

Projet de loi

portant mise en application du 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 et portant modification

- **du Code de la consommation,**
- **de la loi modifiée du 11 avril 1983 portant réglementation de la mise sur le marché et de la publicité des médicaments,**
- **de la loi modifiée du 27 juillet 1991 sur les médias électroniques,**
- **de la loi modifiée du 14 août 2000 relative au commerce électronique,**
- **de la loi modifiée du 24 mai 2011 relative aux services dans le marché intérieur et**
- **de la loi du 23 décembre 2016 sur les ventes en soldes et sur trottoir et la publicité trompeuse et comparative**

Avis du Conseil d'État

Par dépêche du 14 juin 2019, le Premier ministre, ministre d'État, a soumis à l'avis du Conseil d'État le projet de loi sous rubrique, élaboré par la ministre de la Protection des consommateurs.

Le texte du projet de loi était accompagné d'un exposé des motifs, d'un commentaire des articles, d'une fiche d'évaluation d'impact, d'une fiche financière et du texte coordonné par extraits du Code de la consommation, des textes coordonnés partiellement par extraits des cinq lois que le projet élargé tend à modifier ainsi que du texte du 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 (ci-après « règlement 2017/2394 »).

Les avis de la Chambre des fonctionnaires et employés publics et de la Chambre de commerce ont été communiqués au Conseil d'État par une dépêche datée du 28 octobre 2019 ; ceux de l'Union luxembourgeoise des consommateurs et de la Chambre des métiers, par dépêches respectivement des 17 juillet et 24 décembre 2019.

Les avis des autorités judiciaires et de l'Autorité luxembourgeoise indépendante de l'audiovisuel ont été communiqués au Conseil d'État par dépêches respectivement des 28 octobre 2019 et 8 avril 2020.

Par courrier du 9 octobre 2019, le Conseil d'État a demandé au Premier ministre, sur la base de l'article 1^{er}, paragraphe 1^{er}, de la loi du 16 juin 2017 sur l'organisation du Conseil d'État, la transmission des règlements grand-ducaux d'exécution visés à l'article 7 du projet de loi, s'agissant d'une matière réservée à la loi.

Le 17 février 2020, le Premier ministre a saisi le Conseil d'État d'un projet de règlement grand-ducal portant modification de la partie réglementaire du Code de la consommation.

Ce projet de règlement grand-ducal fait l'objet d'un avis adopté par le Conseil d'État à la date de ce jour.

Considérations générales

Le projet de loi sous examen vise à mettre en œuvre le règlement 2017/2394 et modifie, à cet effet, le Code de la consommation en déterminant les autorités nationales compétentes, en précisant leurs pouvoirs et en modifiant le régime de l'action en cessation d'actes contraires aux prescrits du Code de la consommation.

Examen des articles

Articles 1^{er} à 4

Sans observation.

Article 5

L'article sous examen complète l'article L. 311-6 du Code de la consommation par quatre nouveaux paragraphes, 6 à 9, en vue de déterminer les modalités de désignation des agents habilités par les nouvelles autorités compétentes en la matière.

En ce qui concerne la Commission nationale pour la protection des données, il y a lieu de se référer à cette commission, étant donné qu'elle n'a pas de direction au titre de sa loi organique.

Article 6

Sans observation.

Article 7

L'article 7 précise les pouvoirs d'enquête des autorités compétentes en procédant à un renvoi aux dispositions pertinentes du règlement 2017/2394.

Au point 1^o, le Conseil d'État propose d'omettre la seconde phrase de l'article L. 311-8, paragraphe 1^{er}, du Code de la consommation, dans la teneur retenue par la loi en projet. En effet, il est évident que si les autorités compétentes disposent des pouvoirs prévus au règlement 2017/2394, elles les exercent « directement ». Si la disposition prévue vise à réserver les cas dans lesquels une décision de justice est requise, elle n'a qu'une valeur d'annonce, la disposition clé figurant au paragraphe 3.

L'article 9, paragraphe 3, lettre d), du règlement 2017/2394, auquel le nouveau paragraphe 15 de l'article L. 311-8 du Code de la consommation renvoie, vise le pouvoir de procéder à des achats-tests de biens ou de services, si nécessaire sous une fausse identité, pour détecter les infractions visées par le règlement 2017/2394¹. Le nouveau paragraphe 15 prévoit un règlement grand-ducal pour la détermination de la mise en œuvre des pouvoirs d'enquête prévus à l'article 9, paragraphe 3, lettre d), du règlement 2017/2394.

Le projet de règlement grand-ducal correspondant, dont le Conseil d'État a été saisi, introduit dans la partie réglementaire du Code de la consommation sous une nouvelle sous-section 2, intitulée « pouvoirs d'enquête », un article R. 302-1 qui détermine les modalités de consultation et d'utilisation de l'interface en ligne que les agents habilités doivent mentionner dans le procès-verbal de constatation des infractions².

Le dispositif du nouveau paragraphe 15, lu à la lumière du projet de règlement grand-ducal, appelle les observations suivantes :

Le dispositif réglementaire, dont a été saisi le Conseil d'État, détermine les mentions à inclure dans le procès-verbal de constatation des infractions par les agents habilités, « dans les conditions prévues à l'article L. 311-8 (15) ». Or, le nouveau paragraphe 15 vise la « mise en œuvre des pouvoirs d'enquête prévus à l'article 9. 3. d) du règlement 2017/2394 », qui ne se résume pas au procès-verbal. S'il y a lieu de préciser le contenu du procès-verbal, le dispositif doit être formulé de façon différente. Le Conseil d'État relève que les pouvoirs d'enquête ne sont pas précisés au paragraphe 15 de l'article L.311-8, qui se borne de renvoyer à l'article 9, paragraphe 3, du règlement 2017/2394. Le Conseil d'État s'interroge sur les moyens d'enquête à mettre en œuvre en application du règlement européen qui ne sont pas déterminés dans le projet de loi sous examen et qui ne semblent pas davantage être précisés dans le règlement grand-ducal en projet. Il se demande si le dispositif européen, en tant que

¹ « 3. Les autorités compétentes disposent au moins des pouvoirs d'enquête suivants : [...]

d) le pouvoir de procéder à des achats-tests de biens ou de services, si nécessaire sous une fausse identité, afin de détecter les infractions couvertes par le présent règlement et d'obtenir des éléments de preuve, y compris le pouvoir d'inspecter, d'observer, d'étudier, de démonter ou de tester les biens et services. »

² Dans sa rédaction actuelle prévue par le projet de règlement grand-ducal portant modification de la partie réglementaire du Code de la consommation (n° CE. 60.126), l'article R.302-1 de la partie réglementaire du Code de la consommation aurait la teneur suivante :

« Art. R.302-1 Lorsque les agents habilités constatent des infractions ou manquements dans les conditions prévues à l'article L. 311-8 (15), ils dressent un procès-verbal dans lequel sont mentionnées les modalités de consultation et d'utilisation de l'interface en ligne, notamment :

- 1° Les noms, qualité et résidence administrative de l'agent habilité ;
- 2° L'identité d'emprunt sous laquelle l'agent habilité a conduit le contrôle ;
- 3° La date et l'heure du contrôle ;
- 4° Les modalités de connexion à l'interface et de recueil des informations ;
- 5° Les modalités selon lesquelles les achats-tests ont été réalisés. »

norme directement applicable, est suffisant pour encadrer les pouvoirs d'enquête ou si la mise en œuvre, au niveau national, requiert une détermination des modalités procédurales allant au-delà du simple renvoi à l'établissement d'un procès-verbal. C'est dans cette optique que le Conseil d'État avait demandé la communication du projet de règlement grand-ducal, l'impact d'éventuelles mesures d'enquête risquant de toucher des matières réservées à la loi. Or, ainsi que le Conseil d'État l'a relevé ci-dessus, le projet de règlement grand-ducal se borne à déterminer le contenu du procès-verbal, sans préciser les pouvoirs d'enquête.

Le concept de procès-verbal de constatation des infractions, mécanisme procédural relevant du droit luxembourgeois, n'apparaît pas dans le texte européen de référence. Le Conseil d'État note, à cet égard, que, contrairement à d'autres lois sectorielles, la loi en projet omet de prévoir, expressément, que les agents habilités constatent les infractions dans des procès-verbaux.

Dans un souci d'assurer la cohérence du dispositif légal sous examen avec le projet de règlement grand-ducal, mais aussi avec le règlement européen, directement applicable, et afin de garantir le parallélisme avec d'autres lois sectorielles, le Conseil d'État propose de formuler le nouveau paragraphe 15 de l'article L. 311-8 du Code de la consommation comme suit :

« (15) Les agents habilités constatent les infractions par des procès-verbaux faisant foi jusqu'à preuve du contraire.

Les mentions devant figurer au procès-verbal, en cas d'enquête par voie d'achats-tests de biens ou de services prévue à l'article 9, paragraphe 3, lettre d), du règlement 2017/2394, sont déterminées par règlement grand-ducal. »

Article 8

L'article 8 introduit dans le Code de la consommation un nouvel article L. 311-8-1 relatif aux pouvoirs d'exécution prévus à l'article 9, paragraphe 4, du règlement 2017/2394.

En ce qui concerne la seconde phrase du paragraphe 1^{er}, le Conseil d'État renvoie à ses considérations relatives à l'article 7, point 1^o, et propose de l'omettre.

Le Conseil d'État exprime des réserves sur la formulation du paragraphe 2 qui rejoignent, en partie, celles émises dans l'avis du Tribunal d'arrondissement de Luxembourg. Le texte, tel que formulé, ne précise ni l'objet de l'action, ni le juge qui est compétent, ni les pouvoirs du juge. La référence à « l'assignation en référé » se distingue des formulations retenues dans d'autres articles, en particulier les articles L. 320-1 et L. 320-2 du Code de la consommation. La référence aux pouvoirs prévus à l'article 9, paragraphe 4, lettres a) et g), du règlement 2017/2394 est encore malencontreuse, dans la mesure où la disposition dudit règlement porte sur les pouvoirs des autorités compétentes et non pas sur les mesures prises par les juridictions.

En cas de saisine du juge, se pose la question de la détermination du requérant. Les auteurs du projet de loi entendent-ils limiter le droit d'agir aux autorités compétentes ou l'ouvrir à des particuliers ou groupes de particuliers intéressés ? Le Conseil d'État relève que les articles L. 320-2 et L. 320-3, paragraphe 1^{er}, du Code de la consommation contiennent une telle précision.

Dans un souci de cohérence avec le dispositif desdits articles L. 320-2 et L. 320-3, le Conseil d'État propose au nouvel article L. 311-8-1, paragraphe 2, du Code de la consommation la formulation suivante qui retient les deux cas de figure visés à l'article 9, paragraphe 4, lettres a) et g), du règlement 2017/2394 et qui s'inspire, pour la procédure d'appel, des propositions faites par le tribunal d'arrondissement :

«(2) Le magistrat président la Chambre du tribunal d'arrondissement siégeant en matière commerciale, à la requête [...], peut, afin d'éviter le risque de préjudice grave pour les intérêts collectifs des consommateurs, ordonner toute mesure provisoire ou ordonner toute mesure pour faire cesser ou interdire tout acte contraire aux articles L. 112-1 à L. 112-8 du présent code.

L'action est introduite selon la procédure applicable en matière de référé. Le magistrat président la Chambre du tribunal d'arrondissement siégeant en matière commerciale statue comme juge du fond.

L'appel est introduit, dans les quinze jours à partir de la signification de la décision, selon la procédure prévue en matière de référé. »

Le Conseil d'État propose d'adapter les formulations des autres dispositions, en particulier celle des articles L. 320-1 et suivants du Code de la consommation, sur le texte qu'il propose. L'organisation judiciaire luxembourgeoise ne connaissant pas de « tribunal des référés », ce concept, qui figure actuellement dans le Code de la consommation, est à remplacer par les termes « en matière de référé », termes d'ailleurs proposés par la loi en projet pour la procédure d'appel. Les termes « tribunal des référés » figurent encore dans l'article 4 du Code de la consommation qui n'est pas modifié par le projet de loi sous avis. Le Conseil d'État propose, dans un souci de cohérence du dispositif, de remplacer le concept de « tribunal des référés » dans l'intégralité du Code de la consommation.

Article 9

Sans observation.

Articles 10 à 17

Pour ce qui concerne les articles L. 320-1 à L. 320-8, le Conseil d'État renvoie à ses observations relatives à l'article 8.

Article 18

L'article 18 institue une action devant le magistrat président la Chambre du tribunal d'arrondissement siégeant en matière commerciale, en

vue d'obtenir la cessation ou l'interdiction d'actes contraires à la réglementation européenne relative à la portabilité transfrontalière des services de contenu en ligne dans le marché intérieur.

Pour ce qui concerne la formulation, le Conseil d'État renvoie à ses observations relatives à l'article 8.

Articles 19 et 20

Sans observation.

Articles 21 à 24

Les articles sous revue apportent des précisions à la loi modifiée du 27 juillet 1991 sur les médias électroniques, à la loi modifiée du 14 août 2000 relative au commerce électronique, à la loi modifiée du 23 décembre 2016 sur les ventes en soldes et sur trottoir et la publicité trompeuse et comparative, et à la loi modifiée du 24 mai 2011 relative aux services dans le marché intérieur pour assurer une mise en œuvre complète du règlement 2017/2394 et une cohérence avec les dispositions du Code de la consommation.

Les articles en cause n'appellent pas d'observation particulière de la part du Conseil d'État.

Article 25

L'article 25 fixe la date d'entrée en vigueur de la loi en projet au 17 janvier 2020.

Au regard du déroulement des travaux législatifs, il y a lieu d'omettre cet article et soumettre l'entrée en vigueur de la loi au droit commun.

Observations d'ordre légistique

Observations générales

Lorsqu'il est renvoyé à un paragraphe dans le corps du dispositif d'un article, il faut omettre les parenthèses entourant le chiffre faisant référence au paragraphe dont il s'agit. Il convient donc de systématiquement renvoyer au « paragraphe 1^{er} » et non pas au « paragraphe (1) » ou encore au « premier paragraphe ».

Lorsqu'on se réfère au premier article, paragraphe ou alinéa, ou au premier groupement d'articles, les lettres « er » sont à insérer en exposant derrière le numéro pour écrire « 1^{er} ».

Lorsqu'il est renvoyé à un alinéa dans le corps du dispositif, il convient de systématiquement renvoyer à l'« alinéa 1^{er} » et à l'« alinéa 2 » et non pas au « premier alinéa », à l'« alinéa 1 » ou au « deuxième alinéa ».

Lorsqu'il est fait référence à un terme latin ou à des qualificatifs tels que « *bis*, *ter*,... », ceux-ci sont à écrire en caractères italiques.

Les points à la suite des numéros des chapitres sont à omettre, en écrivant à titre d'exemple « Chapitre 4 – Modification de la loi modifiée du 14 août 2000 relative au commerce électronique ».

Lorsqu'il est fait référence aux dispositions « du même code », le terme « code » est à rédiger avec une lettre « c » minuscule, étant donné qu'est visé le terme générique.

Il y a lieu d'indiquer avec précision et de manière correcte les textes auxquels il est renvoyé, en commençant par l'article et ensuite, dans l'ordre, le paragraphe, l'alinéa, le point, la lettre et la phrase visés. Ainsi, il faut écrire, à titre d'exemple, à l'article 12, point 2°, « Le paragraphe 1^{er}, alinéa 3, est complété comme suit : », et non pas « Le troisième alinéa du premier paragraphe est complété comme suit : ».

À l'occasion de l'insertion 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.

Intitulé

L'intitulé du projet de loi sous avis prête à croire que le texte de loi en projet comporte tant des dispositions autonomes que des dispositions modificatives. Comme la visée de la loi en projet est toutefois entièrement modificative, il y a lieu de reformuler l'intitulé de manière à ce qu'il reflète cette portée.

Il convient d'énumérer les actes à modifier en ayant recours à des numéros suivis d'un exposant « ° » (1°, 2°, 3°,...). Par ailleurs, ces actes sont à introduire moyennant un deux-points et à séparer par des points-virgules.

Au dernier tiret (point 6° selon le Conseil d'État), il y a lieu d'insérer le terme « modifiée » entre la nature et la date de l'acte en question, étant donné que celui-ci a déjà fait l'objet de modifications depuis son entrée en vigueur.

Au vu des développements qui précèdent, il y a lieu de libeller l'intitulé de la loi en projet sous avis comme suit :

« Projet de loi portant modification :

1° du Code de la consommation ;

2° de la loi modifiée du 11 avril 1983 portant réglementation de la mise sur le marché et de la publicité des médicaments ;

3° de la loi modifiée du 27 juillet 1991 sur les médias électroniques ;

4° de la loi modifiée du 14 août 2000 relative au commerce électronique ;

5° de la loi modifiée du 24 mai 2011 relative aux services dans le marché intérieur ;

6° de la loi modifiée du 23 décembre 2016 sur les ventes en soldes et sur trottoir et la publicité trompeuse et comparative ;

en vue de la mise en œuvre du 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 ».

Article 2

Il y a lieu d'écrire « À l'article L. 311-1, du même code, [...] ». Par analogie, cette observation vaut pour l'ensemble du projet de loi sous examen.

Article 3

Lorsqu'un acte est cité, il faut veiller à reproduire son intitulé tel que publié officiellement. Partant, il faut écrire, à la première occurrence de l'intitulé de l'acte dont il s'agit : « 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 ».

Article 4

Au point 5°, au paragraphe 8, à insérer, il convient d'écrire « Direction de l'Aviation civile ».

Article 5

Le paragraphe 6 à insérer dans l'article L. 311-6 du Code de la consommation est à terminer par un point final.

Au paragraphe 8, à insérer, il convient d'écrire « Direction de l'Autorité luxembourgeoise indépendante de l'audiovisuel » et au paragraphe 9, à insérer, à la première occurrence, il y a lieu d'écrire « Direction de l'Aviation civile ».

Article 6

Au point 1°, il faut écrire « du présent code ».

Au point 2°, il y a lieu d'écrire « Direction de l'Aviation civile ».

Article 7

Le point 2°, et notamment son alinéa 2 selon lequel le terme « Ils » est supprimé, est incompréhensible. Le texte est à revoir.

Aux points 4° et 5°, le texte à insérer est à entourer de guillemets et à faire précéder par les numéros de paragraphes respectifs.

Article 8

Le texte à insérer est à faire précéder du numéro d'article, à savoir « Art. L. 311-8-1. ».

Au paragraphe 3, à la phrase liminaire, il convient d'écrire « du

présent code ».

Au paragraphe 3, les tirets sont à remplacer par des numérotations simples (1^o, 2^o, 3^o,...). En effet, la référence à des dispositions introduites de cette manière est malaisée, tout spécialement à la suite d'insertions ou de suppressions de tirets opérées à l'occasion de modifications ultérieures. Dans cette hypothèse, les renvois à l'intérieur du dispositif sont, le cas échéant, à adapter en conséquence. 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.

L'article sous examen est à terminer par des guillemets fermants.

Article 10

Il convient d'écrire « titre 2 » avec une lettre initiale minuscule.

Article 18

Le texte à insérer est à faire précéder du numéro d'article, à savoir « Art. L. 320-8. ».

Le Conseil d'État constate que depuis la première consolidation du Code de la consommation le 1^{er} janvier 2017, les termes « magistrat président la Chambre » figurent erronément dans la reproduction des articles L. 320-1 à L. 320-7 du Code de la consommation, alors que la loi modifiée du 8 avril 2011 portant introduction d'un Code de la consommation, dans sa version publiée au Journal officiel, emploie à juste titre les termes « magistrat présidant la Chambre ». Il convient dès lors de reprendre également ces termes au nouvel article L. 320-8 du Code de la consommation, et de veiller à faire rectifier le texte coordonné.

Il y a lieu de se référer au « ministre ayant la Protection des consommateurs dans ses attributions ». Cette observation vaut également pour les articles 19, 23 et 24.

Article 19

L'article sous revue est à reformuler comme suit :

« **Art. 19.** À l'article L. 312-1 du même code, les mots « Ministre ayant l'économie dans ses attributions » sont remplacés par « ministre ayant la Protection des consommateurs dans ses attributions ».

Chapitre 2

Il y a lieu d'insérer le terme « modifiée » entre la nature et la date de l'acte en question, étant donné que celui-ci a déjà fait l'objet de modifications depuis son entrée en vigueur. Cette observation vaut également pour les intitulés des chapitres 3 à 6 et pour les articles 20 à 24.

Article 21

À la phrase liminaire, il convient d'ajouter une virgule après les termes « alinéa 5 ».

Article 24

Concernant le point 4°, il convient de libeller la phrase liminaire comme suit :

« 4° L'alinéa 2 ancien, devenu l'alinéa 3, est remplacé par le texte suivant : ».

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 21 votants, le 13 octobre 2020.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

La Présidente,

s. Agny Durdu