

# A V I S

## de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics

sur

**le projet de loi portant modification des articles 2, 12, 22 et 26 de la loi du 28 décembre 1988 concernant le droit d'établissement (1368)**

**et sur les projets de règlements grand-ducaux**

- déterminant la forme et le contenu de la demande d'autorisation particulière et de l'étude de marché prévues à l'article 12 de la loi modifiée du 28 décembre 1988 concernant le droit d'établissement (1371)**
- ayant pour objet d'établir la liste des branches commerciales du commerce de détail prévues à l'article 7 de la loi d'établissement du 28 décembre 1988 (1372)**
- déterminant la composition et le fonctionnement de la commission d'équipement commercial prévue à l'article 12 de la loi modifiée du 28 décembre 1988 concernant le droit d'établissement (1374)**

Par dépêches des 6, 14 et 20 mai 1996, Monsieur le Ministre des Classes Moyennes et du Tourisme a demandé, "*dans les meilleurs délais*", l'avis de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics sur le projet de loi et les trois projets de règlements grand-ducaux spécifiés à l'intitulé.

Le 28 juin 1996, Monsieur le Ministre a transmis à la Chambre une série d'amendements gouvernementaux relatifs aux articles 2 et 5 du projet de loi. Le présent avis en tient compte.

**1. Projet de loi portant modification des articles 2, 12, 22 et 26 de la loi du 28 décembre 1988 concernant le droit d'établissement (1368)**

Aux termes de l'exposé des motifs joint au projet, le gouvernement estime qu'avec les 100.000 m<sup>2</sup> de surfaces de vente qui sont respectivement déjà établis ou dont la construction est autorisée, les besoins d'offre dans les branches alimentation et articles de ménage sont largement couverts dans le Grand-Duché de Luxembourg, et qu'il en est de même en ce qui concerne les surfaces existantes dans les branches de l'habillement et de l'équipement du bâtiment/foyer. Pour "*concilier à la fois les intérêts de notre économie dans son ensemble et ceux du commerce établi*", dont notamment les petites entreprises implantées à l'intérieur des localités, il s'impose donc de mettre un frein à la prolifération sauvage de grands centres commerciaux que la loi actuelle ne permet pas de juguler. Sans vraiment profiter aux consommateurs,

l'augmentation supplémentaire des "*grandes surfaces*" risque de ruiner définitivement ce qui reste encore du commerce de proximité dans les agglomérations et de concentrer la distribution dans les mains de quelques chaînes puissantes d'origine étrangère notamment.

Pour atteindre ses buts, le projet prévoit essentiellement:

- d'interdire l'autorisation de nouveaux hypermarchés dans les branches saturées (alimentation, habillement, équipement ménager);
- de soumettre l'autorisation de surfaces commerciales supérieures à 2.000 m<sup>2</sup> à la condition de ne pas compromettre l'équilibre du commerce dans la "*zone de chalandise*" du projet;
- de retirer au Conseil d'Etat, Comité du Contentieux, la compétence de juge de fond pour les recours dirigés contre le refus ministériel d'autorisation particulière;
- de porter de cent mille à cinq millions de francs l'amende menaçant les infractions et tentatives d'infractions aux dispositions restrictives de la loi.

La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics est d'avis que l'analyse de la situation actuelle du secteur de la distribution et des risques que son évolution sauvage peut comporter est exacte. Elle approuve donc les mesures de protection que le gouvernement propose à l'adoption du législateur. Elle estime cependant que, dans le but de maintenir une saine concurrence dans l'intérêt des consommateurs, les problèmes des loyers commerciaux ainsi que les marges pratiquées dans certaines branches méritent également d'être examinés de près et d'urgence.

D'autre part, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics ne peut se passer de souligner avec un certain amusement que d'aucuns, dont les porte-parole n'ont que des vocables à la mode en bouche quand il s'agit des problèmes d'autres secteurs, notamment de la fonction publique, sont ultra-rapides à invoquer le protectionnisme national quand les effets de la mondialisation de l'économie touchent à leurs propres remparts.

Le texte du projet appelle les quelques remarques qui suivent:

## **Article 2**

### **paragraphe 2**

Au lieu de faire croire que le ministre doit obtenir une autorisation, il vaudrait mieux reprendre textuellement la disposition du paragraphe 1er actuel de l'article 12, qui est claire et ne peut donner lieu à confusion.

### **paragraphe 3**

A l'alinéa 2, il se recommande de retourner la phrase comme suit: "*Sauf en cas de ..., le ministre ...*", sinon la restriction s'applique au règlement déterminant la composition et le fonctionnement de la commission.

### **paragraphe 4**

Les deux derniers alinéas sont à supprimer. La Constitution réserve au seul législateur le pouvoir d'établir des limites à la liberté du commerce.

### **paragraphe 5**

L'alinéa final peut être supprimé comme étant superfétatoire. Toute décision administrative peut être attaquée en annulation devant le tribunal administratif pour violation de la loi, excès de pouvoir, etc. D'ailleurs, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics se demande si la suppression du recours en réformation aura l'effet escompté par les auteurs, qui semblent avoir perdu de vue l'existence de la loi sur l'exécution forcée des arrêts du Conseil d'Etat au cas où l'autorité compétente ressaisie du dossier fait la sourde oreille.

Sous le bénéfice des observations ci-dessus, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics émet un avis favorable sur le projet de loi.

**2. Projet de règlement grand-ducal déterminant la forme et le contenu de la demande d'autorisation particulière et de l'étude de marché prévues à l'article 12 de la loi modifiée du 28 décembre 1988 concernant le droit d'établissement (1371)**

La liste des renseignements à fournir par le demandeur d'une autorisation particulière pour l'implantation ou l'extension d'une grande surface commerciale n'appelle pas de critique de la part de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics, qui approuve par tant le projet afférent.

**3. Projet de règlement grand-ducal ayant pour objet d'établir la liste des branches commerciales du commerce de détail prévues à l'article 7 de la loi d'établissement du 28 décembre 1988 (1372)**

La liste des branches commerciales principales, des branches commerciales et des produits rentrant dans le commerce d'une branche ne donne pas lieu à remarque particulière. Aussi la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics se voit-elle en mesure d'approuver également ce projet.

**4. Projet de règlement grand-ducal déterminant la composition et le fonctionnement de la commission d'équipement commercial prévue à l'article 12 de la loi modifiée du 28 décembre 1988 concernant le droit d'établissement (1374)**

Ce projet a pour but d'organiser la nouvelle commission d'équipement commercial, qui aura pour mission de conseiller le ministre des Classes Moyennes en matière d'octroi ou de refus d'autorisation particulière pour la création, l'extension, la transformation, la reprise ou le transfert de surfaces commerciales supérieures à 400 m<sup>2</sup>. L'avis de cette commission devra notamment évaluer les risques de déséquilibre qu'une nouvelle autorisation pourrait comporter pour la distribution sur les plans national, régional ou communal.

Alors que les éléments à la base d'une telle évaluation sont tous plus ou moins exactement quantifiables (nombre d'habitants, pouvoir d'achat, part du pouvoir d'achat réservé au produit particulier, offre existante, etc.), il se recommanderait que le ministère se procure un logiciel spécial calculant instantanément des résultats fiables par la prise en compte objective de tous les paramètres entrant en cause. Ainsi, la commission pourrait se borner à vérifier l'exactitude des données entrées et formuler son avis suivant les résultats calculés par l'ordinateur. Ses travaux s'en trouveraient à la fois objectivés et accélérés, et les décisions ministérielles deviendraient quasiment "*gerichtsfast*". La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics estime en effet qu'il ne suffit pas de parler de "*réforme*" administrative, mais qu'il s'agit d'équiper les services des moyens de travail adéquats chaque fois que l'occasion s'y prête. C'est donc sous la réserve de cette suggestion que la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics approuve le projet de règlement grand-ducal sous avis.

Ainsi délibéré en séance plénière le 18 juillet 1996.

Le Secrétaire,

G. MULLER

Le Président,

J. DALEIDEN