

N° 8472³

CHAMBRE DES DEPUTES

PROJET DE LOI

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

* * *

AVIS DE LA CHAMBRE DE COMMERCE

(10.3.2025)

Comme annoncé dans l'accord de coalition 2023-2028, le projet de loi sous avis (ci-après le « Projet ») a pour objet de réviser la législation réglementant les heures d'ouverture du commerce de détail, à la lumière de l'arrêt de la Cour constitutionnelle du 17 mars 2017¹ ayant conclu à la non-conformité des dispositions légales actuelles, issues de la loi modifiée du 19 juin 1995 réglant la fermeture des magasins de détail dans le commerce et l'artisanat (ci-après « Loi de 1995 ») ; et d'abroger concomitamment la Loi de 1995 précitée. Il est prévu que les nouvelles dispositions entreront en vigueur six mois à compter de la publication de la loi au Journal officiel.

En bref

- La Chambre de Commerce salue les assouplissements apportés en termes d'heures et jours d'ouverture des commerces, ainsi que la simplification administrative opérée concernant le régime des dérogations.
- Ces mesures étant attendues de longue date, elle souhaiterait une entrée en vigueur rapide de la loi.
- A côté des conventions collectives, l'adaptation des heures d'ouverture devrait également être possible, au niveau approprié, entre les salariés et les employeurs.
- La Chambre de Commerce est en mesure d'approuver le projet de loi sous avis, sous réserve de la prise en compte de ses remarques.

*

RESUME

La Chambre de Commerce salue les avancées apportées par le Projet sous avis dans la mesure où il apporte une clarté réglementaire et une flexibilité des horaires d'ouverture. La suppression des autorisations administratives et l'introduction d'un système de notification électronique constituent des améliorations notables qui simplifient les démarches des entreprises et garantissent une meilleure prévisibilité.

La possibilité d'une ouverture exceptionnelle de vingt-quatre heures, limitée à deux occurrences annuelles liées à des événements particuliers est un assouplissement bienvenu qui répond aux besoins des commerçants en périodes de forte activité. L'élargissement des plages horaires renforce également la compétitivité des commerces physiques face au commerce en ligne, tout en offrant de nouvelles opportunités d'emploi.

Toutefois, l'utilisation exclusive des conventions collectives comme outil de dérogation pose question. Ce cadre, adapté aux grandes entreprises, ne permet pas aux petites entreprises de bénéficier d'une

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

même flexibilité et pèse *in fine* sur leur compétitivité. Une approche plus moderne du dialogue social, offrant aux petites structures une alternative aux conventions collectives, garantirait une équité accrue entre tous les acteurs économiques. Pour le surplus, la Chambre de Commerce regrette que le Projet n'ait pas saisi l'occasion d'une libéralisation complète des horaires d'ouverture, qui offrirait un cadre plus souple et répondrait aux réalités économiques contemporaines, tout en laissant aux entreprises la liberté de fixer leurs propres horaires dans un cadre concurrentiel équilibré.

Elle attire encore l'attention des auteurs sur la nécessité d'exclure expressément les établissements d'hébergement et les campings du champ d'application de la future loi (comme c'est le cas actuellement) pour des raisons de sécurité juridique.

Finalement, quant à l'entrée en vigueur des nouvelles dispositions, la Chambre de Commerce déplore qu'elle n'intervienne que six mois à compter de la publication de la loi au Journal officiel alors d'une part, que les assouplissements introduits par la future loi sont attendus de longue date et, d'autre part, qu'aucune explication particulière n'est fournie dans le commentaire des articles, ni pour légitimer la décision de déroger au principe (à savoir une entrée en vigueur 4 jours à compter de la publication de la loi), ni pour justifier un délai d'entrée en vigueur aussi long.

*

Après consultation de ses ressortissants, la Chambre de Commerce est en mesure d'approuver le projet de loi sous avis, sous réserve de la prise en compte de ses remarques.

Appréciation du projet de loi :

Compétitivité de l'économie luxembourgeoise	+ ²
Impact financier sur les entreprises	n.d.
Transposition de la directive	n.a.
Simplification administrative	+ ³
Impact sur les finances publiques	n.d. ⁴ 0
Développement durable	0

Légende :

++	très favorable
+	Favorable
0	Neutre
-	Défavorable
--	très défavorable
n.a.	non applicable
n.d.	non disponible

*

² L'élargissement des plages horaires va renforcer la compétitivité des commerces physiques face au commerce en ligne et dans la Grande Région.

³ La suppression des autorisations administratives et l'introduction d'un système de notification électronique constituent des améliorations notables en termes de simplification administrative.

⁴ *A priori*, l'élargissement des plages horaires devrait renforcer le commerce au Luxembourg et générer des ressources supplémentaires pour les entreprises et *in fine* pour l'Etat.

CONTEXTE DU PROJET

1. L'arrêt constitutionnel du 17 mars 2017 et ses conséquences pratiques

Comme l'expliquent les auteurs dans l'exposé des motifs du Projet, celui-ci a pour finalité de répondre aux conclusions de l'arrêt de la Cour Constitutionnelle du 17 mars 2017⁵, par lequel la Cour a considéré que le régime instauré par la loi modifiée du 19 juin 1995 crée une discrimination non justifiée en ce qui concerne la vente de produits de boulangerie-pâtisserie par des artisans boulangers et des stations de service – alors que les deux activités se trouvent dans des situations comparables et dans un rapport de concurrence – du fait que :

- un artisan boulanger vendant des produits de boulangerie-pâtisserie, est astreint dans son activité à des heures de fermeture fixées par la Loi modifiée de 1995 ; alors que
- les stations de service ne relèvent pas du champ d'application de ladite loi en ce qui concerne la vente de produits alimentaires de premier besoin, si leur surface de vente nette se situe dans le rayon délimité de la caisse de la station et ne dépasse pas 20 m².

Selon la Cour, la restriction de l'activité de vente de ses produits de boulangerie-pâtisserie par l'artisan boulanger aux heures légales d'ouverture de son magasin (car soumis à la Loi de 1995) par rapport aux stations de service qui peuvent vendre des produits de boulangerie-pâtisserie 24 heures sur 24 (car non soumis à la Loi de 1995) crée entre les deux commerçants une disparité au détriment du premier, qui ne procède pas de critères objectifs et n'est pas rationnellement justifiée, et **crée dès lors une inégalité de traitement concernant les heures d'ouverture entre la boulangerie et la station de service, qui n'a pas lieu d'être.**

A la suite de cette jurisprudence, et afin de pallier cette inégalité, l'exposé des motifs renseigne que le ministère de l'Économie a accordé depuis 2018 chaque année une **dérogation générale** (aux heures de fermeture) telles que prévues par la Loi 1995. En 2024, la jurisprudence de la Cour concerne au total 332 points d'intérêts avec une surface commerciale de 10 045 m².

2. Un niveau élevé de dérogations accordées

L'exposé des motifs renseigne que pour l'élaboration du Projet, le Gouvernement a également pris en considération la pratique actuelle d'ouverture des commerçants, notamment les **statistiques** des dérogations aux heures d'ouverture sollicitées dans le cadre de la législation actuelle en vigueur.

Ainsi, il a été observé que **les demandes de dérogation au régime d'ouverture sont à un niveau élevé et stable depuis 2010** (35 demandes par an en moyenne), que ce soit pour tous les dimanches et jours fériés légaux de l'année à l'exception du 1^{er} janvier, du 1^{er} mai et des 25 et 26 décembre ou pour certains dimanches ;

- de 2010 à 2024, en moyenne 14 communes ont obtenu la dérogation pour les magasins de détail dans le secteur du commerce⁶ et de l'artisanat en ce qui concerne tous les dimanches ;
- en moyenne, 21 communes demandent chaque année une dérogation pour l'ouverture de tous les magasins de détail dans le secteur du commerce et de l'artisanat pendant certains dimanches.

Concernant les magasins de détail dans le (seul) secteur du commerce, pour les années 2022, 2023 et 2024, l'exposé des motifs renseigne également que 80,65 % ont été autorisés à ouvrir le dimanche en vertu de cette dérogation, représentant ainsi **82,50 % de la surface commerciale totale du pays.**

L'exposé des motifs conclut que « [c]e constat reflète une demande accrue à une adaptation des heures d'ouverture dans le secteur du commerce » en précisant que « [l]'adaptation des heures d'ouverture n'est cependant pas une obligation imposée dans le chef des exploitants-commerçants, mais

5 Arrêt de la Cour constitutionnelle n°128/17 du 17 mars 2017 : <https://legilux.public.lu/eli/etat/leg/acc/2017/03/17/a353/jo>

6 Le commerce de détail inclut dans le cadre du cadastre de commerce : alimentation; boissons ; produits pharmaceutiques ; vêtements, chaussures, maroquinerie; tabac; parfums, cosmétiques ; montres, bijoux ; appareils électriques, électronique grand public, ordinateurs, photo; matériel de jardin, articles animaliers ; fleurs coupées ; jeux et jouets ; meubles, accessoires de maison; textile de maison; articles de bricolage, verre, porcelaine, céramique, articles ménagers ; antiquités, objets d'art; livres, papeterie, magazines, articles de bureau et mobilier de bureau; articles de sport, vélos, hobbies ; optique, acoustique, articles de soins ; accessoires pour voitures et motos ; télécommunication. Retail Report 2024 p.21

une faculté permettant plus de flexibilité et de liberté aux commerçants pour pouvoir s'adapter aux besoins de leur clientèle ».

*

CONSIDERATIONS GENERALES

1. Changement de logique : « heures d'ouverture » versus « heures de fermeture »

Alors que la Loi de 1995 est structurée autour de la notion de fermeture des magasins, fixant des plages horaires où l'activité commerciale est interdite, le Projet opère un renversement de perspective en instaurant une réglementation des heures d'ouverture. Ce changement traduit une volonté d'adaptation aux attentes du marché et de simplification de la réglementation, rendant plus explicite ce qui est permis plutôt que ce qui est interdit.

Comme l'indiquent les auteurs dans l'exposé des motifs, le Projet abroge la Loi de 1995 « *afin de garantir une cohérence de compréhension. La législation en vigueur porte en effet sur les heures de fermeture des magasins de détail, mais dans la pratique ont toujours été visées les heures d'ouverture et non de fermeture, de sorte qu'il y a lieu de concilier le texte législatif avec l'emploi habituel du terme d'ouverture et non plus du terme de fermeture.* »

La Chambre de Commerce salue cette modification qui apporte de la sécurité juridique, en clarifiant la lecture du texte et offrant aux entreprises concernées une meilleure compréhension des règles applicables, même si ce changement de logique n'est toutefois pas substantiel.

Pour le surplus, la Chambre de Commerce regrette en effet que l'existence-même des plages horaires soit maintenue (au lieu d'une libéralisation totale) et que celles-ci demeurent fixées par la loi⁷.

2. Révision des catégories d'activités exclues du champ d'application de la (future) loi⁸

Actuellement, la Loi de 1995 exclut de son champ d'application certaines activités, notamment les établissements de restauration, les entreprises de pompes funèbres, les activités exercées aux foires et marchés ainsi que les points de vente dans les gares. Le Projet maintient ces exclusions.

Par ailleurs, les dispositions projetées s'appliquent suivant l'article 1^{er} du Projet, seulement aux activités commerciales et artisanales « *qui ont pour objet la vente directe ou la prestation de services au consommateur final réalisés dans un point de vente physique accessible au public. 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.* » ; le Projet précise encore que « *Les dispositions de la présente loi ne s'appliquent pas au commerce de gros, au commerce électronique ainsi qu'à toutes prestations de services réalisées hors point de vente.* »

Ensuite, le Projet allonge la liste de **nouvelles exclusions** en y ajoutant les salles de sport et de fitness, les aires de jeux intérieurs, la vente par l'intermédiaire de distributeurs automatiques et les entreprises familiales dans lesquelles sont seuls occupés les ascendants, les descendants, frères et sœurs ou alliés au même degré du dirigeant ayant atteint l'âge de la majorité.

Certaines modifications ont encore été opérées concernant **les conditions d'exclusion des stations de service**. Si actuellement, celles ayant une surface de vente qui ne dépasse pas 20m² sont exclues de la Loi de 1995, seules les stations-services situées le long des autoroutes sont maintenant exclues du Projet. La Chambre de Commerce prend acte de ces modifications qui résultent de l'arrêt constitutionnel précité, tout en se permettant de constater que l'inclusion dans le Projet des stations-service situées

⁷ Dans son avis du 16 avril 2012 relatif au projet de loi modifiant la loi modifiée du 19 juin 1995 réglant la fermeture des magasins de détail dans le commerce et l'artisanat, la Chambre de Commerce avait déjà plaidé pour que les heures d'ouverture ne soient plus figées dans un cadre aussi rigide que la loi.

⁸ Cf. article 2 du Projet.

en dehors des autoroutes (interprétation *a contrario*) aura probablement un impact économique dommageable à déplorer⁹.

Finalement, la Chambre de Commerce se demande pourquoi les « établissements d'hébergement » et les « campings » ne sont plus explicitement exclus du Projet (comme cela est prévu actuellement dans la Loi de 1995). En effet, à défaut d'une exclusion expresse du champ d'application de la future loi, celle-ci entre en contradiction avec la dérogation prévue dans l'actuelle législation du travail, qui stipule clairement que le travail dominical est autorisé dans l'Horeca (et compte comme un jour de travail normal). La Chambre de Commerce demande dès lors que ces activités soient réintégrées à la liste d'exclusions, pour des raisons de sécurité juridique, afin de s'assurer qu'il n'y ait aucune possibilité d'interprétation.

3. Extension des horaires d'ouverture

Les heures d'ouverture actuelles des magasins de détail dans le commerce et l'artisanat ressortent en pratique de la « loi modifiée de 1995 réglant la fermeture¹⁰ des magasins de détail dans le commerce et l'artisanat ».

En comparaison des heures d'ouverture de la Loi de 1995 (déduites, *a contrario*, des heures de fermeture), les modifications proposées par le Projet se présentent comme suit :

<i>Jours concernés</i>	<i>Heures d'ouverture actuelles (Loi de 1995)</i>	<i>Nouvelles heures d'ouverture (Projet)</i>
Lundi au vendredi	6h - 20h (jusqu'à 21h une fois par semaine)	5h - 22h
Samedi et veille de jour férié	6h - 19h (jusqu'à 20h par convention collective)	5h - 19h
Dimanche et jour férié	6h - 13h (jusqu'à 18h pour certains commerces ¹¹)	5h - 19h
Veilles de la fête nationale, de Noël et du jour de l'an	6h - 18h	5h - 18h
1 ^{er} mai, 25 décembre et 1 ^{er} janvier	Fermeture obligatoire sauf exceptions	Fermeture obligatoire sauf exceptions
Ouverture en continu 24h/24	Non autorisée	Autorisée au maximum 2 fois par an

La Chambre de Commerce constate qu'il est prévu d'allonger les plages d'ouverture sur tous les jours de la semaine (possibilité d'ouverture une heure plus tôt et de fermeture une heure plus tard), tout en maintenant un régime différent quoi que plus souple pour les samedis, veille de jour férié et dimanche.

De même, les ouvertures en continu (actuellement interdites) seront autorisées à raison de deux fois par an au maximum.

La Chambre de Commerce salue ces assouplissements qui sont bénéfiques pour le secteur commercial et artisanal. Ils permettent une meilleure adaptation aux habitudes de consommation qui ont subi de profondes transformations, notamment dans un contexte où les clients, résidents ou frontaliers, recherchent de la flexibilité. L'allongement des horaires renforce également la compétitivité des entreprises locales dans le contexte de la concurrence de la grande Région où un plus grand libéralisme est

9 En limitant leurs horaires d'ouverture, certaines stations perdront probablement en attractivité, ce qui pourrait entraîner une baisse de chiffre d'affaires et une diminution de l'emploi dans ce secteur. De plus, ces établissements, qui jouaient un rôle pour l'approvisionnement nocturne, ne pourront plus répondre à une demande spécifique, provenant des travailleurs de nuit et des transporteurs sans obtenir de dérogations.

10 Texte souligné par la Chambre de Commerce

11 Actuellement, les boucheries, les boulangeries, les pâtisseries, les traiteurs et salons de consommation ainsi que les magasins de journaux, illustrés, de souvenirs et de tabac peuvent rester ouverts les dimanches et jours fériés légaux jusqu'à 18 heures.

pratiqué de longue date (notamment quant à l'heure de fermeture du samedi¹²) et face aux plateformes de commerce en ligne.

Enfin, ces assouplissements sont encore salués dans la mesure où ils contribuent à une logique économique durable, de nature à créer de nouvelles opportunités d'emploi dans les secteurs concernés et à revitaliser les centres-villes.

4. Dérogations et procédures administratives : une simplification administrative saluée

Actuellement, la Loi 1995 régule les heures de fermeture des magasins de détail en instaurant un cadre spécifique de dérogations, octroyées après obtention d'une autorisation administrative¹³. Les demandes de dérogations doivent être soumises aux autorités compétentes, qui les examinent au cas par cas en tenant compte de critères économiques, sociaux et d'intérêt général. Ce régime, bien que garantissant un encadrement rigoureux des exceptions, entraîne des délais administratifs dans le traitement des demandes et, corrélativement, un manque de prévisibilité pour les acteurs économiques concernés.

Le Projet sous avis apporte une refonte complète du régime des dérogations en substituant aux autorisations administratives un dispositif de notification simplifiée. Désormais, les établissements visés par la (future) loi pourront bénéficier d'une ouverture en continu pendant une durée de vingt-quatre heures, à raison de deux occurrences annuelles, sur simple notification électronique¹⁴, au plus tard une semaine avant la date envisagée pour l'ouverture en question. Cette modification vise à alléger les charges administratives pesant sur les entreprises et à assurer une plus grande clarté quant aux possibilités de dérogation. De plus, cela permet de réduire les délais liés à l'examen des demandes.

La Chambre de Commerce salue la suppression des autorisations administratives qui garantit une plus grande prévisibilité pour les entreprises et met fin aux décisions discrétionnaires qui, jusqu'alors, engendraient un manque d'homogénéité dans l'octroi des dérogations. **L'introduction d'une possibilité d'ouverture d'une durée maximale de vingt-quatre heures consécutives, limitée à deux occurrences annuelles, représente également un assouplissement bienvenu** qui permettra aux entreprises de mieux répondre aux pics d'activité liés à des événements particuliers (Schueberfouer, braderie, carnaval, ...) ou à des périodes de forte demande.

Par ailleurs, **le passage à une notification électronique constitue une avancée indéniable en termes de simplification administrative**, ce dont la Chambre de Commerce se réjouit, tout en soulignant que, la mise en œuvre de ce dispositif nécessitera une attention particulière quant à son accessibilité et à sa facilité d'utilisation, afin d'éviter toute exclusion numérique.

5. Dérogations et convention collective de travail : un instrument inapproprié

Pour le surplus, la Chambre de Commerce déplore que la seule possibilité de déroger aux horaires fixés dans la (future) loi passe par la conclusion d'une convention collective de travail (ci-après « convention collective »).

¹² A cet égard, la Chambre de Commerce rappelle que deux des pays limitrophes ont fixé l'heure de fermeture à 20 heures voire plus tard et que la France n'a pas fixé de limite du tout. En outre, les dispositions du droit travail ne constituent pas un obstacle à la prolongation des heures d'ouverture, puisque la journée de travail normale s'étend de 6 heures à 22 heures (selon l'article L. 211-14 du Code du travail) et que le recours à des heures supplémentaires est strictement limité (cas exceptionnels énumérés à l'article L. 211-23 du Code du travail).

¹³ **Art. 7. de la Loi 1995 :**

A la demande collective d'une organisation professionnelle représentative des commerçants et/ou artisans sur le plan national, régional, communal ou local ou d'une administration communale, des dérogations temporaires à l'article 3 de la présente loi peuvent être accordées pour des raisons économiques majeures par le Ministre ayant dans ses attributions le département des Classes Moyennes, les Chambres patronales concernées entendues en leur avis motivé.

Les dérogations ne peuvent être accordées que pour l'ensemble des magasins de détail ou des magasins d'une ou de plusieurs branche(s) de commerce ou d'artisanat et ne peuvent aller au-delà de 21.00 heures. Les demandes de dérogation doivent être introduites auprès du Ministère compétent au plus tard un mois avant l'entrée en vigueur de la dérogation sollicitée.

¹⁴ L'exposé des motifs se limite à indiquer qu'il s'agit d'un « portail électronique sécurisé » sans autre précision.

Cette situation est paradoxale alors que la convention collective est un instrument de dialogue social destiné à régler les conditions de travail et n'est donc pas approprié pour régler les heures d'ouverture des commerces.

Cette situation est également contraire à la volonté clairement exprimée par le gouvernement de moderniser le droit du travail, et plus précisément les instruments du dialogue social entre les acteurs, et ce au niveau approprié¹⁵, alors qu'elle exclut d'emblée certaines entreprises de toute opportunité de bénéficier d'une flexibilité accrue dans leurs horaires d'ouverture, en raison de leur petite taille, du seul fait qu'elles ne disposent pas d'une délégation du personnel respectivement d'une représentation syndicale, avec qui négocier une telle convention collective.

Si le gouvernement est disposé à maintenir la possibilité pour les partenaires sociaux d'adapter les heures d'ouverture dans le cadre du dialogue social, **il devrait alors étendre cette possibilité entre les salariés et employeurs au sein des entreprises**¹⁶.

*

Après consultation de ses ressortissants, la Chambre de Commerce est en mesure d'approuver le projet de loi sous avis, sous réserve de la prise en compte de ses remarques.

15 Accord de coalition 2023-2028, page 173 : « L'objectif sera de faciliter les accords entre employeurs et salariés tout en garantissant que ces discussions se déroulent sur un pied d'égalité. Dans cette optique, les instruments du dialogue social seront réformés et améliorés. »

16 Accord de coalition 2023-2028, page 177 : « Ce sont les salariés et les employeurs qui sont les mieux placés pour connaître les besoins spécifiques de leur entreprise. Le Gouvernement s'engage à ce que les horaires de travail puissent être négociés entre salariés et employeurs au sein des entreprises ou dans le cadre d'une convention collective. Les besoins individuels aussi bien des salariés que des entreprises seront ainsi pris en compte. »

