôle du respect des prescriptions de la future loi qui, d'après le texte proposé, pourra être confié à l'Administration des douanes et accises par le ministre.

Par rapport à l'article 7, alinéa 1^{er}, le Conseil d'État note tout d'abord qu'il n'appartient pas au ministre de charger les agents d'une administration de pouvoirs de police judiciaire, mais que c'est au législateur qu'il revient de conférer les pouvoirs en question. L'article 115, alinéa 1^{er}, de la Constitution réserve en effet à la loi l'organisation et les attributions des forces de l'ordre. La matière visée constituant ainsi une matière réservée à la loi, il ne revient pas au législateur, en l'occurrence, de se dessaisir de ses prérogatives au profit du ministre.

Le législateur peut attribuer des pouvoirs de police judiciaire à des fonctionnaires d'une administration autre que la Police grand-ducale. En principe, il n'est recouru à cette solution que dans les cas où il s'avère nécessaire de faire appel à des experts pour rechercher et constater des infractions dans des matières couvertes par des lois spéciales, autres que les infractions prévues par le Code pénal. Le Conseil d'État constate qu'en l'occurrence le domaine couvert n'est pas vraiment d'une technicité telle qu'il nécessiterait le recours à des experts. En définitive, les auteurs du projet de loi ont opté pour une solution en quelque sorte intermédiaire en prévoyant le recours à l'Administration des douanes et accises dont les agents interviennent déjà dans un certain nombre de domaines pour assurer le respect des prescriptions des législations spéciales applicables à ces domaines.

Les fonctionnaires qui sont désignés par la loi pour exercer des pouvoirs de police judiciaire dans un domaine spécifique le font dans les conditions et dans les limites fixées par la loi⁷. Le Conseil d'État attire ainsi l'attention des auteurs du projet de loi sur le fait que, dans le cas de l'attribution de pouvoirs de police judiciaire à des fonctionnaires d'une administration autre que la Police grand-ducale, il est indispensable de préciser, dans la loi qui confère les pouvoirs, « soit la dénomination exacte des fonctions soit les groupes de traitement et d'indemnité et, le cas échéant, leurs sous-groupes, tels que déterminés par la loi modifiée du 25 mars 2015 fixant le régime des traitements et les conditions et modalités d'avancement des fonctionnaires de l'État, auxquels doivent appartenir les fonctionnaires et agents appelés à être investis de missions de police judiciaire »⁸. La matière visée constituant, comme le Conseil d'État l'a rappelé ci-dessus, une matière réservée à la loi, il convient de se référer avec précision aux groupes de traitement qui pourront se voir attribuer des pouvoirs d'officier de police judiciaire⁹.

En conclusion aux développements qui précèdent, le Conseil d'État doit s'opposer formellement au texte proposé.

À titre subsidiaire, le Conseil d'État voudrait encore relever qu'il est recommandé que les personnels visés, afin de parer à d'éventuelles lacunes, notamment en droit pénal ou en procédure pénale, suivent une formation spéciale les préparant à l'exercice de leurs fonctions¹⁰.

À cet égard, le Conseil d'État tient à rappeler que de telles formations, s'il est décidé d'y recourir, sont à prévoir au dispositif d'une loi formelle. Le Conseil d'État renvoie dans ce contexte à l'article 50, paragraphe 3, de la Constitution qui érige le statut des fonctionnaires en matière réservée à la loi. La loi devra dès lors arrêter le principe et les grandes lignes des formations auxquelles les fonctionnaires doivent se soumettre, comme les exigences minimales en matière de volume et de contenu de la formation ainsi que les conditions de participation et les conditions de réussite à la formation, tout en reléguant les modalités d'organisation de celle-ci à un règlement grand-ducal¹¹.

7 Article 15 du Code de procédure pénale : « Les fonctionnaires et agents des administrations et services publics auxquels des lois spéciales attribuent certains pouvoirs de police judiciaire exercent ces pouvoirs dans les conditions et dans les limites fixées par ces lois ».

8 BESCH Marc, *Normes et légistique en droit public luxembourgeois*, Bruxelles, Larcier, 2019, point 667.

9 Avis n° 53.553 du Conseil d'État du 9 juin 2020 concernant le projet de loi relative au patrimoine culturel.

10 BESCH Marc, *op. cit.*, point 669.

11 Avis n° 61.630 du Conseil d'État du 21 janvier 2025 sur le projet de loi relative aux établissements classés modifiant : 1° la loi modifiée du 5 août 1993 concernant l'utilisation rationnelle de l'énergie ; 2° la loi modifiée du 22 mai 2008 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement ; 3° la loi modifiée du 26 novembre 2008 concernant la gestion des déchets de l'industrie extractive ; 4° la loi modifiée du 19 décembre 2008 relative à l'eau ; 5° la loi modifiée du 21 mars 2012 relative aux déchets ; 6° la loi du 27 août 2012 relative au stockage géologique du dioxyde de carbone ; 7° la loi modifiée du 9 mai 2014 relative aux émissions industrielles ; 8° la loi du 19 décembre 2014 relative aux sous-produits animaux et produits dérivés non destinés à la consommation humaine ; 9° la loi du 28 avril 2017 concernant la maîtrise des dangers liés aux accidents majeurs impliquant des substances dangereuses ; 10° le Code pénal.

Le Conseil d'État en est finalement à se demander s'il ne serait pas plus logique et plus efficace de laisser les membres de la Police grand-ducale, c'est-à-dire les officiers de police judiciaire et les agents de police judiciaire, qui ont, en vertu des articles 10 et 13 du Code de procédure pénale, une compétence générale en matière de police judiciaire, œuvrer en la matière.

L'article 7, alinéa 2, prévoit qu'« [e]n cas d'infraction constatée, l'Administration des douanes et accises dresse un procès-verbal et communique ce dernier au ministre ».

Tout d'abord, le Conseil d'État demande aux auteurs d'adapter le libellé en question en s'inspirant de la formule employée à l'article 392 du Code de procédure pénale¹² afin de préciser que le procès-verbal « fait foi jusqu'à preuve du contraire ».

Le Conseil d'État se demande encore à quelles fins le ministre reçoit le procès-verbal en question. La confection du procès-verbal s'insérant dans un processus de constatation d'infractions qui sont pénalement sanctionnées, le procès-verbal sera tout d'abord transmis au ministère public auquel il appartiendra d'y réserver les suites qu'il estimera nécessaires. Le Conseil d'État note que la disposition sous revue reste muette quant à la nature des données figurant au procès-verbal ainsi qu'aux finalités du traitement des données afférentes. Il comprend que le procès-verbal contient, entre autres, des informations à caractère personnel. Étant donné que le traitement des données à caractère personnel relève d'une matière réservée à la loi en application des articles 31 et 37 de la Constitution, et que les auteurs ne développent pas les raisons et fins pour lesquelles le ministre reçoit le procès verbal en question, le Conseil d'État doit, en attendant des explications, réserver sa position quant à la dispense du second vote constitutionnel.

Pour clore son examen de la disposition sous avis, le Conseil d'État renvoie les auteurs du projet de loi aux dispositions de l'article 55, paragraphes 1^{er} à 4, de la loi du 2 février 2022 sur les armes et munitions, dispositions qui reprennent certains des éléments qui manquent au texte sous revue et dont les auteurs pourraient s'inspirer.

Article 8

L'article 8 met en place, à en croire l'intitulé du chapitre dans lequel s'insère l'article en question, un dispositif de sanctions pénales qui peuvent être prononcées à l'endroit des acteurs économiques qui ne respecteraient pas les dispositions de la future loi.

Le dispositif proposé reprend dans sa substance celui en vigueur à l'heure actuelle, tout en augmentant cependant le taux des peines. Par ailleurs, le dispositif est complété par la possibilité pour le ministre d'« ordonner le retrait de l'autorisation d'établissement en cas de récidive commise dans les cinq ans ».

L'alinéa 1^{er} de l'article sous revue dispose ainsi que « [t]oute infraction aux dispositions de la présente loi est passible d'une amende de 1 000 euros à 25 000 euros ». En raison de l'imprécision de la disposition précitée qui ne permet pas d'identifier les comportements soumis à sanction, le Conseil d'État doit s'opposer formellement à la disposition sous revue sur le fondement de l'article 19 de la Constitution, article qui consacre le principe de la légalité des peines qui a comme corollaire le principe de la spécification des incriminations, et demande aux auteurs de faire référence de manière précise aux dispositions dont la violation est assortie des amendes prévues.

L'article 8, alinéa 3, du projet de loi est censé permettre au ministre d'« ordonner le retrait de l'autorisation d'établissement en cas de récidive commise dans les cinq ans ». Le Conseil d'État constate que le ministre dispose de toute façon de ce pouvoir, et cela en vertu des dispositions de l'article 28, paragraphe 3, de la loi modifiée du 2 septembre 2011 réglementant l'accès aux professions d'artisan, de commerçant, d'industriel ainsi qu'à certaines professions libérales. D'après les termes de cette disposition, le ministre « peut révoquer l'autorisation d'établissement pour les motifs qui en auraient justifié le refus de délivrance », et cela notamment lorsque la personne concernée ne remplit plus les conditions d'honorabilité pour l'accès à la profession. Par ailleurs, la disposition en projet pourrait être lue comme une restriction au pouvoir du ministre de révoquer l'autorisation d'établissement qui lui est conféré en vertu de l'article 28, paragraphe 3, de la loi précitée du 2 septembre 2011. Le Conseil d'État suggère dès lors de renoncer à l'insertion dans le projet de loi de la disposition sous avis.

¹² « **Art. 392.** Les procès-verbaux du procureur général d'État et du procureur d'État ainsi que ceux des agents de la force publique et des membres du personnel de l'administration pénitentiaire, des dépôts de mendicité et des maisons d'éducation ainsi que les avis de réception des agents des postes ne font foi que jusqu'à preuve du contraire. »

Finalement, et toujours par rapport au texte de l'article 8, alinéa 2, le Conseil d'État attire encore l'attention des auteurs sur le fait que le ministre n'ordonne pas le « retrait » de l'autorisation d'établissement, mais qu'il « révoque » cette dernière. Par conséquent, il convient d'adapter le libellé de l'article 8, alinéa 3.

Article 9

L'article 9 prévoit l'abrogation de la loi modifiée du 19 juin 1995 réglant la fermeture des magasins de détail dans le commerce et l'artisanat.

Il ne donne pas lieu à des observations de la part du Conseil d'État.

Article 10

Sans observation.

*

OBSERVATIONS D'ORDRE LEGISTIQUE

Observation générale

Lorsque pour le groupement des articles il est recouru exclusivement à des chapitres, ceux-ci sont numérotés en chiffres arabes.

Article 1^{er}

À l'alinéa 1^{er}, le terme « réalisés » est à accorder au genre féminin pluriel.

Il convient de reformuler l'alinéa 4 comme suit :

« Les dispositions de la présente loi s'appliquent sans préjudice des dispositions légales en matière du Code du travail régissant la durée normale de travail et le repos hebdomadaire des salariés. »

Article 2

Pour caractériser les énumérations, il est fait recours à des numéros suivis d'un exposant « ° » 1°, 2°, 3°, ... Cette observation vaut également pour l'article 3, alinéa 1^{er}.

À la lettre a), il est suggéré d'écrire « tout point de vente se trouvant dans un complexe de cinéma ».

À la lettre e), il est proposé d'écrire « les frères et sœurs ».

À la lettre i), il convient d'écrire « d'accessoires ou produits d'entretien de première nécessité ».

Article 4

Les termes « aux dispositions de » sont à remplacer par le terme « à ».

Article 5

Il convient de reformuler l'article sous revue comme suit :

« **Art. 5.** Par dérogation à l'article 3, alinéa 2, les points de vente autres que les boucheries, boulangeries, pâtisseries, traiteurs et salons de consommation peuvent se voir autorisés à l'ouverture le 1^{er} mai, le 25 décembre et le 1^{er} janvier à condition d'un accord conclu dans le cadre d'une convention collective. »

Article 6

À l'alinéa 1^{er}, il y a lieu de remplacer les termes « année de calendrier » par les termes « année calendaire ».

À l'alinéa 2, il est signalé que pour marquer une obligation, il suffit généralement de recourir au seul présent de l'indicatif, qui a, comme tel, valeur impérative, au lieu d'employer le verbe « devoir ».

Toujours à l'alinéa 2, il est relevé que les substantifs désignant les attributions ministérielles prennent une majuscule. Partant, il est indiqué d'écrire « ministre ayant les Classes moyennes dans ses attributions ».

Article 8

À l'alinéa 1^{er}, il y a lieu d'écrire « 1 000 ~~euros~~ à 25 000 euros ».

Article 10

Le Conseil d'État recommande aux auteurs de conférer à l'article sous revue la teneur suivante :

« **Art. 10.** La présente loi entre en vigueur le premier jour du sixième mois qui suit celui de sa publication au Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg. »

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 17 votants, le 3 juin 2025.

Le Secrétaire général,
Marc BESCH

Le Président,
Marc THEWES

