

**Projet de loi**

**portant modification du Code de la consommation aux fins de transposition de la directive (UE) 2019/2161 du Parlement européen et du Conseil du 27 novembre 2019 modifiant la directive 93/13/CEE du Conseil et les directives 98/6/CE, 2005/29/CE et 2011/83/UE du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne une meilleure application et une modernisation des règles de l'Union en matière de protection des consommateurs**

---

**Avis du Conseil d'État**

(21 juin 2022)

Par dépêche du 26 octobre 2021, 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 financière, d'une fiche d'évaluation d'impact ainsi que du texte coordonné de la loi qu'il prévoit de modifier, des dispositions du Code de la consommation que le présent projet de loi tend à modifier, le tableau de correspondance entre la directive (UE) 2019/2161 du Parlement européen et du Conseil du 27 novembre 2019 modifiant la directive 93/13/CEE du Conseil et les directives 98/6/CE, 2005/29/CE et 2011/83/UE du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne une meilleure application et une modernisation des règles de l'Union en matière de protection des consommateurs, le projet de loi sous examen et les articles afférents du Code de la consommation ainsi que du texte de la directive qu'il s'agit de transposer.

Les avis de l'Union luxembourgeoise des consommateurs, du Conseil de la concurrence ainsi que de la Chambre des fonctionnaires et employés publics, de la Chambre des métiers, de la Chambre des salariés et de la Chambre de commerce sont parvenus au Conseil d'État, respectivement, par dépêches du 2 décembre 2021, du 10 décembre 2021, du 20 décembre 2021, du 18 février 2022 et du 11 avril 2022.

L'avis de la Chambre d'agriculture, demandé selon la lettre de saisine, n'est pas encore parvenu au Conseil d'État au moment de l'adoption du présent avis.

En date du 30 mai 2022, la commission compétente du Conseil d'État a rencontré une délégation de fonctionnaires du ministère de la Protection des consommateurs.

Dans la lettre de saisine, le Premier ministre, ministre d'État, signalait encore au Conseil d'État que le délai de transposition de la directive précitée allait venir à échéance le 28 novembre 2021.

## **Considérations générales**

Le projet de loi sous examen a principalement pour objet d'assurer la transposition de la directive (UE) 2019/2161 du Parlement européen et du Conseil du 27 novembre 2019 modifiant la directive 93/13/CEE du Conseil et les directives 98/6/CE, 2005/29/CE et 2011/83/UE du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne une meilleure application et une modernisation des règles de l'Union en matière de protection des consommateurs (ci-après « la directive (UE) 2019/2161 »). Il introduit également une nouvelle procédure d'avertissement du professionnel en cas de manquements constatés au droit de la consommation et entend enfin créer un nouveau service en charge de la mise en œuvre du droit de la consommation.

Comme l'expliquent les auteurs, la directive (UE) 2019/2161 entend remédier à des défaillances du droit de la consommation préexistant mises en exergue par la Commission européenne dans le « Rapport sur le bilan de qualité concernant le droit des consommateurs et du marketing de l'UE » publié en 2017.

Les auteurs expliquent encore que la directive (UE) 2019/2161 opère un alignement des dispositions du droit de la consommation existantes sur la directive (UE) 2019/770 du Parlement européen et du Conseil du 20 mai 2019 relative à certains aspects concernant les contrats de fourniture de contenus numériques et de services numériques et la directive (UE) 2019/771 du Parlement européen et du Conseil du 20 mai 2019 relative à certains aspects concernant les contrats de vente de biens, modifiant le règlement (UE) 2017/2394 et la directive 2009/22/CE et abrogeant la directive 1999/44/CE, qui ont été transposées dans le droit national par la loi du 8 décembre 2021<sup>1</sup>

## **Examen des articles**

### Articles 1<sup>er</sup> à 3

Sans observation.

### Article 4

L'article sous examen vise à remplacer, à l'article L. 112-2, paragraphe 4, du Code de la consommation, la référence au « prix de vente » d'un produit ou d'un service par une référence au seul « prix » de ce produit ou service. Les auteurs justifient ce changement par la considération que la référence à un « prix de vente » serait inappropriée dans le cadre d'une fourniture de services, alors que « en matière de services, le code parle plutôt de tarifs des services pour désigner leur prix ».

---

<sup>1</sup> Loi du 8 décembre 2021 portant modification du Code de la consommation aux fins de transposition de : 1° la directive (UE) 2019/770 du Parlement européen et du Conseil du 20 mai 2019 relative à certains aspects concernant les contrats de fourniture de contenus numériques et de services numériques ; 2° la directive (UE) 2019/771 du Parlement européen et du Conseil du 20 mai 2019 relative à certains aspects concernant les contrats de vente de biens, modifiant le règlement (UE) 2017/2394 et la directive 2009/22/CE et abrogeant la directive 1999/44/CE

Le Conseil d'État doit s'opposer formellement à la modification proposée étant donné que l'expression « prix de vente d'un produit » résulte de la transposition de la directive 98/6/CE du Parlement européen et du Conseil du 16 février 1998 relative à la protection des consommateurs en matière d'indication des prix des produits offerts aux consommateurs (ci-après « directive 98/6/CE »), où elle a une signification étroite. La directive 98/6/CE a pour objet « de prévoir l'indication du prix de vente et du prix à l'unité de mesure des produits offerts par des professionnels aux consommateurs, afin d'améliorer l'information des consommateurs et de faciliter la comparaison des prix » (Art. 1<sup>er</sup>) et définit le « prix de vente » comme « le prix définitif valable pour une unité du produit ou une quantité donnée du produit, c'est-à-dire comprenant la TVA et toutes les taxes accessoires » (Art. 2, lettre a). Il y a donc lieu de maintenir les termes « prix de vente » à l'article L. 112-2, paragraphe 4, du Code de la consommation afin que la directive 98/6/CE reste correctement transposée en droit luxembourgeois.

L'objectif d'amélioration terminologique que les auteurs poursuivent pourrait être atteint, et l'opposition formelle levée, en donnant à l'article 4 du projet de loi la teneur qui suit :

**« Art. 4.**

À l'article L. 112-2, paragraphe 4, du même code, les termes ~~« de vente »~~ « au tarif » sont insérés entre les termes « prix de vente » et les termes « d'un produit ou d'un service », et les termes « ce dernier » sont remplacés par les termes « celui-ci ». »

Si cette voie est suivie, il conviendra d'adapter les autres occurrences des termes « prix d'un bien ou d'un service ».

### Article 5

L'article sous examen assure la transposition du nouvel article 6*bis* introduit dans la directive 98/6/CE par l'article 2, paragraphe 1<sup>er</sup> de la directive (UE) 2019/2161. Comme les auteurs du projet de loi l'indiquent dans le commentaire des articles, il s'agit d'une « nouveauté dans l'indication des prix au Luxembourg par la création d'un prix de référence qui oblige le professionnel à indiquer le prix antérieur le plus bas, sur une durée déterminée de trente jours, par rapport au nouveau prix réduit ».

Aux paragraphes 1<sup>er</sup> et 2, le texte en projet ajoute les précisions que la règle nouvellement introduite s'applique aux prix « d'un bien ou d'un service », respectivement à « un bien ou service ». Ce faisant, les auteurs dépassent le cadre strict de la directive 98/6/CE, qui ne concerne que l'information des consommateurs sur les prix des « produits », compris dans le sens de « biens », au contraire de la directive 2005/29/CE, telle que modifiée par la directive (UE) 2019/2161, qui a un champ d'application incluant les services. Or, il résulte d'une communication de la Commission européenne – intervenue, il est vrai, le 29 décembre 2021, soit postérieurement à la saisine du Conseil d'État – qu'une telle interprétation extensive n'est pas justifiée. La Commission européenne souligne en effet que « la directive sur l'indication des prix s'applique aux “produits”, qui doivent être interprétés dans le cadre de cette directive comme des “biens”. D'autres dispositions de la législation en matière de droits des consommateurs dans l'UE indiquent que par “biens” sont désignés les biens mobiliers. La

directive sur l'indication des prix, y compris l'article 6bis, ne s'applique donc pas aux services, (y compris les services numériques) ni au contenu numérique »<sup>2</sup>. Le fait que l'actuel article 6bis de la directive 98/6/CE devait, comme l'expliquent les auteurs, initialement être inséré dans la directive 2005/29/CE n'implique donc pas une extension du champ d'application de la directive 98/6/CE. Cette communication interprétative de la Commission européenne est, selon le Conseil d'État, à mettre en relation avec la jurisprudence de la Cour de Justice de l'Union européenne qui retient que la directive 98/6/CE doit être considérée comme ne régissant que des aspects spécifiques par rapport à la directive 2005/29/CE qui est, elle, d'application générale<sup>3</sup>. Hormis la pratique de réduction de prix de biens visée à l'article 6bis nouveau de la directive 98/6/CE, les pratiques de réductions de prix doivent se conformer à la directive 2005/29/CE<sup>4</sup>. Comme l'indique la Cour de Justice de l'Union européenne dans son arrêt du 10 juillet 2014, « une réglementation nationale interdisant de manière générale des pratiques non visées à l'annexe I de la directive 2005/29, sans procéder à une analyse individuelle du caractère "déloyal" de celles-ci à la lumière des critères énoncés aux articles 5 à 9 de cette directive, se heurte au contenu de l'article 4 de celle-ci et va à l'encontre de l'objectif d'harmonisation complète poursuivi par ladite directive même lorsque cette réglementation vise à assurer un niveau de protection plus élevé des consommateurs »<sup>5</sup>. En raison de l'application indifférenciée aux biens et services et en l'absence d'articulation avec le titre 2 du Code de la consommation, qui transpose la directive 2005/29, la disposition sous avis opère une transposition incorrecte de cette dernière directive. Le Conseil d'État doit, par conséquent, s'y opposer formellement.

Au paragraphe 1<sup>er</sup>, le Conseil d'État demande encore aux auteurs d'ajouter les mots « de prix » à la fin du paragraphe, et ce afin de suivre au plus près le libellé de la directive à transposer.

Concernant le second alinéa du paragraphe 2, il s'agit de la mise en œuvre de la possibilité laissée par la directive de prévoir des règles différentes lorsque le produit est commercialisé depuis moins de trente jours. Les auteurs expliquent qu'en l'absence d'indications dans les travaux préparatoires de la directive (UE) 2019/2161 quant au prix antérieur qui pourrait être utilisé dans le cas de produits commercialisés depuis moins de trente jours, ils ont choisi

---

<sup>2</sup> Orientations concernant l'interprétation et l'application de l'article 6bis de la directive 98/6/CE du Parlement européen et du Conseil relative à la protection des consommateurs en matière d'indication des prix des produits offerts aux consommateurs (2021/C 526/02), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/HTML/?uri=CELEX%3A52021XC1229%2806%29>.

<sup>3</sup> CJUE, arrêt du 7 juillet 2016, *Citroën Commerce GmbH contre Zentralvereinigung des Kraftfahrzeuggewerbes zur Aufrechterhaltung lauterer Wettbewerbs eV (ZLW)*, aff C-476/14, ECLI:EU:C:2016:527, point n° 44: « [...] il importe de relever que la directive 98/6 régirait des aspects spécifiques, au sens de l'article 3, paragraphe 4, de la directive 2005/29, des pratiques commerciales susceptibles d'être qualifiées de déloyales dans les relations entre les professionnels et les consommateurs, à savoir notamment ceux qui se rattachent à l'indication, dans les offres de vente et dans la publicité, du prix de vente des produits ».

<sup>4</sup> Communication de la Commission – Orientations concernant l'interprétation et l'application de la directive 2005/29/CE du Parlement européen et du Conseil relative aux pratiques commerciales déloyales des entreprises vis-à-vis des consommateurs dans le marché intérieur, 29 décembre 2021, (C/2021/9320) (p.16): « La DIP ne s'applique qu'aux biens matériels et non aux services et aux contenus numériques: par conséquent, les règles générales de la DPCD restent pleinement applicables aux pratiques de réduction de prix relatives à ces autres produits ».

<sup>5</sup> Arrêts de la CJUE du 10 juillet 2014, *Commission européenne c. Royaume de Belgique*, aff. C-421/12, ECLI:EU:C:2014:2064, point n° 61, et du 14 janvier 2010, *Plus Warenhandelsgesellschaft*, aff. C-304/08, EU:C:2010:12, points nos 41, 45 et 53.

de retenir comme prix antérieur le prix le plus bas depuis la commercialisation du produit.

#### Article 6

Sans observation.

#### Article 7

##### *Point 1°*

Il est proposé de modifier l'article L. 113-1 du Code de la consommation afin d'y ajouter, selon les auteurs, « une précision quant aux éléments constituant l'identité du professionnel au Luxembourg ». Le Conseil d'État donne à considérer que l'article L. 113-1 laisse un large choix au professionnel entre différentes informations qu'il peut fournir au consommateur pour le renseigner sur son identité puisque l'énumération qui figure à la lettre b) du paragraphe 1<sup>er</sup> de l'article précité est simplement exemplative. Le professionnel peut donc d'ores et déjà fournir au consommateur d'autres éléments d'identification que ceux que la disposition énumère, par exemple son numéro d'inscription au registre de commerce et des sociétés. Le fait d'ajouter des exemples supplémentaires, comme le proposent les auteurs, ne renforce en tout cas pas l'information que le consommateur recevra, contrairement à ce que laisse entendre le commentaire des articles.

Les auteurs expliquent par ailleurs que l'indication de la « dénomination ou raison sociale » engloberait « le nom affiché sur les devantures ». Ceci n'est pas davantage correct. L'enseigne commerciale figurant sur la devanture d'un commerce n'est en effet pas un moyen fiable d'identifier la personne physique ou morale qui y exerce le commerce (par exemple si un commerçant franchisé affiche le nom d'une chaîne de magasins sur sa devanture). Les notions de « dénomination sociale » et « raison sociale » sont largement synonymes.

Le Conseil d'État estime que la référence aux « numéros d'enregistrement auprès de registres publics » manque de précision. Comme cette référence ne se rapporte toutefois qu'à des modalités d'identification qui sont citées à titre exemplatif, le Conseil d'État se limitera à se demander si, pour un consommateur moyen, la communication d'un numéro d'inscription sur un registre public permet véritablement l'identification du professionnel avec lequel il traite.

##### *Points 2° à 6°*

Sans observation.

##### *Point 7°*

Au moyen de la disposition sous examen, les auteurs semblent vouloir assurer que l'exclusion des contrats portant sur les services de transport de passagers du champ d'application du paragraphe 1<sup>er</sup> de l'article L. 113-1 du Code de la consommation n'implique pas la non-applicabilité à ces contrats des articles L. 213-3, L. 213-5 et L. 213-6 et de l'article L. 222-4, paragraphe

2, du même Code. Le Conseil d'État tient à souligner que la directive<sup>6</sup> que le projet de loi entend ici transposer doit se lire dans le contexte de la définition du champ d'application de la directive 2011/83/UE. La reprise d'une telle disposition à l'article 113-2 du Code de la consommation, lequel ne concerne que les aspects traités par le chapitre 2 de la directive 2011/83/UE est incohérente. Le Conseil d'État doit dès lors s'opposer formellement à la disposition sous avis au motif que cette incohérence est source d'insécurité juridique.

*Points 8° à 10°*

Sans observation.

*Point 11°*

L'article 7, point 11°, du projet de loi ajoute à l'article L. 113-1 du Code de la consommation un nouveau paragraphe 8 créant une procédure d'avertissement pouvant être mise en œuvre par le ministre ayant la Protection des consommateurs dans ses attributions. L'article L. 113-1, paragraphe 8, alinéa 2, nouveau du Code de la consommation restreint cependant l'application de cette procédure aux seules hypothèses où, soit le professionnel ne fournit pas de réponse à une demande d'explications du ministre, soit le ministre conclut, malgré les explications reçues de la part du professionnel, à l'existence d'une infraction « manifeste, sérieuse et grave » aux dispositions du livre 1<sup>er</sup>, chapitre 3, du Code de la consommation. Le Conseil d'État trouve incohérent de contraindre le ministre à qualifier de la sorte l'infraction dont il s'agit dans une lettre qui n'a pas d'autre objet que d'avertir le professionnel sur le fait qu'il pourrait faire l'objet d'une action en cessation ou en interdiction. Le ministre pourrait en effet tout aussi bien lancer une telle action en cessation ou en interdiction sans mise en garde préalable du professionnel et sans avoir alors à se justifier quant au caractère « manifeste, sérieux et grave » des faits. À cette incohérence s'ajoute que les trois critères énoncés manquent de précision. Quelle est en effet la différence entre une infraction « sérieuse » et une infraction « grave » ? Selon quels référentiels le ministre décidera-t-il qu'il se trouve en présence d'une infraction « manifeste » ? Le verbe « exhorter », enfin, est inapproprié alors qu'il ne s'agit, ni plus ni moins, que d'un rappel à la loi. La disposition sous examen étant, partant, source d'insécurité juridique, le Conseil d'État demande, sous peine d'opposition formelle, la suppression des termes « de manière manifeste, sérieuse et grave », de sorte que la disposition sous avis se lirait comme suit :

« Au terme de ce délai, si le professionnel n'a fourni aucune explication ou si, à la suite des explications fournies, le ministre ayant la Protection des consommateurs dans ses attributions conclut que le professionnel enfreint ~~de manière manifeste, sérieuse et grave~~ les dispositions du présent Chapitre, ~~le ministre ayant la Protection des consommateurs dans ses attributions~~ il peut notifier par lettre recommandée au professionnel le constat de cette violation et ~~l'exhorter à se mettre~~ exiger la mise en conformité dans un délai raisonnable avec les dispositions applicables ».

Aux alinéas 3 et 4 de l'article L. 113-1, paragraphe 8, nouveau du Code de la consommation, le Conseil d'État comprend que la référence à la

---

<sup>6</sup> Article 3, paragraphe 3, lettre k), directive 2011/83/UE tel que modifié par art. 3, paragraphe 4, point 2, lettre c), point i), directive 2019/2161

procédure en interdiction anticipe déjà les modifications qu'entend introduire le projet de loi n° 7650 tel qu'amendé<sup>7</sup>. Afin d'éviter toute difficulté si ce projet n'était pas adopté avant ou, au plus tard, simultanément avec le présent projet de loi, le Conseil d'État demande de modifier les deux références en prévoyant à l'alinéa 3 que « [...] le ministre ayant la Protection des consommateurs dans ses attributions peut engager une action ~~en cessation ou en interdiction~~ telle qu'elle résulte des articles L. 320-1 et suivants » et, à l'alinéa 4, que « Les alinéas 1<sup>er</sup> à 3 sont sans préjudice ~~de l'action en cessation ou en interdiction~~ d'une action sur le fondement des articles L. 320-1 et suivants. »

L'article 7, point 11°, du projet de loi ajoute également un nouveau paragraphe 9 à l'article L.113-1 du Code de la consommation, qui prévoit un mode de détermination du montant de l'amende dérogatoire au 1<sup>er</sup> alinéa du paragraphe 7 lorsque des sanctions doivent être imposées conformément à l'article 21 du règlement (UE) 2017/2394, assurant ainsi la transposition des paragraphes 3 et 4 du nouvel article 24 de la directive 2011/83/UE issu de la directive (UE) 2019/2161. Le Conseil d'État n'a pas d'observation de fond au sujet de ce dispositif, mais aurait trouvé plus logique d'invertir l'ordre des paragraphes 8 et 9 pour que la dérogation suive immédiatement la disposition à laquelle il est dérogé.

#### Articles 8 à 11

Sans observation.

#### Article 12

##### *Point 1°*

Sans observation.

##### *Point 2°*

La disposition sous avis a pour objet de transposer l'article 3, point 5, de la directive 2019/2161, lequel insère un article 11*bis* dans la directive 2005/29/CE. Le paragraphe 1<sup>er</sup> de cet article 11*bis* prévoit que « [l]es consommateurs victimes de pratiques commerciales déloyales disposent de recours proportionnés et effectifs, qui comprennent la réparation des dommages subis par le consommateur et, le cas échéant, une réduction du prix ou la fin du contrat ». La disposition en projet, qui n'est qu'un renvoi vers le droit commun, est sans plus-value normative et peut être omise.

---

<sup>7</sup> Projet de loi n°7650 (CE 60.324) portant 1° introduction d'un recours collectif en droit de la consommation, 2° transposition de la directive (UE) 2020/1828 du Parlement européen et du Conseil du 25 novembre 2020 relative aux actions représentatives visant à protéger les intérêts collectifs des consommateurs et abrogeant la directive 2009/22/CE, et 3° 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 27 juillet 1997 sur le contrat d'assurance ; - 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 ; - de la loi modifiée du 23 décembre 2016 sur les ventes en soldes et sur trottoir et la publicité trompeuse et comparative ; - de la loi du 26 juin 2019 relative à certaines modalités d'application et à la sanction du règlement (UE) 2018/302 du Parlement européen et du Conseil du 28 février 2018 visant à contrer le blocage géographique injustifié et d'autres formes de discrimination fondée sur la nationalité, le lieu de résidence ou le lieu d'établissement des clients dans le marché intérieur, et modifiant les règlements (CE) n° 2006/2004 et (UE) 2017/2394 et la directive 2009/22/CE, tel qu'amendé par amendements gouvernementaux du 26 janvier 2022.

### Article 13

Le Conseil d'État renvoie aux observations faites à l'article 7, point 11°, du projet de loi. Ces observations et l'opposition formelle y formulée valent également à l'encontre de la disposition sous examen. Le Conseil d'État peut d'ores et déjà se déclarer d'accord avec une reformulation similaire à celle proposée à l'endroit de l'article 7, point 11°, du projet de loi.

### Article 14

Sans observation.

### Article 15

#### *Point 1°*

Sans observation.

#### *Point 2°*

En ce qui concerne l'article L. 211-4, paragraphes 3 et 4 nouveaux, du Code de la consommation, le Conseil d'État renvoie à ses observations et à son opposition formelle formulées à l'endroit de l'article 7, point 11°, du projet de loi. Il s'oppose au dispositif ici proposé pour les mêmes motifs. Le Conseil d'État peut d'ores et déjà se déclarer d'accord avec une reformulation similaire à celle proposée à l'endroit de l'article 7, point 11°, du projet de loi.

### Article 16

Sans observation.

### Article 17

#### *Points 1° et 2°*

Sans observation.

#### *Point 3°*

En ce qui concerne l'article L. 213-7, paragraphe 3 nouveau, du Code de la consommation, le Conseil d'État renvoie à ses observations et à son opposition formelle formulées à l'endroit de l'article 7, point 11°, du projet de loi. L'opposition formelle y formulée s'applique également à l'égard du point 3° de l'article sous examen. Le Conseil d'État peut d'ores et déjà se déclarer d'accord avec une reformulation similaire à celle proposée à l'endroit de l'article 7, point 11°, du projet de loi.

### Article 18

Le Conseil d'État renvoie à ses observations faites à l'endroit de l'article 7, point 1°.

## Articles 19 à 25

Sans observation.

## Article 26

En ce qui concerne l'article L. 222-11, paragraphe 11 nouveau, du Code de la consommation, le Conseil d'État renvoie à ses observations et à son opposition formelle formulées à l'endroit de l'article 7, point 11°. L'opposition formelle y formulée s'applique également à l'article sous examen. Le Conseil d'État peut d'ores et déjà se déclarer d'accord avec une reformulation similaire à celle proposée à l'endroit de l'article 7, point 11°, du projet de loi.

## Article 27

L'article 27 du projet de loi entend insérer dans le Code de la consommation un nouvel article L. 311-10 consacré à la mise en place d'un « service en charge de la mise en œuvre du droit de la consommation ».

Les auteurs du projet de loi n'expliquent pas les motifs justifiant la création par la loi d'un nouveau service auprès du ministre ayant la Protection des consommateurs dans ses attributions, alors que la compétence de l'organisation du Gouvernement revient conformément à l'article 76, alinéa 1<sup>er</sup>, de la Constitution au seul Grand-Duc. L'article 76, alinéa 1<sup>er</sup>, de la Constitution s'oppose ainsi à ce que le législateur oblige le pouvoir exécutif à créer des départements ministériels ou des services au sein d'un ministère ou procède lui-même à la création de tels départements<sup>8</sup>.

Comme le Conseil d'État l'a souligné dans son avis du 13 octobre 2020<sup>9</sup>, « il n'est nul besoin d'une disposition législative spécifique pour permettre au ministre de définir et mettre en œuvre la politique dans les ressorts desquels il est responsable. De telles compétences lui reviennent de droit en vertu de l'arrêté grand-ducal du 28 mai 2019 portant constitution des ministères, pris par le Grand-Duc sur le fondement de l'article 76, alinéa 1<sup>er</sup>, de la Constitution ». Il revient dès lors au seul ministre ayant la Protection des consommateurs dans ses attributions d'organiser ses services afin de mettre œuvre ses compétences. Par comparaison, l'article L.421-1 du Code de la consommation, qui crée le Service national du Médiateur de la consommation sous l'autorité du ministre, attribue à ce dernier une nouvelle compétence et ne procède pas, comme entend le faire la disposition sous examen, à l'organisation d'une compétence existante.

Le Conseil d'État doit donc s'opposer formellement à la disposition sous examen, en ce qu'elle entend créer un service en charge de la mise en œuvre du droit de la consommation auprès du ministre ayant la Protection des consommateurs dans ses attributions en raison de sa contrariété à l'article 76, alinéa 1<sup>er</sup>, de la Constitution. Il fait aussi observer que l'article 81 de la Constitution révisée, en faveur duquel la Chambre des députés a émis un

---

<sup>8</sup> Prise de position du Gouvernement du 31 janvier 2000 sur la proposition de loi portant modification de l'arrêté grand-ducal du 11 août 1999 portant constitution des Ministères (Doc. parl. n° 4600<sup>1</sup>); Avis du Conseil d'État du 22 octobre 2002 sur le projet de loi ayant pour objet la création d'un Service de gestion d'infrastructures communes aux établissements scolaires du campus scolaire Geesseknäppchen (Doc. parl. n° 4890<sup>1</sup>).

<sup>9</sup> Avis du Conseil d'État n° 60.015 du 13 octobre 2020 sur le projet de loi sur les transports publics (doc. parl. n° 7490<sup>6</sup>, p. 4).

premier vote positif le 25 janvier 2022, confèrera au Gouvernement lui-même le pouvoir de déterminer son organisation et son fonctionnement par voie de règlement interne, approuvé par règlement grand-ducal<sup>10</sup>. La seule limite prévue par cette nouvelle disposition constitutionnelle au pouvoir du Gouvernement de s'organiser en toute autonomie reste le domaine réservé à la loi par la Constitution.

En précisant au paragraphe 3 qu'au moins un agent de ce nouveau service de mise en œuvre du droit de la consommation doit disposer de la qualité d'officier de la police judiciaire, la disposition donne à penser que ce service de l'administration centrale est conçu pour effectuer des tâches et des missions qui relèvent du pouvoir judiciaire. Il convient néanmoins de rappeler que les officiers de police judiciaire n'effectuent leurs missions que dans la perspective du déclenchement de l'action publique et non afin de faciliter les contrôles administratifs des agents de l'administration compétente<sup>11</sup>. En outre, cette exigence fait double emploi avec l'article L. 311-7, paragraphe 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>, du Code de la consommation qui dispose que « les agents habilités désignés par le Ministre ayant la protection des consommateurs dans ses attributions ainsi que par le Ministre ayant la santé dans ses attributions ont la qualité d'officier de police judiciaire pour les besoins de l'application du présent Code ».

Par conséquent, la disposition sous examen est à supprimer.

### Article 28

L'article 28 du projet de loi prévoit une entrée en vigueur de la loi en projet au 28 mai 2022, soit la date fixée à partir de laquelle les dispositions portant transposition de la directive doivent entrer en vigueur aux termes de l'article 7, paragraphe 1<sup>er</sup>, alinéa 2, de la directive (UE) 2019/2161.

Il convient toutefois de noter que l'article 7, paragraphe 1<sup>er</sup>, alinéa 2, de la directive (UE) 2019/2161 fait obligation aux États membres d'adopter et publier ces mesures avant le 28 novembre 2021.

Le Conseil d'État donne à considérer que selon le principe de la non-rétroactivité de la loi pénale, il ne peut y avoir application rétroactive des nouvelles sanctions prévues par le texte sous examen. Il demande donc à ce que l'entrée en vigueur de la loi en projet soit fixée au plus tôt au lendemain de la publication de la loi et il peut d'ores et déjà marquer son accord avec une modification en ce sens de la disposition sous avis.

## **Observations d'ordre légistique**

### Observations générales

Le conditionnel est à éviter du fait qu'il peut prêter à équivoque.

---

<sup>10</sup> « Le Gouvernement détermine son organisation et son fonctionnement par voie de règlement interne, approuvé par arrêté grand-ducal, à l'exception des matières que la Constitution réserve à la loi. »

<sup>11</sup> Avis du Conseil d'État n° 60.531 du 16 novembre 2021, sur le projet de loi portant modification de la loi modifiée du 4 juillet 2014 portant réorganisation de l'ILNAS, (doc. parl. n° 7767<sup>A</sup>, p.22 et 23).

Lorsqu'il est fait référence à des articles du Code de la consommation subdivisés en points, il y a lieu d'insérer une parenthèse fermante après le numéro du point.

Le Conseil d'État signale que lors des renvois, les différents éléments auxquels il est renvoyé sont à séparer par des virgules, en écrivant, à titre d'exemple à l'article 16, phrase liminaire, « L'article L. 213-1, paragraphe 1<sup>er</sup> du même code, est modifié comme suit : ».

Lorsqu'un acte est cité, il faut veiller à reproduire son intitulé tel que publié officiellement, indépendamment de sa longueur, sauf s'il existe un intitulé de citation. Partant, il y a lieu d'écrire « 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 « règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE (règlement général sur la protection des données) ».

Dans un souci d'harmonisation des formulations, il est signalé que lorsqu'un article insère un article nouveau dans l'acte à modifier, il y a lieu d'écrire :

« Après l'article [X] du même code, il est inséré un article [Y] nouveau, libellé comme suit :  
« Art. [Y]. [...] » »

De même, lorsqu'un article insère une nouvelle subdivision au sein d'un article dans l'acte à modifier, il y a lieu d'écrire :

« À la suite [du paragraphe, de l'alinéa, du point, de la lettre] [X] [du même code], il est ajouté [un paragraphe, un alinéa, un point, une lettre] [Y] nouveau [nouvelle], libellé[e] comme suit : ».

Il est indiqué de regrouper les modifications qu'il s'agit d'apporter à une même subdivision d'un même article sous un seul article, en reprenant chaque modification sous un numéro « 1° », « 2° », « 3° » ... Les modifications à effectuer à une même subdivision peuvent être regroupées sous un même numéro à leur tour en ayant recours à une subdivision en lettres minuscules alphabétiques suivies d'une parenthèse fermante a), b), c), ... Ces subdivisions sont elles-mêmes éventuellement subdivisées en chiffres romains minuscules suivis d'une parenthèse fermante lorsqu'il s'agit de regrouper des modifications qu'il s'agit d'apporter à une même subdivision sous un seul point. À titre d'exemple, l'article 7 est à reformuler de la manière suivante :

« **Art. 7.** L'article L. 113-1 du même code est modifié comme suit :

- 1° Au paragraphe 1<sup>er</sup>, sont apportées les modifications suivantes :
- a) À la lettre b), [...]
  - b) À la lettre e), [...]
  - c) À la lettre g), [...]
  - d) À la lettre h), [...]
- 2° Au paragraphe 2, sont apportées les modifications suivantes :
- a) Les termes [...]
  - b) Il est ajouté un alinéa 2 nouveau, libellé comme suit : ».

- 3° Au paragraphe 3, sont apportées les modifications suivantes :
- a) La lettre k) [...];
  - b) À la suite de la lettre n), il est ajoutée une lettre o) nouvelle, libellée comme suit :  
[...];
- 4° Au paragraphe 7, sont apportées les modifications suivantes :
- a) Les termes [...];
  - b) Il est ajouté un alinéa 2 nouveau, libellé comme suit : ».
- 5° À la suite du paragraphe 7, sont ajoutés les paragraphes 8 et 9 nouveaux, libellés comme suit :  
[...]. »

Afin d'harmoniser la ponctuation utilisée dans le projet de loi, il y a lieu d'ajouter une virgule à la suite de l'indication de la disposition à laquelle une modification est effectuée, pour écrire à titre d'exemple à l'article 8, point 1°, « Au point 1), les termes [...] ».

### Intitulé

L'intitulé n'est pas à faire suivre d'un point final, étant donné que les intitulés ne forment pas de phrase.

### Article 4

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, pour écrire « À l'article L. 112-2, paragraphe 4, première phrase, du même code, les termes [...] ».

### Article 7

Au point 2°, il y a lieu de supprimer la virgule figurant avant les termes « les contenus numériques » et de rajouter après les termes « pour les biens ».

Au point 7°, concernant les termes à introduire, il y a lieu d'écrire « , à l'exception des articles L. 213-3, L. 213-5, L. 213-6 et L. 222-4, paragraphe (2) ».

Au point 11°, à l'article L. 113-1, paragraphe 8, alinéa 1<sup>er</sup>, à insérer, il y a lieu de supprimer la virgule après les termes « il peut inviter le professionnel ». À l'alinéa 2, il y a lieu d'écrire le terme « Chapitre » avec une lettre « c » initiale minuscule. Cette observation vaut également pour l'article 12, point 2°, à l'article L. 122-8, paragraphe 4.

### Article 10

Au point 3°, phrase liminaire, le terme « libellées » est à accorder au genre masculin pluriel.

### Article 12

Au point 1°, lorsqu'on se réfère au premier paragraphe, les lettres « er » sont à insérer en exposant derrière le numéro pour écrire « 1<sup>er</sup> ».

Au point 2°, à l'article L. 122-8, paragraphe 4, à insérer, il y a lieu d'écrire le terme « Titre » avec une lettre « t » initiale minuscule. Il convient également de supprimer le terme « notamment » qui est superfétatoire.

#### Article 14

À l'article L. 122-10, alinéa 1<sup>er</sup>, à insérer, il y a lieu d'insérer le terme « précité » après les termes « du règlement (UE) 2017/2394 ».

#### Article 15

Au point 2°, à l'article L. 211-4, paragraphe 3, alinéa 2, à insérer, il y a lieu d'écrire le terme « Section » avec une lettre « s » initiale minuscule. Cette observation vaut également pour l'article 17, point 3°, à l'article L. 213-7, paragraphe 3, alinéas 1<sup>er</sup> et 2.

Au point 2°, à l'article L. 211-4, paragraphe 4, alinéa 1<sup>er</sup>, il y a lieu d'écrire « Par dérogation au paragraphe (1), ».

#### Article 16

À la phrase liminaire, il y a lieu d'entourer les termes « du même code » de virgules. Cette observation vaut également pour les articles 18, 21, phrase liminaire, et 22.

Au point 1°, il y a lieu d'écrire « [...] une lettre b) nouvelle, libellée comme suit : ». À l'article 213-1, paragraphe 1<sup>er</sup>, point 1), lettre b), à insérer, le Conseil d'État signale qu'il n'est pas indiqué de mettre des termes ou des références entre parenthèses dans le dispositif et que les termes en gras sont à omettre dans les textes normatifs.

Au point 3°, les termes à remplacer sont à corriger en écrivant « et le consommateur paie ou s'engage à payer le prix de celui-ci » et non « et le consommateur paie ou s'engage à payer le prix de ceux-ci ».

#### Article 19

Aux points 3° et 4°, le terme « la » est à supprimer respectivement devant les termes « lettre q) » et « lettre r) ».

Au point 6°, à l'article L. 222-3, paragraphe 9, lettre a), à insérer, il y a lieu d'écrire « au sens des articles L. 121-2, point 11), et L. 122-3, paragraphe (6), des offres présentées au consommateur ». Aux lettres c) et d), il convient d'écrire « Union européenne ».

#### Article 20

Au point 1°, il y a lieu de supprimer la parenthèse ouvrante précédant la référence à l'article L. 222-9, paragraphe 5, lettre a), à insérer.

Au point 2°, il y a lieu d'écrire « Au paragraphe 7, les termes » et d'ajouter une virgule avant les termes « et que le contrat soumet le consommateur à une obligation de payer » à insérer.

## Article 22

Il y a lieu d'ajouter une virgule après les termes « prévu à l'article L. 222-9, paragraphe (2) », pour écrire « prévu à l'article L. 222-9, paragraphe (2), ».

## Article 23

À la phrase liminaire, il y a lieu de rajouter les termes « , du même code, » après les termes « paragraphe 7 ».

## Article 25

À la phrase liminaire, le terme « libellée » est à accorder au genre masculin singulier.

## Article 26

À l'article 222-11, paragraphe 11, alinéa 1<sup>er</sup>, à insérer, il y a lieu de supprimer la virgule après les termes « il peut inviter le professionnel ».

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 22 votants, le 21 juin 2022.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Christophe Schiltz