

Projet de loi

portant modification :

1° du Code de la consommation ; et

2° de la loi modifiée du 27 juillet 1997 sur le contrat d'assurance,

en vue de la transposition de la directive (UE) 2023/2673 du Parlement européen et du Conseil du 22 novembre 2023 modifiant la directive 2011/83/UE en ce qui concerne les contrats de services financiers conclus à distance et abrogeant la directive 2002/65/CE

Avis du Conseil d'État

(29 septembre 2026)

En vertu de l'arrêté du 3 juin 2026 du Premier ministre, le Conseil d'État a été saisi pour avis du projet de loi sous rubrique, élaboré par la ministre de la Protection des consommateurs.

Au texte du projet de loi étaient joints un exposé des motifs, un commentaire des articles, un texte coordonné, par extraits, du Code de la consommation, un tableau de correspondance entre les articles de la directive (UE) 2023/2673 du Parlement européen et du Conseil du 22 novembre 2023 modifiant la directive 2011/83/UE en ce qui concerne les contrats de services financiers conclus à distance et abrogeant la directive 2002/65/CE et les articles du Code de la consommation et de la loi modifiée du 27 juillet 1997 sur le contrat d'assurance, le texte de la directive (UE) 2023/2673 précitée, une fiche financière, une fiche d'évaluation d'impact ainsi qu'un « check de durabilité – Nohaltegkeetscheck ».

L'avis de l'Union luxembourgeoise des consommateurs a été communiqué au Conseil d'État en date du 6 août 2026.

Considérations générales

Le projet de loi sous rubrique a pour objet de transposer en droit national la directive (UE) 2023/2673 du Parlement européen et du Conseil du 22 novembre 2023 modifiant la directive 2011/83/UE en ce qui concerne les contrats de services financiers conclus à distance et abrogeant la directive 2002/65/CE.

Cette directive a notamment pour finalité de renforcer la protection des consommateurs dans le cadre de la conclusion de contrats de services financiers conclus à distance. À cette fin, elle précise les exigences relatives aux informations précontractuelles que les professionnels sont tenus de fournir avant la conclusion du contrat, garantit au consommateur la possibilité

de solliciter une intervention humaine lorsqu'un professionnel recourt à des outils automatisés, tels que des agents conversationnels (« chatbots »), afin de mieux appréhender les conséquences du contrat sur sa situation financière, et introduit des mesures destinées à limiter le recours à des techniques de conception ou de marketing susceptibles d'altérer ou d'influencer la capacité du consommateur à prendre des décisions libres et éclairées (« dark patterns »).

Par ailleurs, la directive à transposer renforce le droit de rétractation du consommateur, notamment par l'introduction d'une fonctionnalité électronique permettant l'exercice de ce droit de manière simple, directe et efficace lorsque le contrat est conclu en ligne.

Afin de garantir un niveau élevé et uniforme de protection des consommateurs au sein de l'Union européenne, la directive (UE) 2023/2673 précitée entend encore instaurer un « filet de sécurité » applicable aux services financiers qui sont exclus du champ d'application de certaines législations sectorielles ou qui ne sont couverts que partiellement par celles-ci. En effet, bien qu'un cadre légal sectoriel puisse exister pour certains services financiers, celui-ci ne prévoit pas nécessairement l'ensemble des garanties offertes aux consommateurs, notamment en matière d'informations précontractuelles, de droit de rétractation ou d'explications adéquates relatives aux caractéristiques et aux conséquences du contrat. Dans de telles situations, les dispositions pertinentes de la directive (UE) 2023/2673 précitée combleront ces lacunes et assureront un niveau de protection approprié des consommateurs.

Examen des articles

Articles 1^{er} à 6

Sans observation.

Article 7

L'article sous revue a pour objet de modifier l'article L. 222-13 du Code de la consommation.

Au point 1^o, les auteurs entendent modifier le paragraphe 1^{er} de l'article précité du Code de la consommation qui précise en son alinéa 1^{er} que « [l]a présente section s'applique aux contrats à distance portant sur des services financiers entre un professionnel et un consommateur, à l'exclusion des services ayant trait à l'assurance [...] ». L'alinéa 2 du même article précise que la loi modifiée du 27 juillet 1997 sur le contrat d'assurance fixe les règles relatives à la commercialisation à distance des contrats d'assurance. La modification proposée par les auteurs ne concerne qu'indirectement la loi précitée du 27 juillet 1997 en ce qu'elle ne vise pas les distributeurs d'assurance, mais les fournisseurs de places de marché. L'obligation d'information prévue au futur article L. 222-14, paragraphe 1*bis*, qui est introduit dans le Code de la consommation par l'article 8 de la loi en projet, ne vise en effet que les fournisseurs de places de marché. Dès lors, l'alinéa 3 nouveau, que les auteurs entendent insérer à l'article L. 222-13, paragraphe 1^{er}, ne s'applique pas « par dérogation à l'alinéa précédent », mais s'y ajoute. Le Conseil d'État suggère dès lors d'omettre l'insertion de l'alinéa 3 nouveau

et de compléter l'article L. 222-13, paragraphe 1^{er}, alinéa 2, par une deuxième phrase nouvelle, libellée comme suit :

« Est également applicable aux contrats d'assurance commercialisés à distance, l'article L. 222-14, paragraphe 1*bis*, du présent Code. »

Article 8

L'article sous revue a pour objet de modifier l'article L. 222-14 du Code de la consommation, notamment en y insérant un paragraphe 1*bis* nouveau prévoyant une obligation d'information précontractuelle à charge du fournisseur de place de marché en ligne lorsqu'un contrat à distance portant sur un service financier est proposé au consommateur sur une telle place de marché.

Le Conseil d'État constate que l'article L. 222-23 du Code de la consommation prévoit que la violation des dispositions de la section 2 est sanctionnée conformément à l'article 63 de la loi modifiée du 5 avril 1993 relative au secteur financier. Or, l'obligation d'information prévue à l'article L. 222-14, paragraphe 1*bis*, du Code de la consommation, s'impose au fournisseur de place de marché en ligne, lequel ne relève pas du champ d'application de la loi précitée du 5 avril 1993 et, partant, du pouvoir de sanction de la Commission de surveillance du secteur financier prévu à l'article 63 de cette loi.

Le Conseil d'État rappelle que l'article 24, paragraphe 1^{er}, de la directive 2011/83/UE en ce qui concerne les contrats de services financiers conclus à distance et abrogeant la directive 2002/65/CE, tel que modifié et rendu applicable aux contrats à distance portant sur des services financiers par la directive (UE) 2023/2673 précitée, impose aux États membres de prévoir des sanctions effectives, proportionnées et dissuasives en cas de violation des dispositions nationales adoptées conformément à cette directive. Il demande dès lors aux auteurs, sous peine d'opposition formelle pour transposition incorrecte de la directive, de prévoir un régime de sanctions applicable au non-respect de l'obligation prévue à l'article L. 222-14, paragraphe 1*bis*, nouveau, du Code de la consommation.

Articles 9 et 10

Sans observation.

Article 11

L'article sous revue vise à remplacer l'article L. 222-16, paragraphe 1^{er}, du Code de la consommation afin de transposer l'article 16*bis*, paragraphe 10, nouveau, de la directive 2011/83/UE précitée.

Le Conseil d'État constate que les auteurs emploient les mots « une autre législation régissant des services financiers spécifiques » pour transposer les mots « un autre acte de l'Union régissant des services financiers spécifiques » figurant dans la directive 2011/83/UE précitée.

À cet égard, le Conseil d'État relève que les considérants 16 à 22 de la directive (UE) 2023/2673 précitée se réfèrent de manière constante aux « actes de l'Union » régissant des services financiers spécifiques. À l'inverse,

le terme « législation » peut notamment être compris comme visant la législation nationale, un ensemble normatif plus large ou encore toute autre législation existante. Or, les considérants précités font apparaître que le législateur européen entend viser, de manière générale, les actes sectoriels de l'Union régissant des services financiers spécifiques. Ils citent à cet égard des actes de différentes natures, notamment des directives et des règlements européens, et mentionnent également des actes de base susceptibles d'être complétés par des actes délégués ou des actes d'exécution. Partant, l'emploi du terme « législation » crée une insécurité juridique quant à la détermination des actes visés. Le Conseil d'État demande dès lors aux auteurs d'adapter, sous peine d'opposition formelle, le libellé de la disposition en projet en ayant recours à la formulation « un acte de l'Union européenne et, le cas échéant, les lois et règlements grand-ducaux le transposant ou le mettant en œuvre ».

Articles 12 et 13

Sans observation.

Articles 14 et 15

En ce qui concerne l'emploi des mots « une autre législation régissant des services financiers spécifiques », le Conseil d'État renvoie à ses observations formulées à l'endroit de l'article 11 et réitère son opposition formelle pour insécurité juridique à l'égard des articles L. 222-17-2, paragraphe 4, et L. 222-18, paragraphe 7, nouveaux, du Code de la consommation.

Articles 16 à 28

Sans observation.

Article 29

La disposition sous revue prévoit une mise en vigueur de la loi en projet au 19 juin 2026. Le Conseil d'État attire l'attention des auteurs sur le fait que, d'après la Cour constitutionnelle, le principe de sécurité juridique s'oppose à ce qu'une disposition législative ou réglementaire s'applique rétroactivement, sauf à titre exceptionnel et lorsque le but à atteindre l'exige dans l'intérêt général et que la confiance légitime des intéressés est dûment respectée¹. Une application rétroactive, telle que prévue par la disposition sous revue, risque de heurter les principes de sécurité juridique et de confiance légitime, notamment en ce qui concerne certaines situations juridiques antérieures définitivement acquises. Dès lors, le Conseil d'État s'oppose formellement à la disposition sous revue et demande aux auteurs de s'en tenir aux délais de droit commun en matière de publication et d'entrée en vigueur prévus à l'article 4 de la loi du 23 décembre 2016 concernant le Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg.

¹ Arrêt de la Cour constitutionnelle n° 00152 du 22 janvier 2021 (Mém. A - n° 72 du 28 janvier 2021).

Observations d'ordre légistique

Observation préliminaire

Le Conseil d'État se doit de signaler de nombreuses fautes de ponctuation et plus particulièrement en ce qui concerne le placement incorrect des virgules. Il se dispense de relever celles-ci de façon détaillée et demande aux auteurs de procéder aux redressements qui s'imposent.

Observations générales

Lorsqu'il est fait référence à des qualificatifs tels que « *bis*, *ter*, ... », ceux-ci sont à écrire en caractères italiques et à accoler systématiquement au chiffre ou à la lettre en question.

Le Conseil d'État signale que lors des renvois, les différents éléments auxquels il est renvoyé sont systématiquement à séparer par des virgules. À titre d'exemple, à l'article 9, point 3°, à l'article L. 222-15, paragraphe 3, deuxième phrase, à insérer, il y a lieu d'insérer une virgule après les mots « paragraphe 1^{er} ».

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, à l'article 7, point 2°, il faut écrire « Au paragraphe 2, première phrase, [...] » et à l'article 19, les mots « À la lettre Q. de l'article 1^{er} » sont à remplacer par ceux de « À l'article 1^{er}, lettre Q, ».

Il est recommandé d'écrire « [...] [est inséré / est insérée / sont insérés] entre les mots « [...] » et « [...] » ». Dans le même ordre d'idées, il est recommandé d'écrire « les mots « [...] » sont insérés après les mots « [...] » ».

Lors de l'insertion d'un paragraphe, il est recommandé d'écrire « est [ajouté / inséré] ~~le~~ un paragraphe [...] nouveau ». Dans le même ordre d'idées, il est recommandé d'écrire « est [ajouté / inséré] ~~le~~ un article [...] nouveau ».

Lorsqu'il est renvoyé à une lettre faisant partie d'une subdivision a), b), c), ..., il y a lieu d'utiliser systématiquement le mot « lettre » avant la lettre référée, et non le mot « point ». Ainsi, par exemple, à l'article 11, à l'article L. 222-16, paragraphe 1^{er}, alinéa 2, dans sa teneur proposée, il convient d'écrire « lettre p ».

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.

Il y a lieu de remplacer les guillemets utilisés en langue anglaise (" ") par des guillemets utilisés en langue française (« »).

Dans un souci de meilleure lisibilité, il y a lieu de reprendre les modifications à effectuer sous forme d'énumération, en employant des

numéros et/ou des lettres, au lieu de les présenter par un texte continu. Cette observation vaut par exemple pour l'article 5.

Pour caractériser les énumérations à insérer dans le Code de la consommation, il est demandé d'avoir recours à des numéros suivis d'un exposant « ° » 1°, 2°, 3°, ... À titre d'exemple, à l'article 6, à l'article L. 222-10-2, paragraphe 2, deuxième phrase, à insérer, les lettres a) à c) sont à remplacer par des numéros 1° à 3°.

Les textes normatifs sont en principe rédigés au présent et non au futur. Ainsi, par exemple, à l'article 6, à l'article L. 222-10-2, paragraphe 2, deuxième phrase, lettre c), à insérer, il convient de remplacer le mot « sera » par le mot « est ».

Les références aux dispositions figurant dans le dispositif se font en principe sans rappeler qu'il s'agit du « du présent Code », à l'exception des cas où l'emploi de ces mots peut s'avérer nécessaire dès lors que leur omission peut être de nature à introduire un doute au sujet de l'acte visé, et plus particulièrement lorsque plusieurs actes sont visés à un même endroit. Subsidiairement, il est signalé que dans ce contexte le mot « Code » est à écrire avec une lettre initiale minuscule.

Lorsqu'un acte est cité, il faut veiller à reproduire son intitulé tel que publié officiellement, indépendamment de sa longueur. Partant, il y a lieu d'écrire « règlement (UE) 2022/2065 du Parlement européen et du Conseil du 19 octobre 2022 relatif à un marché unique des services numériques et modifiant la directive 2000/31/CE (règlement sur les services numériques) », « directive 2005/29/CE du Parlement européen et du Conseil du 11 mai 2005 relative aux pratiques commerciales déloyales des entreprises vis-à-vis des consommateurs dans le marché intérieur et modifiant la directive 84/450/CEE du Conseil et les directives 97/7/CE, 98/27/CE et 2002/65/CE du Parlement européen et du Conseil et le règlement (CE) n° 2006/2004 du Parlement européen et du Conseil (« directive sur les pratiques commerciales déloyales ») » 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) ». Afin de faciliter la lecture du dispositif, il peut exceptionnellement être recouru à la formule « règlement (UE) XX/YYYY précité » et « directive XXXX/YY/UE précitée » si dans le dispositif il a déjà été fait mention de l'intitulé complet de l'acte visé.

En ce qui concerne l'emploi du mot « notamment », le Conseil d'État signale que si celui-ci a pour but d'illustrer un principe établi par le texte, il est à écarter comme étant superfétatoire. Une énonciation d'exemples est en effet sans apport normatif.

Intitulé

Au point 1°, le mot « et » après le point-virgule est à supprimer car superfétatoire.

Article 2

À la phrase liminaire, les virgules sont à supprimer. Cette observation vaut également pour les phrases liminaires aux articles 4, 7, 8, 9, 12, 15 et 16.

Au point 1°, lettre a), les mots « phrase introductive » sont à remplacer par les mots « phrase liminaire ». Cette observation vaut également pour l'article 22, point 1°, lettre a). Par ailleurs, les mots « le numéro (1) est supprimé et » sont à supprimer. En effet, le numéro du paragraphe 1^{er} et ceux des dispositions abrogées aux paragraphes 2 et 3 sont à maintenir pour préserver la cohérence des références, même s'il s'agit de dispositions figurant *in fine* de l'article.

Au point 1°, lettre c), on ne dit pas « supprimé et remplacé », mais seulement « remplacé ». La suppression résulte de plein droit du remplacement de la disposition ancienne par la disposition nouvelle, qui s'y substitue.

Article 4

Au point 3°, phrase liminaire, il convient d'ajouter une parenthèse fermante après le nombre « 10 », pour écrire « point 10) ».

Article 6

L'article sous examen est à reformuler comme suit :

« **Art. 6.** À la suite de l'article L. 222-10-1 du même code, il est inséré une sous-section *7bis* nouvelle, comprenant un article L. 222-10-2 nouveau, libellée comme suit :

« Sous-section *7bis* – Droit de rétractation des contrats à distance conclus au moyen d'une interface en ligne

Art. L. 222-10-2. [...]. » »

Les articles 14, 17 et 18 sont à reformuler dans le même sens.

Article 7

Au point 1°, il est recommandé de reformuler la phrase liminaire comme suit :

« 1° Au paragraphe 1^{er}, il est ajouté après l'alinéa 2 un alinéa 3 nouveau, libellé comme suit : ».

Au point 1°, à l'article L. 222-13, paragraphe 1^{er}, alinéa 3, à insérer, il est signalé que dans le cadre de renvois à des alinéas, l'emploi d'une tournure telle que « à l'alinéa précédent » est à écarter. Mieux vaut viser le numéro de l'alinéa en question, étant donné que l'insertion d'une nouvelle disposition à l'occasion d'une modification ultérieure peut avoir pour conséquence de rendre le renvoi inexact.

Le point 1° est à terminer par un point-virgule.

Au point 3°, lettre a), il est recommandé d'écrire « les mots « Au cas où il » sont remplacés par les mots « Lorsqu'il » ». Cette observation vaut également pour l'article 21, point 2°, lettre a). Par ailleurs, les mots « en début

de phrase » sont à supprimer car superfétatoires. Finalement, la lettre a) est à terminer par un point-virgule.

Au point 3°, lettre b), il est recommandé de remplacer les mots « seconde phrase » par ceux de « deuxième phrase ».

Article 8

Au point 1°, lettre b), à l'article L. 222-14, paragraphe 1^{er}, lettre w), dans sa teneur proposée, il y a lieu d'insérer le mot « modifiée » entre la nature et la date du premier acte y visé, étant donné que celui-ci a déjà fait l'objet de modifications depuis son entrée en vigueur. En plus, pour désigner cet acte, il convient d'avoir recours à son intitulé de citation, de sorte qu'il y a lieu d'écrire « loi modifiée du 18 décembre 2015 relative à la défaillance des établissements de crédit et de certaines entreprises d'investissement ».

Article 9

Le point 1° est à reformuler comme suit :

« 1° Le paragraphe 1^{er} est complété par une deuxième phrase nouvelle, libellée comme suit :

« [...] » ; ».

Au point 2°, lettre c), il est recommandé de remplacer les mots « en fin de phrase » par ceux de « après les mots « l'article L. 222-19 » ». Par ailleurs, le point final est à remplacer par un point-virgule.

Le point 3° est à reformuler comme suit :

« 3° Au paragraphe 3 est ajoutée à la suite de la première phrase la phrase suivante :

« [...] » »

Article 10

À la phrase liminaire, la virgule avant les mots « du même code » est à omettre. Cette observation vaut également pour l'article 13, phrase liminaire.

Article 12

Au point 1°, il est recommandé de reformuler la phrase liminaire de la manière suivante :

« 1° Le paragraphe 1^{er} est complété par un alinéa 2 nouveau, libellé comme suit : ».

Au point 2°, la phrase liminaire est à reformuler dans le même sens.

Au point 3°, à l'article L. 222-17, paragraphe 4, à insérer, il est relevé que lorsqu'on se réfère au premier paragraphe, les lettres « er » sont à insérer en exposant derrière le numéro pour écrire « paragraphe 1^{er} ».

Article 15

Au point 2°, lettre b), le Conseil d'État se doit de relever qu'on « abroge » un acte normatif dans son ensemble ainsi que les articles, paragraphes ou annexes, tandis que l'on « supprime » toutes les autres

dispositions, comme les alinéas, phrases ou parties de phrase. Partant, il convient de remplacer le mot « abrogées » par le mot « supprimées ».

Au point 3°, à l'article L. 222-18, paragraphe 2*bis*, à insérer, il est recommandé de supprimer les mots « présent article, » car superfétatoires, pour écrire « tel que prévu au paragraphe 2, lettre b), ».

Article 16

Le point 1° est à reformuler comme suit :

« 1° Le paragraphe 1^{er} est modifié comme suit :

- a) À la première phrase, les mots « [...] » sont remplacés par les mots « [...] » ;
- b) Le paragraphe est complété par la phrase suivante :
« [...] » »

Article 18

À l'article L. 222-24, paragraphe 2, à insérer, il est suggéré de remplacer les mots « contenue dans le paragraphe 1^{er} » par ceux de « prévue au paragraphe 1^{er} ». Cette observation vaut également pour l'article 27, à l'article 62-12, paragraphe 2, à insérer.

Article 19

Il y a lieu de recopier correctement le texte de la loi à modifier en accordant le mot « organisés » au genre masculin singulier.

Article 20

Au point 1°, lettre b), phrase liminaire, il faut supprimer le chiffre « 3 ».

Étant donné qu'il ne comporte pas de point énumératif portant le numéro « 2° », l'article sous examen est à reformuler comme suit :

« **Art. 20.** L'article 10, paragraphe 1^{er}, de la même loi est modifié comme suit :

- 1° À la lettre a), [...] ;
- 2° À la suite de la lettre c), sont ajoutées les lettres *cbis*) et *cter*) nouvelles, libellées comme suit :
« *cbis*) [...],
cter) [...], » ;
- 3° À la lettre d), [...] ;
- 4° À la suite de la lettre l), [...] ;
- 5° À la suite de la lettre r), [...], ». »

Article 22

Au point 2°, lettre a), sous ii), premier tiret, il convient d'ajouter le mot « et » après les mots « « l'identité » ».

Au point 2°, la lettre b) est à reformuler comme suit :

- « b) À l'alinéa 2, est ajoutée à la suite de la première phrase la phrase suivante :
« [...] » ; ».

Au point 3°, lettres b) et c), phrase liminaire, il est recommandé d'écrire « l'alinéa 2 ancien, devenu l'alinéa 3, ».

Article 26

À l'article 62-4-2, alinéa 2, à insérer, il convient de renvoyer à l'« alinéa 1^{er} » et non pas au « premier alinéa ».

Article 28

Au cas où il s'agit d'apporter la même modification à différents paragraphes d'un même article, une seule disposition peut être utilisée à cet effet. Partant, l'article sous examen est à reformuler comme suit :

« **Art. 28.** À l'article 100-1, paragraphes 1^{er}, première phrase, 3, première phrase, et 4, première phrase, de la même loi, les mots « dans les meilleurs délais » sont remplacés par les mots « sans retard excessif ». »

Article 29

Pour marquer l'entrée en vigueur rétroactive d'un acte, il y a lieu d'avoir recours aux mots « produire ses effets ». Partant, il y a lieu de rédiger l'article sous examen de la manière suivante :

« **Art. 29.** La présente loi produit ses effets au 19 juin 2026. »

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 19 votants, le 29 septembre 2026.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Marc Thewes