CONSEIL D'ÉTAT
==========
N° CE : 62.557

Projet de règlement grand-ducal

portant modification de la partie réglementaire du Code de la consommation aux fins :

1. **de la transposition de la directive (UE) 2023/2225 du Parlement européen et du Conseil du 18 octobre 2023 relative aux contrats de crédit aux consommateurs et abrogeant la directive 2008/48/CE ;**
2. **de fixer la liste des pathologies, le stade, le type de traitement, les facteurs de risque et de déterminer les délais d'accès dérogatoires aux articles L. 224-10-2 et L. 226-11-1 du Code de la consommation, ainsi que des majorations maximales de prime et des conditions d'acceptation ; et**
3. **de préciser le fonctionnement du comité d'experts visé à l'article L. 224-10-2, paragraphe 5 du Code de la consommation**

Avis du Conseil d'État

(27 octobre 2026)

Le Conseil d'État a été saisi pour avis le 8 mai 2026, par le Premier ministre, du projet de règlement grand-ducal sous rubrique, élaboré par la ministre de la protection des consommateurs et la ministre de la Santé et de la Sécurité sociale.

Au texte du projet de règlement grand-ducal étaient joints un exposé des motifs, un commentaire des articles, une version consolidée et une version coordonnée, par extraits, du Code de la consommation, le texte de la directive que le projet de règlement grand-ducal sous rubrique vise à mettre en œuvre, un tableau de correspondance, une fiche financière ainsi qu'une fiche d'évaluation d'impact.

Les avis de l'Union luxembourgeoise des consommateurs, du Collège médical, de la Chambre des salariés, du Centre européen des consommateurs Luxembourg et de la Chambre de commerce ont été communiqués au Conseil d'État en date respectivement des 26 mai, 18 juin, 14 juillet et 20 juillet ainsi que 7 octobre 2026.

Considérations générales

Le projet de règlement grand-ducal sous rubrique poursuit un double objectif :

En premier lieu, il vise à modifier la partie réglementaire du Code de la consommation afin d'adapter les formulaires d'information précontractuelle ainsi que les modalités de calcul du taux annuel effectif global à la directive (UE) 2023/2225 du Parlement européen et du Conseil du 18 octobre 2023 relative aux contrats de crédit aux consommateurs et abrogeant la directive

2008/48/CE. Le règlement grand-ducal prévoit également l'abrogation de la sous-section IV relative à l'inscription des intermédiaires de crédit auprès du ministre ayant la Protection des consommateurs dans ses attributions. Suite aux modifications que le projet de loi n° 8708[1] (n° CE 62.492) vise à introduire, cette inscription relève désormais de la Commission de surveillance du secteur financier en vertu de l'article L. 224-21, paragraphe 2, nouveau, du Code de la consommation.

En second lieu, le projet de règlement grand-ducal entend préciser les conditions d'application du « droit à l'oubli » que le projet de loi n° 8708 vise à insérer dans le Code de la consommation, en établissant les grilles de référence relatives à l'accès à l'assurance et en déterminant les modalités de fonctionnement du comité d'experts. Selon l'exposé des motifs, ces grilles reprennent et actualisent le contenu des annexes de la convention conclue le 29 octobre 2019 entre le Ministère de la santé et l'Association des compagnies d'assurances et de réassurances du Grand-Duché de Luxembourg.

En ce qui concerne la base légale du règlement grand-ducal en projet sous revue, le Conseil d'État renvoie à son avis complémentaire n° 62.492 de ce jour.

Observations préliminaires sur le texte en projet

Au préambule, le premier visa est à compléter par les références aux articles L. 224-6, paragraphe 1er, L. 224-8, paragraphe 1er, et L. 224-20, paragraphes 1er et 5, du Code de la consommation, qui constituent les fondements légaux des dispositions relatives aux formulaires d'information précontractuelle et au calcul du taux annuel effectif global figurant aux articles 1er à 3 du projet de règlement grand-ducal sous examen.

Examen des articles

Articles 1er et 2

Les articles sous revue remplacent les formulaires d'information précontractuelle figurant aux articles R. 224-1 et R. 224-2 du Code de la consommation afin de transposer les annexes I et II de la directive (UE) 2023/2225 précitée.

Dans les deux formulaires, la phrase liminaire de la partie II des informations essentielles emploie le mot « visible », tandis que les dispositions correspondantes des annexes I et II de la directive à transposer utilisent le mot « proéminente ». Le Conseil d'État rappelle, à l'instar de ses observations formulées dans son avis du 30 juin 2026 relatif au projet de loi n° 8708 précité, que ces mots ne sont pas synonymes. Étant donné que les auteurs ont procédé aux modifications nécessaires dans le cadre de leurs amendements au projet de loi précité (doc. parl. n° 8708[6]), il demande de

[1] Projet de loi portant modification : 1° du Code de la consommation ; 2° de la loi modifiée du 23 décembre 1998 portant création d'une commission de surveillance du secteur financier ; 3° 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, en vue de la transposition de la directive (UE) 2023/2225 du Parlement européen et du Conseil du 18 octobre 2023 relative aux contrats de crédit aux consommateurs et abrogeant la directive 2008/48/CE.

remplacer, aux deux endroits précités du règlement grand-ducal en projet, le mot « visible » par le mot « proéminente ».

À l'article R. 224-1, dans la rubrique « Description des principales caractéristiques du produit de crédit », l'indication relative aux différentes modalités de prélèvement renvoie à l'article R. 224-3, point II, lettre b). Or, l'hypothèse décrite, concernant les différentes possibilités de prélèvement assorties de frais ou de taux débiteurs différents, figure à la lettre c). Le Conseil d'État demande de corriger ce renvoi.

Articles 3 à 5

Sans observation.

Article 6

L'article sous revue vise à insérer les articles R. 226-4 et R. 226-5 nouveaux dans le Code de la consommation afin de déterminer les conditions d'accès à l'assurance, respectivement sans surprime ni exclusion et avec une surprime plafonnée, pour les pathologies qui y sont énumérées.

Au titre de la nouvelle sous-section II, le Conseil d'État demande de remplacer le mot « détermination » par « précision », étant donné que le règlement grand-ducal en projet sous revue précise le cadre tracé par la loi en projet telle qu'elle a été amendée (doc. parl. n° 8708[6]).

À l'article R. 226-4 nouveau, la rubrique relative à l'infection par le VIH fixe un délai d'accès d'un an à compter du diagnostic et de l'instauration du traitement, tout en exigeant « une charge virale indétectable à douze mois après le début du traitement et une absence de rechute pendant 2 ans ». Si ces conditions peuvent être cumulatives, leur formulation ne permet pas de déterminer clairement le point de départ de la période de deux ans ni son articulation avec le délai d'accès d'un an. Le Conseil d'État demande de préciser ces éléments ainsi que la date à retenir lorsque le diagnostic et le début du traitement ne coïncident pas.

L'article R. 226-5 prévoit, pour certaines pathologies, un délai d'accès de cinq ans à compter du diagnostic. Or, les articles L. 224-10-2, paragraphe 7, et L. 226-11-1, paragraphe 5, du Code de la consommation, dans leur teneur proposée par le projet de loi n° 8708 amendé, habilitent le pouvoir réglementaire à fixer des délais dérogatoires inférieurs aux délais de cinq ans prévus aux paragraphes 1er et 2 de ces articles. Le Conseil d'État demande aux auteurs de conformer le contenu du règlement grand-ducal à sa base légale en indiquant un délai « inférieur » à cinq ans.

Pour les méningiomes cérébraux de grade I opérés et les méningiomes cérébraux non évolutifs, l'article R. 226-5 nouveau prévoit une extra-mortalité temporaire de six pour mille annuels du capital restant dû. La note de bas de page précise que le taux de surprime équivalent en pourcentage de la prime est calculé en fonction des conditions du contrat, notamment de sa durée. Cette différence d'assiette ne permet pas de comparer directement le taux prévu par le règlement grand-ducal au plafond de majoration de prime de 150 pour cent prévu aux articles L. 224-10-2, paragraphe 4, et L. 226-11-1, paragraphe 4, du Code de la consommation, dans leur teneur proposée par le projet de loi n° 8708 amendé. En effet, le texte ne précise pas l'articulation

entre le plafond légal et le calcul de la surprime, notamment lorsque la conversion du taux de six pour mille aboutit à une majoration supérieure au plafond légal. Le Conseil d'État demande dès lors de préciser que, lorsque la conversion du taux de six pour mille aboutit à une majoration supérieure à cette limite, la surprime applicable est ramenée au plafond légal.

Par ailleurs, le Conseil d'État donne à considérer que, dans les mêmes rubriques, la mention selon laquelle « toutes séquelles seront à tarifer séparément » n'est concevable que dans les limites de la loi en projet dans sa teneur amendée. Ainsi, le plafond légal s'applique non seulement à la majoration liée à la pathologie principale, mais également aux majorations résultant de ses séquelles.

À l'article R. 226-5, nouveau, la rubrique relative aux méningiomes cérébraux « non évolutifs » prévoit l'application d'une surprime jusqu'à cinq ans « après le traitement chirurgical », alors que les critères d'accès reposent sur la stabilité de la pathologie à l'imagerie médicale et ne supposent pas la réalisation d'un traitement chirurgical. Le terme de la surprime ne peut dès lors être déterminé lorsqu'aucune intervention chirurgicale n'a eu lieu. Le Conseil d'État estime qu'il conviendrait de préciser la durée d'application de cette surprime dans cette hypothèse.

Par ailleurs, la note de bas de page relative aux méningiomes prévoit que les délais d'accès courent, en dehors de la surveillance active, après la fin du traitement du méningiome ou l'arrêt du traitement par les médicaments qui y sont énumérés. Il conviendrait de préciser l'événement à retenir lorsque ces dates diffèrent et d'assurer la concordance de cette règle avec les indications figurant dans le tableau.

Article 7

L'article R. 226-6 règle la convocation du comité d'experts et la transmission des documents, sans déterminer les modalités d'adoption de ses avis et propositions. Le Conseil d'État recommande aux auteurs de compléter le dispositif, notamment en ce qui concerne la présidence, le quorum et les règles d'adoption des avis et propositions.

Article 8

Sans observation.

Observations d'ordre légistique

Observation générale

En ce qui concerne la présentation des dispositions modificatives, il y a lieu d'indiquer systématiquement « de la partie réglementaire du même code ».

Intitulé

Pour caractériser les énumérations, il est fait recours à des numéros suivis d'un exposant « ° » 1°, 2°, 3°, …

Aux énumérations, le mot « et » est à omettre à l'avant-dernier élément comme étant superfétatoire.

Préambule

Au fondement légal, il est d'usage d'indiquer seulement les articles de l'acte auquel il est fait référence et non pas leur subdivision.

Le troisième visa relatif à la fiche financière est à omettre, étant donné que le projet de règlement grand-ducal sous avis n'a pas d'impact sur le budget de l'État.

Les quatrième à septième visas relatifs aux avis des chambres professionnelles et des autres organes consultatifs sont à adapter pour tenir compte des avis effectivement parvenus au Gouvernement au moment où le règlement grand-ducal en projet sera soumis à la signature du Grand-Duc.

Article 1er

À la phrase liminaire, les virgules sont à supprimer. Cette observation vaut également pour les articles 2, phrase liminaire, et 3, phrase liminaire.

À l'occasion du remplacement d'articles dans leur intégralité, le texte nouveau est précédé de l'indication du numéro correspondant qui est souligné. Cette observation vaut également pour l'article 2.

À l'article R. 224-1, à la partie « Informations européennes normalisées en matière de crédit aux consommateurs », alinéa 1er, dans sa teneur proposée, et pour des raisons de cohérence rédactionnelle interne par rapport à l'acte qu'il s'agit de modifier, il y a lieu d'écrire « à l'article L. 224-6, paragraphe 1, du Code de la consommation ». Par analogie, cette observation vaut également pour l'article 2, à l'article R. 224-2, à la partie « Informations européennes en matière de crédit aux consommateurs », alinéa 1er, dans sa teneur proposée.

À l'article R. 224-1, à la partie « Informations essentielles », Partie I, huitième ligne, deuxième colonne, du tableau, dans sa teneur proposée, la virgule avant le mot « et » est à supprimer. Cette observation vaut également pour l'article 2, à l'article R. 224-2, à la partie « Informations essentielles », Partie I, huitième ligne, deuxième colonne, du tableau, dans sa teneur proposée.

À l'article R. 224-1, à la partie « Informations complémentaires sur le contrat de crédit », point 3, troisième ligne, première colonne, du tableau, dans sa teneur proposée, la virgule après le mot « disposé » est à supprimer.

Article 3

Dans un souci d'harmonisation rédactionnelle et en s'inspirant de la pratique courante observée en France et en Belgique, il y a lieu de privilégier pour l'insertion, le remplacement ou la suppression de parties de texte l'usage uniforme du mot « mot » par rapport au mot « terme ». Cela permet d'éviter toute ambiguïté sémantique ou technique pouvant résulter de l'emploi du mot « terme », lequel peut renvoyer à une notion plus spécialisée ou conceptuelle.

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, par exemple, au point 2°, lettre b), sous i), premier tiret, il convient d'écrire « À la troisième phrase, le mot […] ».

Au point 1°, les mots « la numérotation » sont à remplacer par les mots « le numéro de paragraphe » et l'accord au mot « supprimée » est à adapter en conséquence.

Au point 2°, lettres a) à c), le Conseil d'État se doit de constater que dans le comptage des alinéas par les auteurs se sont glissées plusieurs erreurs. À cet égard, le Conseil d'État rappelle qu'un alinéa est la partie d'un article qui comporte une ou plusieurs phrases complètes, commence à la ligne ou avec l'indication de l'article ou du paragraphe dont il fait partie, et se termine par le point final de la phrase ou, lorsque l'alinéa comporte plusieurs phrases, par celui de la dernière phrase de l'ensemble. Tant que la phrase unique ou, en présence de plusieurs phrases, la dernière phrase, au sens grammatical, n'est pas terminée par un point final, les dispositions qui se poursuivent sur plusieurs lignes constituent un même alinéa. Il en va de même des éléments d'une énumération qui, en l'absence de point final, font partie d'un seul alinéa. Le Conseil d'État demande dès lors aux auteurs à revoir l'ensemble des dispositions sous avis à la lumière de ce qui précède, afin de s'assurer que les renvois visant des alinéas désignent les endroits appropriés pour effectuer correctement les modifications envisagées.

Au point 2°, lettre b), sous i), deuxième tiret, il est recommandé de reformuler la phrase liminaire comme suit :

> « La lettre est complétée par un alinéa 2 nouveau, libellé comme suit : ».

Au point 3°, lettre a), il y a lieu de supprimer la virgule avant les mots « et les » et d'ajouter les mots « les mots » après ceux de « sont insérés entre ».

Au point 3°, lettres b), phrase liminaire, et c), phrase liminaire, la virgule avant les mots « est modifiée » est à supprimer.

Au point 3°, lettre c), sous ii), il y a lieu d'insérer une virgule après les mots « Au point ii) ».

Article 4

L'article sous examen est à reformuler comme suit :

> « **Art. 4.** À la section V de la partie réglementaire du même code, la sous-section IV intitulée « Inscription des intermédiaires de crédit » est abrogée. »

Article 5

L'article sous examen est à reformuler comme suit :

> « **Art. 5.** L'intitulé de la section VII, sous-section I, de la partie réglementaire du même code est libellé comme suit :
>
> « *Sous-section I. – Fiche d'information standardisée européenne (FISE) et calcul du taux annuel effectif global (TAEG)* ». »

Article 6

La phrase liminaire est à reformuler comme suit :

« À la suite de l'article R. 226-3 de la partie réglementaire du même code, il est inséré une sous-section II nouvelle, comprenant les articles R. 226-4 et R. 226-5 nouveaux, libellée comme suit : ».

Il est signalé que la présentation des indications et intitulés des sous-sections à insérer obéit aux mêmes règles que celles applicables à l'insertion d'articles. Comme pour les articles, les sous-sections qu'il s'agit d'insérer sont précédées de leur indication et intitulé, qui sont à souligner. Cette observation vaut également pour l'article 7.

À l'article R. 226-4, au tableau, à insérer, les mots latins « in situ » sont systématiquement à écrire en caractères italiques.

À l'article R. 226-5, deuxième ligne, deuxième colonne, du tableau, à insérer, le tiret après les mots « Absence de co-infection par les virus : VIH, VHB ; » est à déplacer avant les mots « Absence d'évolution vers une cirrhose ; ».

À l'article R. 226-5, septième ligne, quatrième colonne, et huitième ligne, quatrième colonne, du tableau, à insérer, il est signalé que les notes de bas de page sont à omettre.

Article 7

La phrase liminaire est à reformuler comme suit :

« À la suite de l'article R. 226-5 de la partie réglementaire du même code, il est inséré une sous-section III nouvelle, comprenant un article R. 226-6 nouveau, libellée comme suit : ».

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 16 votants, le 27 octobre 2026.

Le Secrétaire général, Le Président,

s. Marc Besch s. Marc Thewes