

Projet de loi

portant modification du Code de la consommation

Avis du Conseil d'État

(27 février 2024)

Par dépêche du 13 juin 2023, le Premier ministre, ministre d'État, a soumis à l'avis du Conseil d'État le projet de loi sous rubrique, élaboré par le ministre de la Protection des consommateurs.

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'une version consolidée, par extraits, du Code de la consommation que la loi en projet vise à modifier.

Les avis de la Commission nationale pour la protection des données, de la Chambre des fonctionnaires et employés publics, de l'Autorité de la concurrence du Grand-Duché de Luxembourg, de l'Union luxembourgeoise des consommateurs, de la Chambre de commerce, des parquets du Tribunal d'arrondissement de Diekirch et de Luxembourg ainsi que de la Cour supérieure de justice et du Tribunal d'arrondissement de Luxembourg, et de la Chambre des salariés sont parvenus au Conseil d'État par dépêches respectivement des 19 juin, 6 juillet, 17 juillet, 18 juillet, 4 octobre, 12 octobre et 21 novembre 2023.

Considérations générales

Au vu de l'exposé des motifs, la loi en projet vise la modification de certaines dispositions du Code de la consommation « susceptibles d'être à la fois simplifiées et améliorées ».

Ainsi, dans sa teneur actuelle, le Code de la consommation ne prévoit qu'une seule disposition qualifiant la nature de l'amende y prévue : l'article L.112-9 du Code de la consommation indique que les amendes sont de nature contraventionnelle. La loi en projet entend préciser que les amendes et sanctions prévues aux autres dispositions du Code de la consommation sont de nature correctionnelle. En ce qui concerne l'article L-112-9 du Code de la consommation, la précision selon laquelle l'amende est de nature contraventionnelle est nécessaire. En effet, à défaut d'une telle précision, le juge pénal¹ considère qu'il ne peut s'agir que d'une peine délictuelle. Or, la volonté du législateur a été d'attribuer la connaissance de ces infractions au juge de police. Toutefois, la précision quant à la nature des autres sanctions est superfétatoire, leur nature correctionnelle ressortant à suffisance des articles 15 et 16 du Code pénal. Le Conseil d'État suggère dès lors de faire abstraction des modifications envisagées par les articles 2, 3, 6 à 13 et 16.

¹ Tribunal d'arrondissement de Luxembourg (correctionnel), jugement du 4 mai 2010, n° 1600/2010.

Examen des articles

Article 1^{er}

Sans observation.

Articles 2 et 3

Le Conseil d'État renvoie à ses considérations générales quant à la nature des sanctions et n'a pas d'autre observation à formuler.

Article 4

Sans observation.

Article 5

L'article sous examen entend tout d'abord indiquer explicitement que les clauses énumérées à l'article L.211-3 du Code de la consommation sont présumées abusives, et ce, de manière irréfragable. Il entend ensuite compléter la liste des clauses abusives en y ajoutant les clauses pénales assorties d'un montant disproportionnellement élevé ainsi que les clauses de résiliation par le professionnel sans préavis raisonnable.

Le Conseil d'État constate que la précision à la phrase liminaire qu'il s'agit d'une « présomption irréfragable » n'enlève en rien le besoin pour les parties d'établir les conditions pour l'application de l'article L. 211-3 du Code de la consommation, selon l'application des règles de preuve ordinaires, ce qui vaut d'ailleurs également pour toutes les autres clauses figurant dans la liste de cet article.

Articles 6 à 13

Le Conseil d'État renvoie à ses considérations générales quant à la nature des sanctions et n'a pas d'autres observations à formuler.

Article 14

L'article sous examen vise à modifier la définition d'agent habilité à l'article L.311-6, paragraphe 1^{er}, du Code de la consommation. En vertu de l'article L.311-7 dudit code, ces agents se voient conférer la qualité d'officier de police judiciaire pour les besoins de l'application du Code de la consommation. Le Conseil d'État relève que le paragraphe 1^{er} de l'article à modifier, dans sa deuxième phrase, renvoie à un règlement grand-ducal pour la détermination du programme et de la durée de la formation ainsi que des modalités de contrôle des connaissances.

Le Conseil d'État renvoie dans ce contexte à son avis n° 61.669 du 22 décembre 2023 dans lequel il a énoncé : « Le Conseil d'État se doit dans ce contexte d'attirer l'attention des auteurs du texte en projet sur le nouvel article 50, paragraphe 3, de la Constitution qui a érigé le statut des fonctionnaires de l'État en matière réservée à la loi. La formation des fonctionnaires constitue une partie essentielle du statut et doit dès lors être

traitée comme une matière réservée à la loi. Le Conseil d'État vise par-là plus particulièrement les parties du dispositif qui touchent aux droits et obligations des fonctionnaires. Dans cette perspective, le Conseil d'État estime qu'il faudra faire figurer dans la loi les exigences minimales en matière de volume et de contenu de la formation ainsi que les conditions de réussite à ladite formation, seul le détail des formations pouvant être relégué à un règlement grand-ducal. Les mêmes principes devraient s'appliquer à la formation professionnelle spéciale portant sur la recherche et la constatation des infractions ainsi que sur les dispositions pénales. Il note que les éléments essentiels du dispositif de formation (article 3 pour ce qui concerne la durée de la formation et les articles 4 à 6 pour ce qui est des modalités du contrôle des connaissances) figurent actuellement dans le règlement grand-ducal précité du 3 avril 2014. Or, au vu du caractère essentiel de ces dispositions, celles-ci devront être transférées dans la loi afin de satisfaire aux exigences qui découlent des articles 50, paragraphe 3, et 45, paragraphe 2, de la Constitution. » Au vu de ce qui précède, le Conseil d'État demande, sous peine d'opposition formelle de faire figurer dans la loi les exigences minimales en matière de volume et de contenu de la formation ainsi que les conditions de réussite à ladite formation.

Article 15

L'article sous examen vise à modifier l'article L.311-8-1 du Code de la consommation afin de « clarifier la répartition des compétences judiciaires », et éviter que le libellé de l'article L.311-8-1 du Code de la consommation ne soit lu comme conférant au juge commercial le pouvoir de prononcer des sanctions pénales.

L'article en question attribue aux autorités compétentes désignées [le ministre ayant la Protection des consommateurs dans ses attributions] à l'article L.311-5 du Code de la consommation les pouvoirs d'exécution prévus à l'article 9, paragraphe 4, lettres a), f), g) et h) du règlement (UE) 2017/2394². La lettre h) vise le pouvoir d'imposer des sanctions, telles que des amendes ou des astreintes pour les infractions audit règlement européen. Il indique encore que certains de ces pouvoirs (dont le pouvoir d'imposer des sanctions) ne peuvent être exercés que conformément à l'article L.320-1 du code : le ministre ne peut agir de lui-même, mais doit saisir le juge commercial afin que celui-ci ordonne toute mesure destinée à faire cesser ou à interdire tout acte contraire.

Si le Conseil d'État comprend que le libellé des dispositions soit perçu comme ambigu quant à l'éventuelle attribution au juge commercial du pouvoir de prononcer des sanctions pénales, l'insertion proposée par les auteurs n'est, selon lui, pas de nature à lever cette ambiguïté. Dans la mesure où le problème que les auteurs entendent résoudre provient du renvoi à l'article 9, paragraphe 4, lettre h), du règlement européen, le Conseil d'État propose la suppression de ce renvoi à l'article L.311-8-1 du Code de la consommation.

² Règlement (UE) 2017/2394 du Parlement européen et du Conseil du 12 décembre 2017 sur la coopération entre les autorités nationales chargées de veiller à l'application de la législation en matière de protection des consommateurs et abrogeant le règlement (CE) n° 2006/2004, tel que modifié.

Article 16

Le Conseil d'État renvoie à ses considérations générales quant à la nature des sanctions et n'a pas d'autres observations à formuler.

Observations d'ordre légistique

Article 1^{er}

À la phrase liminaire, il convient d'insérer des virgules après les termes « L'article L. 112-3 » et après les termes « Code de la consommation » et d'écrire « point 2) ».

Article 5

Après les guillemets fermants, au point 1^o, il convient d'ajouter un point-virgule.

Au point 2^o, le point 26) est à commencer par une lettre initiale majuscule.

Article 12

À l'article L. 225-23, paragraphe 5, à insérer, le Conseil d'État rappelle que lorsqu'on se réfère au premier paragraphe, les lettres « er » sont à insérer en exposant derrière le numéro pour écrire « 1^{er} ».

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 18 votants, le 27 février 2024.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Christophe Schiltz