



Amendements gouvernementaux au projet de loi n°8472 réglementant les heures d'ouverture dans le secteur du commerce et de l'artisanat

Remarque préliminaire

Les présents amendements gouvernementaux au projet de loi n°8472 font suite à l'avis du Conseil d'État du 3 juin 2025.

Dans le texte, les amendements gouvernementaux sont marqués en caractères **soulignés et gras** respectivement ~~rayés~~.

Toutes les observations d'ordre légistique émises par le Conseil d'État dans son avis du 3 juin 2025 ont été retenues.

Amendement 1 – modification de l'article 1^{er}

Libellé proposé

Art. 1^{er}.

La présente loi détermine les heures d'ouverture de toutes activités commerciales et artisanales dont l'exercice est soumis à une autorisation d'établissement en application 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, et 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~~, **il convient d'entendre** tout établissement de vente au détail qui a une réelle activité de vente ~~et qui possède une~~ **et qui exerce cette activité à partir d'une** surface de vente.

~~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.~~

~~Les dispositions de la présente loi ne préjudicient pas aux dispositions légales en matière du Code du travail régissant la durée normale de travail et le repos hebdomadaire des salariés.~~

Commentaire

Le présent amendement prend en considération les observations formulées par le Conseil d'État. Il est ainsi prévu de conserver la teneur de l'alinéa 1^{er}, de modifier l'alinéa 2 conformément au libellé proposé par le Conseil d'État et de supprimer les alinéas 3 et 4. Partant, l'article 1^{er} définit plus clairement le champ d'application de la loi et écarte les dispositions identifiées par le Conseil d'État comme étant superfétatoires.



Amendement 2 - modification de l'article 2

Libellé proposé

Art. 2.

Les activités commerciales et artisanales suivantes sont expressément exclues du champ d'application de la présente loi :

- 1°** les cinémas et tout point de vente se trouvant dans ~~le~~ **un** complexe de cinéma et dont l'exploitation présente un lien direct avec l'exploitation du cinéma ;
- 2°** les points de vente dans les gares et aéroports ;
- 3°** les établissements de restauration, **d'hébergement** et les débits de boissons ;
- 4°** les activités exercées aux foires et marchés ;
- 5°** **les activités exercées à l'occasion de braderies ou marchés de rue organisés à titre temporaire ;**
- 6°** les entreprises familiales dans lesquelles ~~sont seuls occupés les~~ **ne sont employés, en dehors des plages horaires fixées aux articles 3 et 4, que des** ascendants, les descendants, **les** frères et sœurs ou alliés au même degré du dirigeant, **tous** ayant atteint l'âge de la majorité ;
- 7°** les salles de sport et de fitness **et les piscines ;**
- 8°** les aires de jeux intérieures **et extérieures ;**
- 9°** les entreprises de pompes funèbres ;
- 10°** les stations de service pour véhicules automoteurs situées le long des autoroutes proposant la vente de carburants, de lubrifiants, de pièces de rechange, ~~des~~ **d'accessoires** ou produits d'entretien de première nécessité pour le bon fonctionnement et le dépannage de véhicules automoteurs ainsi que la vente de produits alimentaires et non alimentaires ;
- 11°** la vente par l'intermédiaire de distributeurs automatiques.

Commentaire

Le Conseil d'État a sollicité dans son avis des précisions relatives au retrait de certaines activités de la liste des exceptions ainsi qu'à l'ajout d'autres activités à ladite liste. Les explications demandées sont les suivantes :

- *les cinémas et tout point de vente se trouvant dans un complexe de cinéma et dont l'exploitation présente un lien direct avec l'exploitation du cinéma* : cette exception est déjà prévue par la liste d'exceptions de la législation en vigueur (article 2, lettre I), de la loi modifiée du 19 juin 1995 réglant la fermeture des magasins de détail dans le commerce et l'artisanat). La terminologie a cependant été harmonisée : le terme « magasin » est remplacé par celui de « point de vente » afin d'assurer une cohérence avec l'article 1^{er} du projet de loi. Le maintien de cette exception se justifie par le caractère culturel de l'activité concernée, lequel excède considérablement sa dimension commerciale. Il sied en outre de permettre aux clients de bénéficier de cette activité dans le cadre de leur temps libre, notamment en dehors de leurs heures de travail.
- *les services prestés par les traiteurs hors magasins* : cette exception n'a pas été reprise dans la liste d'exceptions du projet de loi. Son maintien est superfétatoire, dès lors que les services concernés ne sont pas fournis dans le point de vente physique du traiteur et n'entrent, par conséquent, pas dans le champ d'application du projet de loi.



- *les commerçants-forains participant aux fêtes locales, kermesses et autres manifestations et les entreprises participant aux foires et expositions, même pour la vente directe de leurs marchandises si cette vente est couverte par une autorisation ministérielle* : ces exceptions ont été maintenues dans le projet de loi, en les regroupant en une seule et en visant, de manière plus générale, l'ensemble des « *activités exercées aux foires et marchés* ». Cette approche a été retenue afin d'éviter de se limiter aux « *forains* », tels que les définit le dictionnaire de l'Académie française¹, sauf à considérer que chaque exploitant participant à des foires ou à des marchés est à qualifier automatiquement de « *forain* ». Il est dès lors préférable de ne pas restreindre les activités exercées dans ce cadre, permettant ainsi à tout commerçant établi au Grand-Duché de Luxembourg ou dans un État membre de l'Union européenne de prendre part aux foires et marchés sans restriction en termes d'heures d'ouverture.
- *les magasins de journaux, de tabacs, de boucherie, de boulangerie, de pâtisserie, de confiserie, de traiteur, de fleurs et de souvenirs à l'intérieur des gares et les magasins dans les aéroports* : ces exceptions sont désormais regroupées en une seule exception visant « *les points de vente dans les gares et aéroports* ». Le maintien de cette exception se justifie par la nécessité de permettre aux passagers arrivant à des heures tardives de s'approvisionner, tout en contribuant à renforcer l'attractivité des transports publics.
- *les autres stations de services pour véhicules automoteurs pour ce qui est du remorquage de véhicules, de la vente de carburant, de lubrifiant, de pièces de rechange, accessoires ou produits d'entretien de première nécessité pour le bon fonctionnement et le dépannage de véhicules automoteurs ainsi que de la vente de produits alimentaires et non alimentaires de premier besoin à condition que la surface de vente nette de ces derniers se situe dans le rayon délimité de la caisse de la station et ne dépasse pas 20 m², et ceci sans préjudice des dispositions de la loi du 21 février 1976 ayant pour objet d'instaurer un jour de fermeture hebdomadaire dans les stations de vente de carburant et de lubrifiant pour véhicules automoteurs* : cette exception n'est pas reprise par le projet de loi.

Dans ce contexte, il y a lieu de faire une différence entre les stations de services situées le long des autoroutes et les autres stations de services :

Les stations de services situées le long des autoroutes présentent certaines caractéristiques particulières. Les autoroutes, en tant qu'infrastructures gérées par l'État, répondent à des besoins d'utilité publique. Ces besoins requièrent une continuité de service pour garantir la sécurité et la fluidité du trafic. Les stations de services situées le long des autoroutes participent directement à ce service en assurant l'approvisionnement nécessaire à la circulation des véhicules ainsi que des facilités de ravitaillement et d'hygiène des conducteurs. C'est pour cette raison aussi que les contrats de concession conclus entre l'État et ces stations de service imposent à leurs exploitants une ouverture continue. Cette prestation est indispensable au fonctionnement de la circulation routière à toute heure.

¹ Dictionnaire de l'Académie française, 9e édition, accessible en ligne : <https://www.dictionnaire-academie.fr/article/A9F1222>.



Cette continuité de service contribue à la sécurité des usagers et évite des situations dangereuses potentiellement créées par l'impossibilité d'accéder à du carburant ou encore à du ravitaillement des conducteurs.

En outre, il est préférable que les conducteurs traversant le pays sans ambition d'y séjourner ou de visiter un lieu spécifique, demeurent sur les axes autoroutiers afin de limiter la pollution sonore hors réseau autoroutier.

Les stations de services situées hors réseau autoroutier ne présentent pas les caractéristiques spécifiques susmentionnées. Au regard de l'arrêt de la Cour constitutionnelle de 2017 et afin de remédier à la situation de concurrence déloyale relevée par cet arrêt, les auteurs ont dès lors décidé de ne plus exclure d'office toutes les stations de services du champ d'application de la loi, mais de limiter cette exclusion aux stations de services situées le long des autoroutes.

Il convient toutefois de préciser que les pompes à essence automatiques ainsi que les bornes de recharge pour véhicules électriques pourront continuer à fonctionner 24 heures sur 24 pour toutes les stations de services indépendamment de leur localisation.

- *les ateliers de réparation des mécaniciens d'autos et de motos ainsi que des peintres et débosselleurs de véhicules automoteurs pour ce qui est du dépannage et remorquage de véhicules automoteurs ainsi que de la vente de carburant, de lubrifiant, de pièces de rechange, accessoires ou produits d'entretien* : cette activité est retirée de la liste des exceptions, s'agissant d'installations qui n'entrent pas dans la définition d'un point de vente accessible au public. Les clients n'ont en effet généralement pas accès aux ateliers pour des raisons de sécurité, et la fermeture de ceux-ci, qui n'entrent pas dans le champ d'application de l'article 1^{er} du projet de loi, équivaut à une réglementation des heures de travail relevant du Code du travail. Quant au remorquage, il constitue, par sa nature même, une activité exercée en dehors de tout point de vente.
- *les entreprises de taxis et d'ambulances* : le projet de loi ne reprend plus cette exception, le transport de personnes constituant, par sa nature même, une activité exercée en dehors de tout point de vente.
- *les prestations à exécuter en cas d'urgence ou de force majeure* : la non reprise de cette exception par le projet de loi s'explique également par le fait que ces prestations n'ont pas lieu dans un point de vente. Réglementer ces activités dans le cadre de la présente législation équivaldrait à une réglementation des heures de travail devant cependant être traitée par le Code du travail.
- *les établissements de restauration, **d'hébergement** et les débits de boissons* : le projet de loi, dans sa teneur initiale, a maintenu ces activités dans la liste des exceptions, à l'exclusion toutefois des établissements d'hébergement, qui avaient initialement été retirés de la liste des exceptions. Les auteurs avaient initialement considéré que les établissements d'hébergement ne relevaient pas du champ d'application du présent projet de loi. Afin d'éviter tout malentendu et suite à l'avis du Conseil d'État, les établissements d'hébergement (incluant les hôtels, campings et toutes autres formes d'hébergement touristique) ont néanmoins été réintroduits dans la liste des activités exclues du champ d'application du projet de loi.



- **les activités exercées à l'occasion de braderies ou marchés de rue organisés à titre temporaire** : dans le cadre de l'exposé des différentes exceptions prévues par le projet de loi, relatives aux activités ne relevant pas de son champ d'application, les auteurs ont constaté la nécessité d'y inclure également les braderies et marchés de rue. En effet, à l'occasion de tels événements, par nature exceptionnels et circonscrits dans le temps, les établissements commerciaux sont fréquemment conduits à adapter et à prolonger leurs horaires d'ouverture. Partant, il convient d'autoriser, à titre dérogatoire, un dépassement des restrictions en termes d'heures d'ouverture fixées en vertu de la présente loi, dès lors que cette souplesse se justifie par le caractère à la fois ponctuel et limité desdits événements.
- **les entreprises familiales dans lesquelles ne sont employés, en dehors des plages horaires fixées aux articles 3 et 4, que des ascendants, descendants, frères et sœurs ou alliés au même degré du dirigeant, tous ayant atteint l'âge de la majorité**: le Gouvernement considère qu'il y a lieu de réintroduire cette ancienne disposition de la loi du 19 juin 1995, alors qu'elle a été 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.

Cette exclusion du champ d'application se justifie par le fait que la situation des entreprises familiales ne saurait être assimilée à celle d'autres entreprises dès lors que, pendant les plages horaires concernées, elles ne recourent qu'à la participation de membres de la famille. En effet, 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. Or, ce rapport de dépendance juridique s'atténue dans le cadre familial, où l'activité s'exerce plutôt dans une logique d'entraide et de communauté d'intérêt. Il s'ensuit que les justifications classiques ne trouvent pas à s'appliquer de la même manière, ce qui autorise un régime dérogatoire en faveur de ces entreprises pour les heures où seuls des membres de la famille sont mobilisés.

Dans le cas de figure où il y a absence de lien de subordination entre membres de la famille, celle-ci justifie la nécessité de ne pas limiter leur autonomie dans l'organisation de leurs propres heures de travail au bénéfice de la liberté d'entreprendre.

Il est entendu que cette exception couvrira les heures situées en dehors du champ d'application des articles 3 et 4 du projet de loi, ce qui justifie l'ajout, dans le texte, de la précision « *en dehors des plages horaires fixées aux articles 3 et 4* ». Par ailleurs, les entreprises visées doivent également pouvoir occuper des salariés qui ne sont pas membres de la famille.

- **les salles de sport, de fitness et les piscines** : le Gouvernement entend exclure ces installations du champ d'application du projet de loi, notamment dans l'hypothèse où elles seraient considérées comme points de vente.

Il convient de constater que les activités en cause requièrent, par leur nature même, la présence du client pendant une durée prolongée, et que les installations en question doivent pouvoir rester ouvertes au-delà des horaires habituels, afin de permettre aux clients d'en bénéficier dans le cadre de leur temps libre, notamment en dehors de leurs heures de travail.

Par ailleurs, ces activités présentent un caractère de santé publique qui dépasse leur simple dimension commerciale, ce qui justifie leur ajout à la liste des exceptions prévue à l'article 2 du projet de loi. Pour les mêmes motifs, le Gouvernement a également ajouté les piscines.



- *les aires de jeux intérieures **et extérieures*** : pour ces installations, il y a lieu de suivre le même raisonnement que pour les salles de sport et de fitness, la présence des clients s'étale sur plusieurs heures et ils doivent pouvoir rester ouvertes au-delà des horaires habituels, afin de permettre aux clients d'en bénéficier dans le cadre de leur temps libre, notamment en dehors de leurs heures de travail.
Afin de ne pas limiter l'exception uniquement aux exploitants des aires de jeux intérieures, le Gouvernement entend étendre l'exception aux aires de jeux extérieures.
- *la vente par l'intermédiaire de distributeurs automatiques* : historiquement, les distributeurs automatiques (par exemple de boissons, de denrées alimentaires, de produits d'hygiène hors médicaments) n'ont jamais été visés par la législation réglant la fermeture des magasins de détail. Afin de lever toute incertitude juridique dans l'hypothèse où ces distributeurs devraient être assimilés à des points de vente, le Gouvernement entend les exclure explicitement du champ d'application du projet de loi.
En l'absence d'une telle exclusion, ces distributeurs devraient être mis hors service après les plages horaires visés à l'article 3 du projet de loi, ce qui pourrait également concerner les pompes à essence automatiques et les bornes de recharge pour véhicules électriques.

Amendement 3 – modification de l'article 3

Libellé proposé

Art. 3.

Les plages horaires déterminant les heures d'ouverture au sens de la présente loi sont fixées comme suit :

- 1°** de 05.00 heures à **21.00** ~~22.00~~ heures du lundi au vendredi ;
- 2°** de 05.00 heures à 19.00 heures les samedis, les dimanches, les jours fériés légaux ainsi que les veilles de jours fériés légaux ;
- 3°** de 05.00 heures à 18.00 heures les 22 juin, 24 décembre et 31 décembre.

~~A l'exception des boucheries, boulangeries, pâtisseries, traiteurs et salons de consommation, pour le 1^{er} mai, 25 décembre et 1^{er} janvier la loi impose la fermeture.~~

En dehors des heures d'ouverture, ~~Pendant les heures de fermeture~~, l'accès de la clientèle aux points de vente ainsi que la vente directe ~~à ces derniers~~ **à la clientèle** sont interdits.

Commentaire

La modification des horaires d'ouverture résulte des négociations avec les partenaires sociaux intervenues au cours du processus législatif. Les autres ajustements reflètent les observations émises par le Conseil d'État dans son avis précité du 3 juin 2025.



Amendement 4 - modification de l'article 4

Libellé proposé

Art. 4.

Par dérogation aux dispositions de l'article 3, alinéa 1^{er}, les heures d'ouverture peuvent être étendues en vertu d'un accord conclu dans le cadre d'une convention collective.

Les 1^{er} mai, 25 décembre et 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 les 1^{er} mai, 25 décembre et 1^{er} janvier de 05.00 heures à 19.00 heures.

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 les 1^{er} mai, 25 décembre et 1^{er} janvier de 05.00 heures à 19.00 heures en vertu d'un accord dans le cadre d'une convention collective ou d'un accord interprofessionnel.

Amendement 5 - modification de l'article 5

Libellé proposé

Art. 5.

Les points de vente autres que les boucheries, boulangeries, pâtisseries, traiteurs et salons de consommation, par dérogation à l'article 3, alinéa 2, 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.

Par dérogation à l'article 3, alinéa 1^{er}, les heures d'ouverture peuvent être étendues jusqu'à 01.00 heures, en vertu d'un accord dans le cadre d'une convention collective ou d'un accord interprofessionnel.

Sans préjudice de l'alinéa 1^{er} et par dérogation à l'article 6 alinéa 1^{er}, une ouverture en continu de vingt-quatre heures du lundi au dimanche inclus, peut être prévue en vertu d'un accord dans le cadre d'une convention collective ou d'un accord interprofessionnel pour les activités suivantes :

- 1° la vente de denrées alimentaires ;
- 2° la vente de médicaments et de produits de santé ;
- 3° la vente de produits d'hygiène, de lavage et de matériel sanitaire ;
- 4° la vente d'articles d'optique ;
- 5° la vente d'articles médicaux, orthopédiques et orthophoniques ;
- 6° la vente d'alimentation pour animaux ;
- 7° la vente de livres, de journaux et de papeterie ;
- 8° la vente d'ustensiles de ménage et de cuisine ;



- 9° la vente de carburants, de combustibles, de lubrifiants, de pièces de rechange, d'accessoires et de produits d'entretien pour le bon fonctionnement et le dépannage de véhicules ;**
10° la vente de produits du tabac et de cigarettes électroniques ;
11° la vente de matériels de télécommunication.

Amendement 6 - modification de l'article 6

Libellé proposé

Art. 6.

Sans préjudice des dispositions de l'article 5, alinéa 2, Une ouverture en continu pendant vingt-quatre heures est autorisée et est limitée à deux fois par année ~~de calendrier~~ **calendaire.**

L'exploitant ~~doit~~ notifier l'ouverture en continu au ministre ayant les Classes moyennes dans ses attributions, ~~ci après « ministre »~~, par l'intermédiaire d'un portail électronique sécurisé au plus tard une semaine avant la date envisagée pour cette ouverture.

Commentaire pour les amendements 4, 5, et 6

Dans son avis, le Conseil d'État a proposé de regrouper, au sein d'une seule disposition, les règles relatives à l'ouverture des commerces applicables le 1^{er} mai, le 25 décembre et le 1^{er} janvier, actuellement prévues aux articles 3 et 5 du projet de loi. Conformément à cette recommandation, un article distinct a été introduit sous la forme de l'article 4, reprenant le libellé suggéré par le Conseil d'État et fixant une plage horaire spécifique pendant laquelle l'ouverture est autorisée pour les boucheries, boulangeries, pâtisseries, traiteurs et salons de consommation les jours susmentionnés.

S'agissant de l'article 4 initial du projet de loi, le Conseil d'État a formulé une opposition formelle au motif que la disposition prévoyait des dérogations aux heures d'ouverture définies à l'article 3, alinéa 1^{er}, sur la base d'accords conclus dans le cadre de conventions collectives. Or, le Conseil d'État a rappelé dans son avis qu'une telle dérogation à la législation par l'intervention des partenaires sociaux ne peut être admise qu'à la condition d'être encadrée par des limites précises.

Afin de tenir compte de cette opposition formelle, un nouvel article 5 a été introduit. Celui-ci détermine, à son alinéa 1^{er}, les jours et les horaires auxquels des dérogations aux heures d'ouverture définies à l'article 3, alinéa 1^{er}, peuvent être prévues par voie de convention collective. Son alinéa 2 institue par ailleurs la possibilité d'une ouverture continue, vingt-quatre heures sur vingt-quatre, du lundi au dimanche inclus, en vertu d'un accord collectif, mais réserve cette faculté à certaines activités pouvant être qualifiées de première nécessité. Pour déterminer la liste de ces activités, les auteurs se sont fondés sur la liste d'activités telle que retenue par la loi du 24 décembre 2020 modifiant 1° la loi modifiée du 17 juillet 2020 sur les mesures de lutte contre la pandémie Covid-19 ; 2° 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.

Enfin, dans un souci de cohérence avec la nouvelle rédaction de l'article 5, l'article 6, alinéa 1^{er}, a été complété par la mention suivante : « sans préjudice des dispositions de l'article 5, alinéa 2, ».



Amendement 7 – suppression de l'article 7

Libellé proposé

~~Art. 7.~~

~~Le ministre peut charger l'Administration des douanes et accises de vérifier et de constater le respect des dispositions de la présente loi.~~

~~En cas d'infraction constatée, l'Administration des douanes et accises dresse un procès-verbal et communique ce dernier au ministre.~~

Amendement 8 – modification et renumérotation de l'article 8

~~Art. 8-7.~~

Toute infraction aux dispositions **articles 3, 4, 5, alinéa 1^{er}, et 6** de la présente loi est passible d'une amende de 1 000 euros à 25 000 euros.

En cas de récidive dans les cinq ans, la fermeture de l'établissement peut être ordonnée pour une durée de six mois à deux ans.

~~Le ministre peut également ordonner le retrait de l'autorisation d'établissement en cas de récidive commise dans les cinq ans.~~

Commentaire

À la suite de l'opposition formelle formulée par le Conseil d'État dans son avis du 3 juin 2025 concernant les articles 7 et 8 du projet de loi, le Gouvernement a décidé de supprimer l'article 7 et de modifier l'article 8.

Il est, en premier lieu, donné suite à l'avis du Conseil d'État en procédant à la suppression de l'article 7, de sorte que la compétence générale en matière de police judiciaire, conférée aux membres de la Police grand-ducale par le Code de procédure pénale, puisse continuer à s'exercer sans restriction dans le domaine concerné.

En second lieu, le Gouvernement suit l'avis du Conseil d'État en précisant les comportements constitutifs d'infraction et, partant, susceptibles de sanction. Il a par ailleurs été décidé de renoncer à l'insertion, dans le projet de loi, d'une disposition conférant au ministre la faculté d'ordonner le retrait de l'autorisation d'établissement. Cette suppression vise à éviter toute interprétation selon laquelle la compétence de révocation, prévue par la loi modifiée du 2 septembre 2011 réglementant l'accès aux professions d'artisan, de commerçant, d'industriel ainsi qu'à certaines professions libérales, pourrait être indûment restreinte par le texte en discussion.



Amendement 9 – renumérotation des articles 9 et 10

Libellé proposé

Art. ~~9-8~~.

La loi modifiée du 19 juin 1995 réglant la fermeture des magasins de détail dans le commerce et l'artisanat est abrogée.

Art. ~~10-9~~.

La présente loi entre en vigueur six mois à compter de sa publication au Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg.