

Projet de loi

relatif aux voyages à forfait et aux prestations de voyages liées et portant modification :

- 1. du Code de la consommation ;**
- 2. 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**

Avis du Conseil d'État

(7 novembre 2017)

Par dépêche du 4 mai 2017, 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 l'Économie.

Au texte du projet de loi étaient joints un exposé des motifs, un commentaire des articles, une fiche d'évaluation d'impact, une fiche financière, un texte coordonné 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, un tableau de correspondance entre le projet de loi et la directive (UE) 2015/2302 du Parlement européen et du Conseil du 25 novembre 2015 relative aux voyages à forfait et aux prestations de voyage liées, modifiant le règlement (CE) n° 2006/2004 et la directive 2011/83/UE du Parlement européen et du Conseil et abrogeant la directive 90/314/CEE du Conseil ainsi que le texte de cette directive.

Les avis de l'Union luxembourgeoise des consommateurs et de la Chambre de commerce ont été communiqués au Conseil d'État par dépêches respectivement des 2 juin et 19 juillet 2017. Les avis de la Chambre des métiers et de la Commission nationale pour la protection des données ont été demandés, mais ne sont pas encore parvenus au Conseil d'État au moment de l'adoption du présent avis.

Considérations générales

Le projet de loi sous rubrique vise à transposer dans son intégralité la directive (UE) 2015/2302 du Parlement européen et du Conseil du 25 novembre 2015 relative aux voyages à forfait et aux prestations de voyage liées, modifiant le règlement (CE) n° 2006/2004 et la directive 2011/83/UE du Parlement européen et du Conseil et abrogeant la directive 90/314/CEE du Conseil (ci-après la « directive »).

Cette directive, qui doit être transposée au plus tard le 1^{er} janvier 2018 et dont les dispositions seront applicables à partir du 1^{er} juillet 2018, a pour objectif de réaliser une harmonisation complète des droits et devoirs qui découlent des contrats relatifs aux voyages à forfait et aux prestations liées et garantir un niveau élevé et uniforme de protection des consommateurs.

Pour transposer la directive, le projet de loi procède à une refonte complète du chapitre 5 du Livre 2, titre 2 du Code de la consommation. Les nouvelles règles concernant l'activité d'organisation de voyages ou l'offre de services touristiques s'appliqueront désormais non seulement aux agents de voyage, qui disposent aujourd'hui d'une autorisation d'exercice en vertu de la loi modifiée du 21 septembre 2011 réglementant l'accès aux professions d'artisan, de commerçant, d'industriel ainsi qu'à certaines professions libérales, mais également à tous les professionnels du tourisme qui composent ou proposent des forfaits.

Le projet de loi entend également adapter l'étendue de la protection des voyageurs à l'évolution du marché. En effet, comme l'internet est devenu un outil incontournable pour vendre des services de voyage, la loi en projet introduit des définitions des notions de « forfait » et de « prestations de voyage liées » et précise les obligations des professionnels et des droits des voyageurs.

Examen des articles

Article 1^{er}

Article L. 225-1

L'article sous rubrique transpose fidèlement l'article 2 de la directive. Il n'appelle pas d'observation de la part du Conseil d'État.

Article L. 225-2

L'article sous rubrique transpose fidèlement l'article 3 de la directive. Il n'appelle pas d'observation quant au fond de la part du Conseil d'État. Au point 1, c), le Conseil d'État demande de se référer aux lois de transposition nationales des directives citées et à leurs règlements d'exécution.

Le Conseil d'État note que les auteurs n'ont pas transposé le point 14 de l'article 3 de la directive définissant le mineur comme étant une personne âgée de moins de 18 ans. Le Conseil d'État peut s'accommoder de ce choix étant donné que l'article 388 du Code civil définit le mineur comme individu « qui n'a pas encore l'âge de dix-huit ans accomplis ».

Article L. 225-3

L'article sous rubrique transpose fidèlement l'article 5 de la directive. Il n'appelle pas d'observation de la part du Conseil d'État.

Article L. 225-4

L'article sous rubrique transpose l'article 6 de la directive et n'appelle pas d'observation de la part du Conseil d'État.

Article L. 225-5

L'article sous rubrique transpose l'article 7 de la directive. Afin de donner à la deuxième phrase du paragraphe 1^{er} le sens voulu de la directive, le Conseil d'État insiste d'écrire :

« S'ils revêtent la forme écrite, ils doivent être lisibles ».

L'article sous rubrique n'appelle pas d'autre observation de la part du Conseil d'État.

Article L. 225-6

L'article sous rubrique transpose fidèlement l'article 8 de la directive. Il n'appelle pas d'observation de la part du Conseil d'État.

Article L. 225-7

L'article sous rubrique transpose fidèlement l'article 9 de la directive. Il n'appelle pas d'observation de la part du Conseil d'État.

Article L. 225-8

L'article sous rubrique transpose fidèlement l'article 10 de la directive. Il n'appelle pas d'observation de la part du Conseil d'État.

Article L. 225-9

L'article sous rubrique transpose l'article 11 de la directive. Au paragraphe 3, lettre c), le Conseil d'État demande d'indiquer clairement les dispositions du « droit national » applicables dans le cas visé par les auteurs.

Au paragraphe 5, le renvoi à l'article L. 225-11 est erroné, vu que dans son article 11 la directive renvoie à l'article 14 transposé par le nouvel article L. 225-12. Il y a également lieu de supprimer le renvoi à l'article L. 225-12, paragraphe 6, étant donné que le paragraphe 6 de l'article 14 n'a pas été transposé (cf. également observation du Conseil d'État à l'endroit de l'article L. 225-12). Ainsi, la dernière phrase du paragraphe sous rubrique se lira comme suit :

« L'article L. 225-12, paragraphes 2, 3, 4 et 5 s'applique. »

Article L. 225-10

L'article sous rubrique transpose fidèlement l'article 12 de la directive. Il n'appelle pas d'observation de la part du Conseil d'État.

Article L. 225-11

L'article sous rubrique transpose fidèlement l'article 13 de la directive. Il n'appelle pas d'observation de la part du Conseil d'État.

Article L. 225-12

L'article sous rubrique transpose fidèlement l'article 14 de la directive. Le Conseil d'État note que pour l'introduction des réclamations au titre de l'article L. 225-12, les auteurs ont opté pour le délai de prescription de droit commun qui est de trente ans. Aux yeux du Conseil d'État, ce délai est trop long et, partant, il suggère aux auteurs de le réduire. Il rappelle dans ce contexte une recommandation du médiateur « de revoir le délai de la prescription extinctive de droit commun afin de la ramener à un délai plus raisonnable qui en tout état de cause ne devrait pas dépasser dix ans ».¹

Article L. 225-13

L'article sous rubrique transpose fidèlement l'article 15 de la directive. Il n'appelle pas d'observation de la part du Conseil d'État.

Article L. 225-14

L'article sous rubrique transpose fidèlement l'article 16 de la directive. Il n'appelle pas d'observation de la part du Conseil d'État.

Article L. 225-15

Le paragraphe 1^{er} n'appelle pas d'observation de la part du Conseil d'État.

Le paragraphe 2 de l'article sous rubrique dispose que l'organisateur établi au Luxembourg doit fournir au ministre ayant l'Économie dans ses attributions un certificat établi par un garant et contenant des informations pertinentes par rapport à celui-ci. Le Conseil d'État demande de préciser la procédure de notification et, afin que les informations publiées puissent être tenues à jour, d'y prévoir également le cas d'une modification des paramètres à la base des informations à transmettre au ministre compétent, par exemple « suite à une augmentation du risque due à une augmentation sensible des ventes de forfaits »².

Dans ce même contexte, le Conseil d'État relève que, selon le paragraphe 1^{er}, alinéa 2, de l'article sous rubrique, les organisateurs établis dans un État tiers et qui vendent ou offrent à la vente des forfaits au Luxembourg ou qui dirigent par tout moyen leurs activités vers le Luxembourg, doivent également « fournir la garantie conformément au droit » luxembourgeois (cf. article 17, paragraphe 1^{er}, de la directive). Dans ce cas, le Conseil d'État estime que les organisateurs visés par le paragraphe 1^{er}, alinéa 2 devraient également être tenus de notifier au ministre ayant l'Économie dans ses attributions un certificat établi par le garant.

Les autres dispositions n'appellent pas d'observation de la part du Conseil d'État.

¹ Recommandation N° 44 relative au délai de prescription extinctive de droit commun ; Rapport du 1^{er} octobre 2010 au 30 septembre 2011, adressé à la Chambre des députés par Marc Fischbach, médiateur.

² Voir considérant 40 de la directive (UE) 2015/2302.

Article L. 225-16

L'article sous rubrique transpose l'article 18 de la directive. Il n'appelle pas d'observation de la part du Conseil d'État.

Article L. 225-17

En ce qui concerne les dispositions des paragraphes 1^{er} et 2 de l'article sous examen, relatives à la garantie contre l'insolvabilité et les obligations d'information pour les prestations de voyage liées et qui reprennent dans leurs grandes lignes les dispositions de l'article L. 225-15, le Conseil d'État réitère ses observations formulées à l'endroit de cet article.

Article L. 225-18

L'article sous rubrique transpose fidèlement l'article 20 de la directive. Il n'appelle pas d'observation de la part du Conseil d'État.

Article L. 225-19

L'article sous rubrique transpose fidèlement l'article 21 de la directive. Il n'appelle pas d'observation de la part du Conseil d'État.

Article L. 225-20

L'article sous rubrique transpose l'article 22 de la directive. Il y a lieu de remplacer l'expression « en vertu de la présente directive » par « en vertu du présent chapitre ». L'article sous revue n'appelle pas d'autre observation de la part du Conseil d'État.

Article L. 225-21

L'article sous rubrique transpose fidèlement l'article 23 de la directive. Il n'appelle pas d'observation de la part du Conseil d'État.

Article L. 225-22

L'article sous rubrique transpose l'article 25 de la directive. Le Conseil d'État demande de remplacer le terme « consommateur » par celui de « voyageur », défini à l'article L. 225-2.

Article L. 225-23

L'article sous rubrique dispose que ceux qui commettent une infraction aux dispositions des articles L. 225-3 à L. 225-17 sont punis d'une amende de 251 à 25.000 euros. Or, les articles visés ne contiennent pas uniquement des obligations à respecter par les professionnels, mais déterminent également des droits des voyageurs qui ne sont en aucun cas répréhensibles. Le Conseil d'État rappelle aux auteurs qu'en vertu du principe de légalité des incriminations et des peines – tel que prévu à l'article 14 de la Constitution –, il est nécessaire de définir les infractions en termes suffisamment clairs. Ainsi, suivant la jurisprudence de la Cour constitutionnelle (arrêt n° 12/02 du 22 mars 2002), « le principe de la légalité de la peine entraîne la nécessité de définir les infractions en termes

suffisamment clairs et précis pour en exclure l'arbitraire et permettre aux intéressés de mesurer exactement la nature et le type des agissements sanctionnables ; que le principe de la spécification de l'incrimination est partant le corollaire de celui de la légalité de la peine consacrée par l'article 14 de la Constitution ». Or, en l'espèce, les auteurs définissent l'infraction de manière très générale et imprécise. Voilà pourquoi le Conseil d'État s'oppose formellement au libellé de l'alinéa 1^{er} de l'article sous rubrique.

Les autres dispositions n'appellent pas d'observation de la part du Conseil d'État.

Articles 2 et 3

Sans observation.

Observations d'ordre légistique

Observations générales

Lorsque le dispositif a pour seul objet d'opérer des modifications à plusieurs actes, il est exceptionnellement fait usage d'articles numérotés en chiffres romains (**Art. I^{er}**, **Art. II**, **Art. III**, ...). Chaque article regroupe alors l'ensemble des modifications qui se rapportent à un même acte.

Les points après les intitulés de chapitres, de sections et de sous-sections sont à omettre.

La subdivision de l'article se fait en alinéas, voire en paragraphes. Les paragraphes se distinguent par un chiffre cardinal arabe, placé entre parenthèses : (1), (2), ... Les subdivisions complémentaires en points, caractérisés par un numéro suivi d'un exposant « ° » (1°, 2°, 3°, ...), eux-mêmes éventuellement subdivisés en lettres minuscules suivies d'une parenthèse fermante (a), (b), (c), ...), sont utilisées pour caractériser des énumérations. Par ailleurs, les énumérations sont introduites par un deux-points. Chaque élément commence par une minuscule et se termine par un point-virgule, sauf le dernier qui se termine par un point. En procédant de cette manière, les renvois à l'intérieur du dispositif sont à adapter en conséquence.

Contrairement aux renvois à des lettres (par exemple : « lettres a) et b) »), la parenthèse fermante derrière le chiffre est à omettre lors des renvois à des points (par exemple : « points 1 et 2 »).

Lorsqu'il est renvoyé à l'alinéa 1^{er} dans le corps du dispositif d'un article, il convient de systématiquement renvoyer à l'« alinéa 1^{er} » et non pas au « premier alinéa » ou à l'« alinéa 1 ».

Les références aux dispositions figurant dans le dispositif se font en principe sans rappeler qu'il s'agit du « présent » acte, article, paragraphe, alinéa ou groupement d'articles.

Il convient d'écrire « pour cent » en toutes lettres.

Lorsqu'on se réfère à des articles ou paragraphes successifs en mentionnant uniquement le premier et le dernier de la série, tous les articles ou paragraphes de cette série sont automatiquement visés, y compris ceux qui ont été insérés par la suite. Point n'est donc besoin de les énumérer individuellement.

Intitulé

Le Conseil d'État signale que l'intitulé de la loi en projet laisse croire que le texte sous avis comporte des dispositions à caractère autonome. Ce procédé est à éviter et le Conseil d'État demande de recourir à l'intitulé suivant :

« Projet de loi portant modification du Code de la consommation, en ce qui concerne les voyages à forfait et les prestations de voyages liées, et modifiant la loi modifiée du 2 septembre 2011 réglementant l'accès aux professions d'artisan, de commerçant, d'industriel ainsi qu'à certaines professions libérales ».

Article 1^{er}

Le Conseil d'État observe que dans le document parlementaire, l'indication du paragraphe 1^{er} a été supprimée. Il y a lieu d'écrire :

« **Art. L. 225-1.** (1) Le présent chapitre ... »

L'article L. 225-2 est à rédiger comme suit :

« **Art. L. 225-2.** Pour l'application du présent chapitre, on entend par :

« 1^o « ... » : ... ;

2^o « ... » : ... ;

3^o « ... » : ... ;

[...]. »

Par ailleurs, à l'article L. 225-2, point 1^o, lettre c), les auteurs renvoient à deux reprises à des directives européennes. Pour assurer la lisibilité et la cohérence de la réglementation interne et afin de ne pas obliger les personnes concernées à faire des recherches fastidieuses pour retrouver les dispositions nationales en cause, il y a lieu d'éviter dans le dispositif des textes législatifs et réglementaires tout renvoi à une directive européenne et de se référer à l'intitulé de la seule mesure nationale de transposition. À titre subsidiaire, l'intitulé de la directive 2006/126/CE est à compléter par le terme « (refonte) ».

Toujours à l'article L. 225-2, point 10^o, il y a lieu d'insérer le terme « modifiée » entre la nature et la date de l'acte dont question, étant donné que celui-ci a déjà fait l'objet de modifications depuis son entrée en vigueur.

À l'article L. 225-3, paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, il convient d'ajouter une virgule pour écrire « , et dans le cas où ».

À l'article L. 225-4, paragraphe 2, il y a lieu d'écrire « article L. 225-3, paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, lettre c) ». Par ailleurs, il faut supprimer la virgule à la deuxième phrase du paragraphe 1^{er} pour écrire :

« L'organisateur et le détaillant ... ».

À l'article L. 225-5, paragraphe 2, lettre g), il y a lieu de compléter l'intitulé du règlement (UE) n° 524/2013 par les termes « (règlement relatif au RLLC) ».

À l'article L. 225-11, paragraphe 6, alinéa 2, il faut lire « conformément au paragraphe 5, alinéa 3, ~~du présent article~~ ».

À l'article L. 225-11, paragraphe 6, alinéa 3, il convient d'écrire « aux alinéas 1^{er} et 2 ».

À l'article L. 225-11, paragraphe 7, deuxième phrase, il y a lieu de lire « la législation de l'Union européenne ».

Article 2

En ce qui concerne le point 1°, il y a lieu de soulever que, lorsqu'il est fait référence à des qualificatifs tels que *bis*, *ter*, etc., ceux-ci sont à écrire en caractères italiques. Par ailleurs, à l'occasion d'insertions d'articles, le texte nouveau est précédé de l'indication du numéro correspondant qui est souligné, au lieu d'être mis en gras, pour mieux le distinguer du numéro des articles de l'acte modificatif.

L'observation relative aux qualificatifs rédigés en caractères italiques vaut également pour le point 2° de l'article sous avis.

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 21 votants, le 7 novembre 2017.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Georges Wivenes