

N°8255
CHAMBRE DES DEPUTES

Projet de loi portant modification du Code de la consommation

* * *

Projet de
Rapport de la Commission de l'Agriculture, de l'Alimentation et de la Viticulture

(04.07.2024)

La Commission se compose de : M. Jeff BOONEN, Président-Rapporteur ; M. André BAULER, Mme Claire DELCOURT, M. Félix EISCHEN, M. Luc EMERING, M. Jeff ENGELEN, M. Fernand ETGEN, M. Franz FAYOT, M. Gusty GRAAS, M. Christophe HANSEN, Mme Paulette LENERT, Mme Octavie MODERT, M. Ben POLIDORI, Mme Alexandra SCHOOS, Mme Joëlle WELFRING, Mme Stéphanie WEYDERT, membres

* * *

1. Antécédents

Le projet de loi 8255 a été déposé à la Chambre des Députés en date du 27 juin 2023. Le texte du projet de loi était accompagné d'un exposé des motifs, d'un commentaire d'articles, d'une fiche d'évaluation d'impact, ainsi que d'une fiche financière.

Le projet de loi a été renvoyé à la Commission de l'Agriculture, de l'Alimentation et de la Viticulture de la Chambre des Députés (ci-après « commission parlementaire ») en date du 30 novembre 2023.

Les avis relatifs au projet de loi 8255 suivants sont parvenus à la Chambre des Députés aux dates indiquées :

- Avis de la Chambre des fonctionnaires et employés publics (6 juillet 2023) ;
- Avis de l'Autorité de la concurrence du Grand-Duché de Luxembourg (17 juillet 2023) ;
- Avis de l'Union Luxembourgeoise des Consommateurs (18 juillet 2023) ;
- Avis de la Chambre de Commerce (4 octobre 2023) ;
- Avis de la Cour Supérieure de Justice (12 octobre 2023) ;
- Avis du Tribunal d'Arrondissement de Luxembourg (12 octobre 2023) ;
- Avis du Parquet du Tribunal d'Arrondissement de Luxembourg (12 octobre 2023) ;
- Avis du Parquet du Tribunal d'Arrondissement de Diekirch (12 octobre 2023) ;
- Avis de la Chambre des Salariés (21 novembre 2023) ;
- Avis du Conseil d'État (27 février 2024) ;
- Avis de la Chambre des Métiers (15 mars 2024) ;
- Avis complémentaire de la Commission nationale pour la protection des données (23 avril 2024) ;
- Avis complémentaire de l'Autorité de la concurrence du Grand-Duché de Luxembourg (23 avril 2024) ;
- Avis complémentaire du Conseil d'État (11 juin 2024) ;

- Avis complémentaire de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics (20 juin 2024).

Lors de la réunion du 28 mars 2024, le projet de loi a été présenté aux membres de la commission parlementaire, de même que l'avis du Conseil d'État a été analysé. En outre, la commission parlementaire a désigné Monsieur Jeff Boonen comme rapporteur du projet de loi.

Lors de la même réunion, la commission parlementaire a également adopté une série d'amendements.

Le présent rapport fut adopté par la commission parlementaire lors de sa réunion du 4 juillet 2024.

2. Objet du projet de loi

Une des attributions du ministère de la Protection des consommateurs est d'assurer une « politique de protection juridique des consommateurs » tant au niveau national que dans le marché intérieur. L'accent est mis sur le droit du consommateur à l'information comme moyen de protection, ce qui est entrepris par un travail d'écoute, de sensibilisation et de guidance. Le Code de la consommation (le « Code ») est le fondement légal qui garantit la protection des droits des consommateurs. Dans le cadre de ses missions, le ministère de la Protection des consommateurs organise des échanges réguliers avec les parties prenantes et effectue une veille des dispositions du Code. Bien que la transposition des différentes directives soit assurée et conforme à la volonté du législateur luxembourgeois dans le paysage juridique national, les travaux du présent projet de loi ont ainsi permis d'identifier certaines dispositions susceptibles d'être à la fois simplifiées et améliorées et qui constituent le fondement du présent projet de loi.

a) Simplification concernant la procédure de recrutement des officiers de police judiciaire

Conformément au dispositif actuel du Code, les enquêtes sur le territoire luxembourgeois en matière d'indication des prix sont menées par des agents habilités, nommés par le ministre ayant la Protection des consommateurs dans ses attributions, parmi les fonctionnaires de la catégorie de traitement A de l'administration et ceux de la catégorie de traitement B ayant au moins la fonction d'inspecteur. Or, vu les difficultés liées au recrutement des personnes ayant le niveau de carrière requis pour l'exercice de ces missions, il a été jugé utile d'adapter la procédure de recrutement à l'image de ce qui est déjà prévu dans d'autres administrations fonctionnant de manière similaire, afin de gagner en flexibilité dans l'organisation du service et d'augmenter par conséquent son efficacité.

b) Précision quant à la nature des sanctions

Dans un souci de clarté, il est proposé de préciser la nature des sanctions contenues dans le Code, en soulignant la nature pénale i dans tout article du Code instaurant des sanctions pénales, afin d'éviter toute confusion possible avec des sanctions administratives .

c) Clarifications en matière de clauses abusives

i) Qualité irréfragable

Le Code considère comme étant abusives (et partant réputées nulles et non écrites) les clauses dans les contrats entre un professionnel et un consommateur qui entraînent un déséquilibre des droits et obligations au préjudice du consommateur. L'intention du législateur

était de créer une liste « noire » de clauses considérées comme abusives en tout état de cause et une précision explicite dans le texte quant au caractère irréfragable de ces clauses s'avère ainsi souhaitable.

ii) Clauses pénales

Lors de la transposition de la directive 1993/13/CEE sur les clauses abusives, qui est d'harmonisation minimale, le législateur a opté pour la non-intégration dans la liste « noire » des clauses ayant pour objet ou pour effet « d'imposer au consommateur qui n'exécute pas ses obligations une indemnité d'un montant disproportionnellement élevé » (point e) de son annexe). Actuellement, au Luxembourg une clause pénale d'un montant excessif peut seulement faire l'objet d'une modération par le juge (par les dispositions du Code civil) mais elle n'encourt pas la sanction de la nullité prévue dans le Code. Il semble dès lors opportun de procéder à une modification législative, par le biais d'un élargissement de la liste « noire » des clauses abusives en ce sens.

iii) Relevé d'office

Les modifications projetées s'accompagnent également de l'insertion dans le Code d'une obligation d'examen d'office du caractère abusif d'une clause contractuelle par le juge qui viendra compléter le dispositif garant du respect des droits des consommateurs. En effet, cette approche repose notamment sur la position adoptée par la jurisprudence européenne, suivie par les juges luxembourgeois qui font usage du pouvoir de relever d'office le caractère abusif de ces clauses.

3. Avis relatifs au projet de loi

a) Avis du Conseil d'État

Le Conseil d'État a émis une opposition formelle dans son avis du 27 février 2024. Il rappelle la modification de la Constitution qui a érigé le statut des fonctionnaires de l'État en matière réservée à la loi. En conséquence, la formation des fonctionnaires qui constitue une partie essentielle du statut et doit être traitée de la même manière. La Haute Corporation exige ainsi de faire figurer dans la loi les exigences minimales en matière de volume et de contenu de la formation ainsi que les conditions de réussite. Il s'interroge par ailleurs de l'opportunité de préciser la nature des sanctions pénales et sur la nature irréfragable des clauses étant considérées comme abusives en toutes circonstances.

b) Avis de la Chambre des fonctionnaires et employés publics

La Chambre des fonctionnaires et employés publics constate que les dispositions prévues pour ces administrations précisent bien les catégories et groupes de traitement dont doivent relever les agents éligibles pour obtenir la qualité d'officier de police judiciaire, voire les fonctions à occuper par ceux-ci.

Au vu de l'objectif de « gagner en flexibilité dans l'organisation du service et augmenter par conséquent son efficacité », la Chambre n'a pas d'objections à formuler concernant l'extension du champ de recrutement des officiers de police judiciaire auprès du Ministère de la Protection des consommateurs.

Concernant la nouvelle formation spéciale qui sera introduite en application du projet de loi sous avis, la Chambre se demande si les agents en service ayant actuellement déjà la qualité d'officier de police judiciaire devront également suivre celle-ci ou si une dispense sera éventuellement prévue pour ces agents, ce qui serait logique au vu de leur expérience

professionnelle. La Chambre des fonctionnaires et employés publics remarque que le texte ne fournit malheureusement pas de précisions y relatives.

La Chambre regrette encore que le projet de règlement grand-ducal devant arrêter les modalités d'organisation et le programme de la nouvelle formation spéciale ne soit pas joint au dossier sous avis.

Sous réserve des observations qui précèdent, la Chambre des fonctionnaires et employés publics dans son avis du 4 juillet 2023 se déclare d'accord avec le projet de loi lui soumis.

c) Avis de l'Autorité de la concurrence du Grand-Duché de Luxembourg

Dans son avis du 11 juillet 2023, l'Autorité marque son accord avec le projet de loi susvisé.

d) Avis de l'Union Luxembourgeoise des Consommateurs

L'Union Luxembourgeoise des Consommateurs marque dans son avis du 17 juillet 2023 son accord avec les modifications proposées par les articles 4 et 5 et n'a pas émis de remarques particulières quant aux autres modifications proposées par le projet de loi sous avis.

e) Avis de la Chambre de Commerce

Dans son avis du 3 octobre 2023, la Chambre de Commerce n'a pas émis de remarques particulières.

f) Avis de la Cour Supérieure de Justice

La Cour Supérieure de Justice, dans son avis du 26 septembre 2023, n'a pas émis d'observations particulières.

g) Avis du Tribunal d'Arrondissement de Luxembourg

Dans son avis du 25 septembre 2023, le Tribunal d'Arrondissement de Luxembourg n'a pas émis de remarques particulières.

h) Avis du Parquet du Tribunal d'Arrondissement de Luxembourg

Dans son avis du 29 septembre 2023, le Tribunal d'Arrondissement de Luxembourg n'a pas émis d'observations particulières.

i) Avis du Parquet du Tribunal d'Arrondissement de Diekirch

Dans son avis du 3 octobre 2023, le Parquet du Tribunal d'Arrondissement de Diekirch n'a aucune observation particulière à formuler quant au projet de loi lui soumis pour avis.

j) Avis de la Chambre des Salariés

Dans son avis du 16 novembre 2023, la Chambre des Salariés n'a pas émis de remarques particulières.

k) Avis de la Chambre des Métiers

Dans son avis du 14 mars 2024, la Chambre des Métiers n'a aucune observation particulière à formuler quant au projet de loi lui soumis pour avis.

4. Commentaire des articles

Article 1^{er} (Modification de l'article L. 112-3 paragraphe 3, du Code de la consommation)

Cet article vise une adaptation du formatage de la liste des produits d'hygiène et de beauté du Code de la consommation de l'article L. 112-3 paragraphe 3, pour lesquels un double affichage des prix est exigé.

Article 2 (Modification de l'article L. 113-1, paragraphe 7, du Code de la consommation)

Cet article prévoit que l'amende prévue par le paragraphe 7 de l'article L. 113-1 est de nature correctionnelle.

Il est à noter que les modifications apportées aux articles 2, 3, 6 à 13 et 16 du projet de loi sous rubrique ; respectivement aux articles L. 113-1 paragraphe 7, L. 122-8, paragraphe 1^{er}, L. 211-4, paragraphe 1^{er}, L.213-7, paragraphe 2, L.222-8, paragraphe 2, L. 222-11, paragraphe 10, L. 223-13, L. 224-25, L. 225-23, L. 226-43 et L. 311-9, paragraphe 2, du Code de la consommation, visent à améliorer l'identification et la clarification de la nature pénale de ces sanctions dans le Code.

Le droit de la consommation luxembourgeois prévoit principalement des sanctions pénales, bien que des sanctions administratives soient également disponibles pour le ministre chargé de la Protection des consommateurs, notamment en matière de droit des passagers aériens (article L. 311-9, paragraphe 1^{er}) et des passagers non aériens (loi du 5 février 2021 sur les transports publics¹). De plus, la loi du 30 novembre 2022 portant modification du Code de la consommation aux fins de transposition de la directive (UE) 2019/2161 du Parlement européen et du Conseil² a introduit un mécanisme d'avertissement écrit pour certaines infractions.

Bien que le Code de la consommation précise la nature des sanctions, il est observé que seul l'article L. 112-9 indique explicitement la nature contraventionnelle de la sanction. Par souci de cohérence, de transparence et de clarté, une harmonisation des libellés est effectuée pour préciser la nature pénale des sanctions dans tous les articles concernés.

Dans son avis, qui date du 27 février 2024, le Conseil d'État note que le Code de la consommation ne contient actuellement qu'une seule disposition précisant la nature des amendes qu'il prévoit : l'article L. 112-9 indique que les amendes sont de nature contraventionnelle. Le projet de loi vise à spécifier que les amendes et sanctions prévues dans les autres dispositions du Code de la consommation sont de nature correctionnelle. Concernant l'article L. 112-9 du Code de la consommation, la Haute Corporation est d'avis que la précision selon laquelle l'amende est de nature contraventionnelle est nécessaire. En effet, sans cette précision, le juge pénal pourrait considérer ces amendes comme des peines délictuelles. Or, l'intention du législateur est de confier la compétence de ces infractions au juge de police.

Toutefois, le Conseil d'État estime que la précision quant à la nature des autres sanctions est superflue, leur nature correctionnelle étant suffisamment établie par les articles 15 et 16 du Code pénal. En conséquence, la Haute Corporation recommande de ne pas retenir les modifications proposées aux articles 2, 3, 6 à 13 et 16.

¹ Loi du 5 février 2021 sur les transports publics

² Loi du 30 novembre 2022 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.

En ce qui concerne les observations du Conseil d'État relatifs aux points 2 à 3, 6 à 13 et 16, la commission parlementaire décide de faire siennes les observations des représentants du ministère et de maintenir la spécification relative à la nature des sanctions, malgré l'avis du Conseil d'État selon lequel celle-ci est considérée comme superfétatoire, étant donné que leur caractère correctionnel ressort à suffisance des articles 15 et 16 du Code pénal.

La commission parlementaire considère que le maintien de cette spécification permet de différencier de manière non équivoque, non seulement entre contravention et délit, mais également entre les sanctions de nature pénale et administrative. Bien que le Code de la consommation soit principalement assorti de sanctions d'ordre pénal, il a été doté, au fil des années, de sanctions de nature administrative. La précision quant au caractère correctionnel des amendes vise donc à dissiper toute ambiguïté éventuelle quant à leur nature administrative ou pénale.

Article 3 (Modification de l'article L. 122-8, paragraphe 1^{er} du Code de la consommation)

En parallélisme aux articles 2, 6 à 13 et 16, cet article vise la clarification de la nature des sanctions dans le Code de la consommation en modifiant l'article L.122-8, paragraphe 1^{er} du Code de la consommation afin de préciser que l'amende est de nature correctionnelle. Pour plus de détails il est renvoyé aux réflexions formulées à l'endroit de l'article 2 relatives à l'amélioration de l'identification de la nature des sanctions dans le Code de la consommation.

Article 4 (Modification de l'article L. 211-2, paragraphe 1^{er}, du Code de la consommation)

Cet article introduit, à l'endroit de l'article L. 211-2, paragraphe 1^{er}, l'obligation du juge de relever d'office une clause abusive au Code.

Cette modification du Code fait droit aux jurisprudences européenne et nationale qui prévoient l'obligation du juge de relever d'office des clauses abusives. Ainsi, le projet de loi sous rubrique propose d'inscrire l'obligation d'examen d'office du caractère abusif d'une clause contractuelle par le juge lorsqu'il dispose des éléments de droit et de fait nécessaires. Cette consécration légale viserait à instaurer, non seulement le pouvoir, mais surtout l'obligation pour le juge de relever d'office les clauses contractuelles abusives, renforçant ainsi de manière significative l'effectivité de la protection du consommateur. Le libellé proposé s'inspire à la fois de la formule consacrée par le droit européen et de la rédaction du Code de la consommation français.

En ce qui concerne la jurisprudence européenne, il est à noter que si la jurisprudence de la Cour de Justice de l'Union européenne a initialement reconnu la faculté du juge de relever d'office le caractère abusif d'une clause dans l'arrêt *Oceano Grupo editorial*³, cette compétence a été étendue par l'arrêt *Cofidis*⁴, affirmant que la protection du consommateur s'oppose à toute disposition nationale empêchant le juge de soulever d'office le caractère abusif d'une clause, même si l'action est prescrite.

Depuis l'arrêt *Pannon*⁵ du 4 juin 2009, la jurisprudence européenne a franchi une étape supplémentaire en stipulant que « le juge national est tenu d'examiner d'office le caractère abusif d'une clause contractuelle dès qu'il dispose des éléments de droit et de fait nécessaires à cet effet. Lorsqu'il considère une telle clause comme abusive, il ne l'applique pas, sauf si le consommateur s'y oppose. ».

³ CJUE, 27 juin 2000, C-240/98 à C-244/98, *Oceano Grupo editorial*.

⁴ CJUE, 21 novembre 2002, C-473/00, *Cofidis*.

⁵ CJUE, 4 juin 2009, *Pannon GSM Zrt. contre Erzsébet Sustikné Győrfi*.

Cette position a été renforcée par une décision du 9 novembre 2010⁶, où la Cour de Justice a déclaré que le tribunal doit prendre d'office toutes les mesures d'instruction nécessaires pour déterminer si une clause contractuelle est abusive.

Concernant le droit national, les jurisprudences *Oceano Grupo editorial* et *Cofidis* ont été largement adoptées par les juges nationaux, qui utilisent ce pouvoir pour relever d'office le caractère abusif des clauses⁷. Par exemple, la Cour d'appel a jugé, dans un arrêt du 2 mars 2005⁸, que « malgré le caractère de non-application directe de la directive, la Cour de justice des communautés européennes a décidé le 27 juin 2000 que le juge national peut apprécier d'office le caractère abusif d'une clause d'un contrat. Il s'en suit que, malgré le silence du défendeur, actuel intimé, les juges étaient en droit d'examiner d'office le caractère abusif de la clause litigieuse. ».

Article 5 (Modification de l'article L. 211-3 du Code de la consommation)

Cet article vise d'abord à indiquer clairement que les clauses mentionnées à l'article L. 211-3 du Code de la consommation sont irréfragablement présumées abusives. Il propose également d'élargir la liste des clauses abusives en y incluant les clauses pénales avec des montants disproportionnés et les clauses permettant au professionnel de résilier le contrat sans préavis raisonnable.

Point 1°

Ce point prévoit une clarification explicite de la qualité irréfragable de la présomption attachée aux clauses de la liste de l'article L. 211-3 du Code de la consommation.

L'article L. 211-3 du Code de la consommation contient une « liste noire » de clauses abusives, présumées irréfragablement abusives. Les travaux parlementaires relatifs à la transposition de la directive 1993/13/CEE indiquaient clairement que « bien que la liste annexée à la directive et contenant un certain nombre de clauses qui peuvent être considérées comme abusives ne soit qu'indicative, il a paru utile au Gouvernement d'inclure 4 des clauses y énumérés dans la liste « noire » prévue à l'art. 2 de notre loi de 1983 (...). ».

Toutefois, une lecture non contextualisée de l'article L. 211-3 peut entraîner des interrogations sur la nature de la présomption ; le libellé du texte de loi actuellement en vigueur peut donc prêter à confusion. Afin de lever toute ambiguïté et d'assurer l'intelligibilité du droit, l'article sous rubrique vise à clarifier la présomption irréfragable attachée aux clauses de la liste de l'article L. 211-3.

En s'inspirant des législations allemande⁹, belge¹⁰ et française¹¹, le libellé clarifie cette présomption et supprime le terme « notamment », qui suggérerait une liste non exhaustive. L'intention est de définir une liste limitative de clauses suffisamment graves pour être frappées d'une présomption irréfragable d'abusivité. La suppression de la référence à « l'article précédent » vise également à renforcer la clarté juridique de cette liste et à réaffirmer la disposition générale de l'article L. 211-2.

⁶ CJUE, 9 novembre 2010, C-137/08, VB Pénzügyi Lizing.

⁷ Voir notamment les arrêts et décisions suivants : Trib arr Lux 5 mai 2008 (1ère Chambre) n°132/2008 ; Trib arr. Lux 24 avril 2008 n°122/2008 ; Trib arr. Lux (1ère chambre) 29 septembre 2004 n°395/2004 ; JPaix Lux 02 -10- 2017 ; Trib paix Esch du 17-05-2011 Binsfeld vs BALDE no 1267-11.

⁸ Cour d'appel 2 mars 2005, n° rôle 29581.

⁹ § 309 Klauselverbote ohne Wertungsmöglichkeit, Bürgerliches Gesetzbuch.

¹⁰ Art. VI.83. du Code économique.

¹¹ Art. L. 212-1, alinéa 4 et alinéa 5 Code de la consommation.

En ce qui concerne l'historique de l'article à modifier, il est à noter qu'outre les dispositions générales du droit des contrats, qui protègent les parties contre l'inexistence ou l'invalidité du consentement et le déséquilibre des prestations¹², notre droit national comporte depuis longtemps une législation spécifique de protection du consommateur en matière de clauses abusives. Le Luxembourg a été précurseur en Europe, adoptant une réglementation avant même la directive 1993/13/CEE¹³. La loi du 25 août 1983 relative à la protection juridique du consommateur considérait abusives certaines clauses dans les contrats entre professionnels et consommateurs lorsqu'elles créaient un déséquilibre au détriment de ces derniers. Cette loi incluait une liste non exhaustive de vingt clauses réputées abusives de manière irréfragable, empêchant ainsi les professionnels de prouver le contraire. La loi a été modifiée à plusieurs reprises¹⁴ avant d'être intégrée au Code de la consommation¹⁵, aux articles L. 211-2 à L. 211-7 actuels.

La directive 1993/13/CEE du 5 avril 1993 vise à harmoniser les législations des États membres pour protéger les consommateurs contre les clauses abusives. Elle inclut en annexe une liste indicative de clauses potentiellement abusives, considérée comme une « liste grise », où la présomption est réfragable. Fort de sa législation existante, le Luxembourg a transposé la directive en ajustant sa loi de 1983 par la loi du 26 mars 1997, intégrant certaines clauses de la directive à sa propre « liste noire » et ajoutant des précisions sur l'appréciation globale du caractère abusif des clauses dans les contrats interdépendants. L'article 1135-1 du Code civil a été complété pour inclure les notions d'absence de négociation individuelle et de contrat d'adhésion issues de la directive.

Point 2°

Ce point vise à ajouter deux clauses à la liste « noire » des clauses irréfragablement présumées abusives.

Afin de réduire les divergences jurisprudentielles et d'harmoniser les dispositions du Code de la consommation avec le droit européen, ce projet de loi propose de renforcer et réaffirmer le caractère de *lex specialis* des dispositions en matière de clauses abusives. À cette fin, il prévoit d'inscrire la clause du point e) de l'annexe de la directive 1993/13/CEE dans la liste « noire » de l'article L. 211-3 du Code de la consommation sous un nouveau point 25. De même, un nouveau point 26 est ajouté pour inclure une clause de l'annexe de la directive (lettre g) qui ne figure pas dans la liste actuelle du Code.

¹² Voir en ce sens l'analyse de Camille Hoffmann, « Les clauses abusives en droit luxembourgeois » in *Feuille de liaison de la Conférence Saint-Yves*, Luxembourg n° 58, mars 1954, pp. 17-32 et n° 59, juill. 1984, pp. 4-24.

¹³ Directive 93/13/CEE du Conseil du 5 avril 1993 concernant les clauses abusives dans les contrats conclus avec les consommateurs.

¹⁴ Elle a notamment été modifiée, pour ce qui est des clauses abusives, par :

- la loi du 15 mai 1987 modifiant et complétant certains articles du code civil et complétant la loi du 25 août 1983 relative à la protection juridique du consommateur ;
- la loi du 26 mars 1997 portant
 - 1° transposition des directives 93/13/CEE du 5 avril 1993 concernant les clauses abusives dans les contrats conclus avec les consommateurs et 85/577/CEE du 20 décembre 1985 concernant la protection des consommateurs dans le cas de contrats négociés en dehors des établissements commerciaux ;
 - 2° modification de la loi modifiée du 25 août 1983 relative à la protection juridique du consommateur ;
 - 3° modification de l'article 1135-1 du code civil ;
 - 4° modification de la loi du 16 juillet 1987 concernant le colportage, la vente ambulante, l'étalage de marchandises et la sollicitation de commandes ;
- la loi du 27 novembre 2000 portant modification de la loi modifiée du 25 août 1983 relative à la protection juridique du consommateur.

¹⁵ Loi du 8 avril 2011 portant introduction d'un Code de la consommation.

Quant à l'historique de cette « liste noire », il convient de noter que la directive 1993/13/CEE inclut, dans sa liste « grise » de clauses abusives, celles imposant au consommateur une indemnité disproportionnellement élevée en cas de manquement à ses obligations (point e)). Toutefois, cette clause ne figurait pas dans la liste « noire » initiale de la loi de 1983 ni lors de la transposition de la directive ou des réformes ultérieures. Cette omission a créé des difficultés d'interprétation et des divergences jurisprudentielles au niveau national, certains juges privilégiant les dispositions du Code civil sur les peines contractuelles disproportionnées.

L'article 1152 du Code civil, amendé par la loi du 15 mai 1987, permet au juge de modérer une peine contractuelle excessive ou dérisoire, une disposition qui s'applique indépendamment de l'identité des parties. Les commentaires de l'époque précisait que le montant de la clause pénale doit correspondre à l'évaluation du dommage prévisible et ne doit pas entraîner un enrichissement injuste ou un appauvrissement imprévisible. Cependant, ce mécanisme de modération du juge entre parfois en conflit avec les dispositions spécifiques du droit de la consommation.

La doctrine luxembourgeoise critique les décisions nationales écartant les dispositions spécifiques du droit de la consommation au profit des dispositions du Code civil, les jugeant incompatibles avec le droit européen. La Cour de Justice de l'Union européenne, dans l'affaire C-618/10 (Banco Español de Crédito), a statué que les juges nationaux doivent écarter une clause abusive sans en réviser le contenu. Ce principe a été appliqué aux clauses pénales abusives dans l'arrêt *Asbeek Brusse et de Man Garabito*, où la Cour a précisé que les juges nationaux ne peuvent moduler le montant dû au titre d'une clause pénale abusive, mais doivent purement et simplement écarter la clause.

Cette position, soutenue par la Commission européenne, a été appliquée dans des cas similaires, notamment lorsque la clause pénale stipulait des pénalités disproportionnées en cas de non-paiement des loyers. Le juge national, après avoir posé une question préjudicielle, a été informé par la Cour que l'application stricte de la directive ne permet pas la modération des clauses abusives mais exige leur exclusion totale.

En intégrant les nouvelles clauses à la liste « noire » de l'article L. 211-3 du Code de la consommation, ce projet de loi vise à clarifier et renforcer le cadre légal de protection des consommateurs, alignant ainsi la législation nationale avec les exigences européennes en matière de clauses abusives.

Dans son avis qui date du 27 février 2024, le Conseil d'État souligne que la mention de « présomption irréfragable » en tête de phrase n'élimine pas la nécessité pour les parties de prouver les conditions d'application de l'article L. 211-3 du Code de la consommation, conformément aux règles de preuve ordinaires. Cette exigence de preuve s'applique d'ailleurs à toutes les clauses figurant dans la liste de cet article.

La commission parlementaire a décidé de faire siennes les observations d'ordre légistique formulées par le Conseil d'État, quant au fond, elle décide de ne pas modifier l'article sous rubrique.

Article 6 (Modification de l'article L. 211-4, paragraphe 1^{er}, du Code de la consommation)

En parallélisme aux articles 2, 3, 7 à 13 et 16, cet article vise la clarification de la nature des sanctions dans le Code de la consommation en modifiant l'article L. 211-4, paragraphe 1^{er} du Code de la consommation afin de préciser que l'amende est de nature correctionnelle. Pour plus de détails il est renvoyé aux réflexions formulées à l'endroit de l'article 2 relatives à l'amélioration de l'identification de la nature des sanctions dans le Code de la consommation.

Article 7 (Modification de l'article L. 213-7, paragraphe 2, du Code de la consommation)

En parallélisme aux articles 2, 3, 6, 8 à 13 et 16, cet article vise la clarification de la nature des sanctions dans le Code de la consommation en modifiant l'article L. 213-7, paragraphe 2 du Code de la consommation afin de préciser que l'amende est de nature correctionnelle. Pour plus de détails il est renvoyé aux réflexions formulées à l'endroit de l'article 2 relatives à l'amélioration de l'identification de la nature des sanctions dans le Code de la consommation.

Article 8 (Modification de l'article L. 222-8, paragraphe 2, du Code de la consommation)

En parallélisme aux articles 2, 3, 6 à 7, 9 à 13 et 16, cet article vise la clarification de la nature des sanctions dans le Code de la consommation en modifiant l'article L. 222-8, paragraphe 2 du Code de la consommation afin de préciser que l'amende est de nature correctionnelle. Pour plus de détails il est renvoyé aux réflexions formulées à l'endroit de l'article 2 relatives à l'amélioration de l'identification de la nature des sanctions dans le Code de la consommation.

Article 9 (Modification de l'article L. 222-11, paragraphe 10 du Code de la consommation)

En parallélisme aux articles 2, 3, 6 à 8, 10 à 13 et 16, cet article vise la clarification de la nature des sanctions dans le Code de la consommation en modifiant l'article L. 222-11, paragraphe 10 du Code de la consommation afin de préciser que l'amende est de nature correctionnelle. Pour plus de détails il est renvoyé aux réflexions formulées à l'endroit de l'article 2 relatives à l'amélioration de l'identification de la nature des sanctions dans le Code de la consommation.

Article 10 (Modification de l'article L. 223-13 du Code de la consommation)

En parallélisme aux articles 2, 3, 6 à 9, 11 à 13 et 16, cet article vise la clarification de la nature des sanctions dans le Code de la consommation en modifiant l'article L. 223-13 du Code de la consommation afin de préciser que l'amende est de nature correctionnelle. Pour plus de détails il est renvoyé aux réflexions formulées à l'endroit de l'article 2 relatives à l'amélioration de l'identification de la nature des sanctions dans le Code de la consommation.

Article 11 (Modification de l'article L. 224-25, paragraphe 6 du Code de la consommation)

En parallélisme aux articles 2, 3, 5, 6 à 10, 12 à 13 et 16, cet article vise la clarification de la nature des sanctions dans le Code de la consommation en modifiant l'article L. 224-25, paragraphe 6 du Code de la consommation afin de préciser que l'amende est de nature correctionnelle. Pour plus de détails il est renvoyé aux réflexions formulées à l'endroit de l'article 2 relatives à l'amélioration de l'identification de la nature des sanctions dans le Code de la consommation.

Article 12 (Modification de l'article L. 225-23, paragraphe 4 du Code de la consommation)

En parallélisme aux articles 2, 3, 6 à 11, 13 et 16, cet article vise la clarification de la nature des sanctions dans le Code de la consommation en modifiant l'article L. 225-23, paragraphe 4 du Code de la consommation afin de préciser que l'amende est de nature correctionnelle. Pour plus de détails il est renvoyé aux réflexions formulées à l'endroit de l'article 2 relatives à l'amélioration de l'identification de la nature des sanctions dans le Code de la consommation.

Article 13 (Modification de l'article L. 226-43 du Code de la consommation)

En parallélisme aux articles 2, 3, 6 à 12 et 16, cet article vise la clarification de la nature des sanctions dans le Code de la consommation en modifiant l'article L. 226-43 du Code de la consommation afin de préciser que l'amende est de nature correctionnelle. Pour plus de détails il est renvoyé aux réflexions formulées à l'endroit de l'article 2 relatives à l'amélioration de l'identification de la nature des sanctions dans le Code de la consommation.

Article 14 (Modification de l'article L. 311-6, paragraphe 1^{er}, du Code de la consommation)

Cet article prévoit une modification du libellé de l'article L. 311-6, paragraphe 1^{er}, du Code de la consommation qui vise la définition d'agent habilité. En vertu de l'article L. 311-7 dudit code, ces agents se voient conférer la qualité d'officier de police judiciaire pour les besoins de l'application du Code de la consommation.

Conformément au dispositif actuel du Code, les enquêtes sur le territoire luxembourgeois sur le respect des dispositions du Code de la consommation, par exemple en matière d'indication des prix, sont menées par des agents habilités, nommés par le ministre ayant la Protection des consommateurs dans ses attributions, parmi les fonctionnaires de la catégorie de traitement A de l'administration et ceux de la catégorie de traitement B ayant au moins la fonction d'inspecteur. Or, vu les difficultés liées au recrutement des personnes ayant le niveau de carrière requis pour l'exercice de ces missions, il a été jugé utile d'adapter la procédure de recrutement en s'inspirant de ce qui est prévu dans d'autres administrations fonctionnant de manière similaire (c'est par exemple le cas de l'Administration luxembourgeoise vétérinaire et alimentaire (ALVA), l'Administration de l'environnement et l'Institut luxembourgeois de la normalisation, de l'accréditation, de la sécurité et qualité des produits et services (ILNAS)¹⁶), afin de gagner en flexibilité dans l'organisation du service et augmenter par conséquent son efficacité. Cette disposition sera complétée par un règlement grand-ducal.

Dans son avis du 27 février 2024, le Conseil d'État souligne que le paragraphe 1^{er} de l'article à modifier, dans sa deuxième phrase, renvoie à un règlement grand-ducal pour la détermination du programme et de la durée de la formation ainsi que des modalités de contrôle des connaissances. Toutefois, la Haute Corporation observe que le nouvel article 50, paragraphe 3, de la Constitution réserve le statut des fonctionnaires de l'État à la loi.

Le Conseil d'État insiste sur le fait que la formation des fonctionnaires constitue une composante essentielle de leur statut et doit donc être traitée comme une matière réservée à la loi. Il précise que les parties du dispositif concernant les droits et obligations des fonctionnaires doivent être intégrées dans la législation. En conséquence, le Conseil d'État recommande d'inclure dans la loi les exigences minimales relatives au volume et au contenu de la formation, ainsi que les conditions de réussite, laissant au règlement grand-ducal le soin de détailler ces formations.

Ces principes doivent également s'appliquer à la formation professionnelle spécifique relative à la recherche et à la constatation des infractions, ainsi qu'aux dispositions pénales. Ainsi, pour éviter une opposition formelle, le Conseil d'État demande d'inscrire dans la loi les

¹⁶ - Loi du 4 juillet 2014 portant réorganisation de l'ILNAS ;
- Loi du 28 juillet 2018 instaurant un système de contrôle et de sanctions relatif aux denrées alimentaires ;
- Loi du 8 septembre 2022 portant création et organisation de l'Administration luxembourgeoise vétérinaire et alimentaire ;
- Loi du 21 juin 1976 relative à la lutte contre la pollution de l'atmosphère, article 3 ;
- Loi du 13 janvier 1997 relative au contrôle de l'utilisation et de la dissémination des organismes génétiquement modifiés, article 39 ;
- Code de l'environnement.

exigences minimales en matière de volume et de contenu de la formation, ainsi que les conditions de réussite à cette formation.

Dans son avis qui date du 4 juillet 2023, la Chambre des fonctionnaires et employés publics note que bon nombre d'autres agents de la fonction publique occupent la fonction d'officier de police judiciaire et exercent des missions de police judiciaire elle se demande donc si les agents en service ayant actuellement déjà la qualité d'officier de police judiciaire devront également suivre la formation prévue par l'article sous rubrique ou si une dispense sera éventuellement prévue pour ces agents, ce qui serait logique au vu de leur expérience professionnelle.

Les membres de la commission parlementaire décidaient de faire siennes les observations formulés dans les avis susmentionnés et d'amender le libellé de l'article sous rubrique.

Le texte amendé vise à répondre aux préoccupations constitutionnelles soulevées par le Conseil d'État notamment en clarifiant les exigences de formation des agents de police judiciaire. En effet, selon le nouvel article 50, paragraphe 3, de la Constitution, le statut des fonctionnaires de l'État constitue une matière réservée à la loi.

Ainsi, il s'impose que la formation des fonctionnaires, intrinsèquement liée à leur statut, soit expressément érigée dans le texte de loi. Par conséquent, il est impératif d'inscrire dans le texte législatif les exigences minimales en matière de volume et de contenu de la formation, ainsi que les critères de réussite afférents. De même, le libellé amendé prévoit qu'un règlement grand-ducal régit les modalités détaillées de ces formations.

Le texte amendé tire inspiration du schéma actuel de la formation proposée à l'INAP par le Parquet et la Police grand-ducale, laquelle comprend actuellement neuf heures de cours, composées d'un module d'apprentissage en ligne de trois heures, suivi d'un séminaire en ligne de trois heures et d'un examen de connaissances de trois heures. Il convient d'y ajouter une formation de trois heures sur le Code de la consommation, qui serait organisée par la Direction de la protection des consommateurs.

Quant au contenu, la reformulation proposée vise à encapsuler l'essence des différentes composantes du cours actuel, offrant ainsi la flexibilité nécessaire pour conserver le cours dans son format actuel ou l'adapter en fonction des nécessités, tout en respectant le cadre établi par la nouvelle disposition. Une approche équilibrée, conjuguant principes théoriques et applications pratiques, se révèle cruciale pour la formation des futurs agents de police judiciaire.

Le principe existant de la validation des connaissances à l'issue de la formation reste inchangé, mais avec la précision que le candidat devrait réussir les deux parties du contrôle de connaissances. En effet, le travail de l'officier de police judiciaire sous le Code de procédure pénale et sous le Code de la consommation ont une même importance et les deux volets de la formation et du contrôle de connaissances sont donc complémentaires. L'expérience démontre la nécessité pour les officiers de police judiciaire de détenir des connaissances minimales suffisantes dans les deux domaines. Par conséquent, il est proposé de ne pas autoriser la compensation entre les deux parties de l'examen de connaissances.

Pour donner suite à la recommandation de la Chambre des fonctionnaires et employés publics, il fut décidé d'exempter explicitement les agents déjà habilités de ces nouvelles dispositions.

Dans son avis complémentaire du 11 juin 2024, le Conseil d'État dit pouvoir lever son opposition formelle relative à l'article 14. Cependant, le Conseil d'État est amené à émettre plusieurs observations et propositions de texte.

La commission parlementaire décide de faire siennes les propositions de textes émises par la Haute Corporation.

Article 15 (Modification de l'article L. 311-8-1, paragraphe 2, du Code de la consommation)

Cet article a pour objet de modifier l'article L. 311-8-1 du Code de la consommation afin de clarifier la répartition des compétences judiciaires et d'éviter que le libellé de cet article ne soit interprété comme conférant au juge commercial le pouvoir de prononcer des sanctions pénales.

L'article 15 du projet de loi propose de modifier l'article L. 311-8-1 pour clarifier cette répartition. Actuellement, les articles L. 320-1 et suivants se réfèrent uniquement à l'action en cessation ou en interdiction, compétence attribuée au magistrat président la Chambre du tribunal d'arrondissement siégeant en matière commerciale. Toutefois, la majorité des sanctions prévues par le Code de la consommation sont d'ordre pénal. Le libellé actuel de l'article L. 311-8-1 pourrait donc induire une incertitude quant à la juridiction compétente, laissant croire que le pouvoir de sanction pénale pourrait être attribué au juge commercial plutôt qu'au juge pénal.

Pour lever cette ambiguïté juridique, le Code est modifié en précisant que ces pouvoirs sont exercés sans préjudice de l'article 1^{er} du Code de procédure pénale, lequel dispose que « l'action publique pour l'application des peines est mise en mouvement et exercée par les magistrats ou par les fonctionnaires auxquels elle est confiée par la loi. [...] ». ».

Il convient de noter que le règlement (UE) 2017/2394 sur la coopération entre les autorités nationales chargées de veiller à l'application de la législation en matière de protection des consommateurs, connu sous le nom de règlement « CPC », organise les relations entre les autorités des États membres pour assurer une coopération efficace dans la mise en œuvre des sanctions en matière de protection des consommateurs. Le droit national s'appuie sur les dispositions du règlement CPC pour l'application des normes de consommation tant au niveau national qu'au niveau intracommunautaire.

L'article 8 de la loi du 19 novembre 2021, qui met en œuvre l'article 9, paragraphe 4, lettres f) et h) du règlement CPC, prévoit, par l'insertion d'un nouvel article L. 311-8-1, que le pouvoir d'imposer des sanctions est exercé conformément aux articles L. 320-1 et suivants. Cette disposition vise à renforcer l'efficacité de la protection des consommateurs en clarifiant les compétences des juridictions et en garantissant que les sanctions appropriées puissent être imposées par les autorités compétentes.

En modifiant l'article L. 311-8-1 du Code de la consommation, ce projet de loi vise à éliminer toute ambiguïté concernant la répartition des compétences judiciaires en matière de sanctions pénales et commerciales, en s'assurant que le pouvoir de sanction reste clairement attribué aux juges compétents selon la nature de l'infraction, tout en alignant les dispositions nationales avec les exigences du droit européen en matière de protection des consommateurs.

Dans son avis du 27 février 2024, le Conseil d'État propose la suppression de ce renvoi à l'article L. 311-8-1 du Code de la consommation.

Les membres de la commission parlementaire décident de faire droit aux observations de la haute Corporation et d'amender le libellé de l'article sous rubrique en supprimant le renvoi à l'article 9, paragraphe 4, lettre h), du règlement (UE) 2017/2394.

Le libellé amendé permet donc de dissiper toute ambiguïté juridique en clarifiant la répartition des compétences judiciaires, et à prévenir toute interprétation erronée de l'article L. 311-8-1 du Code de la consommation, susceptible de conférer au juge commercial, au lieu du juge pénal, le pouvoir de prononcer des sanctions pénales.

Article 16. (Modification de l'article L. 311-9, paragraphe 2, du Code de la consommation

En parallélisme aux articles 2, 3, et 6 à 13, cet article vise la clarification de la nature des sanctions dans le Code de la consommation en modifiant l'article L. 311-9, paragraphe 2 du Code de la consommation afin de préciser que l'amende est de nature correctionnelle. Pour plus de détails il est renvoyé aux réflexions formulées à l'endroit de l'article 2 relatives à l'amélioration de l'identification de la nature des sanctions dans le Code de la consommation.

5. Texte proposé par la commission parlementaire

Compte tenu de ce qui précède, la Commission de l'Agriculture, de l'Alimentation et de la Viticulture recommande à la Chambre des Députés d'adopter le projet de loi 8255 dans la teneur qui suit :

Projet de loi portant modification du Code de la consommation

Art. 1^{er}. L'article L. 112-3, paragraphe 3, point 2), sous-point I, du Code de la consommation, est modifié comme suit :

1° Le sixième tiret est supprimé ;

2° À la suite du cinquième tiret, sont ajoutés les sixième au huitième tirets nouveaux, libellés comme suit :

- « • eaux de toilette et eaux de Cologne à l'exception des extraits de parfum
- lotions d'hygiène corporelle
- émulsions, crèmes de soin
- crèmes solaires ».

Art. 2. À la suite de l'article L. 113-1, paragraphe 7, alinéa 2, du même code, il est inséré un alinéa 3 nouveau, libellé comme suit :

« L'amende prévue au présent paragraphe est de nature correctionnelle. ».

Art. 3. À la suite de l'article L. 122-8, paragraphe 1^{er}, alinéa 2, du même code, il est inséré un alinéa 3 nouveau, libellé comme suit :

« L'amende prévue au présent paragraphe est de nature correctionnelle. ».

Art. 4. À la suite de l'article L. 211-2, paragraphe 1^{er}, alinéa 2, du même code, il est inséré un alinéa 3 nouveau, libellé comme suit :

« Lorsqu'il dispose des éléments de droit et de fait nécessaires, et après avoir recueilli les observations des parties, le juge écarte d'office l'application de la clause abusive. ».

Art. 5. L'article L. 211-3, alinéa 1^{er}, du même code est modifié comme suit :

1° La phrase liminaire est remplacée comme suit :

« Sont présumées abusives de manière irréfragable : » ;

2° À la suite du point 24), sont ajoutés les points 25) et 26) nouveaux, libellés comme suit :

« 25) Les clauses imposant au consommateur qui n'exécute pas ses obligations une indemnité d'un montant disproportionnellement élevé.

26) Les clauses autorisant le professionnel à mettre fin sans un préavis raisonnable à un contrat à durée indéterminée, sauf en cas de motif grave. ».

Art. 6. À l'article L. 211-4, paragraphe 1^{er}, du même code, il est inséré un alinéa 2 nouveau, libellé comme suit :

« L'amende prévue au présent paragraphe est de nature correctionnelle. ».

Art. 7. À la suite de l'article L. 213-7, paragraphe 2, alinéa 2, du même code, il est inséré un alinéa 3 nouveau, libellé comme suit :

« L'amende prévue au présent paragraphe est de nature correctionnelle. ».

Art. 8. À la suite de l'article L. 222-8, paragraphe 2, alinéa 3, du même code, il est inséré un alinéa 4 nouveau, libellé comme suit :

« L'amende prévue au présent paragraphe est de nature correctionnelle. ».

Art. 9. À l'article L. 222-11, paragraphe 10, du même code, il est inséré un alinéa 2 nouveau, libellé comme suit :

« Les amendes prévues aux paragraphes (4) à (9) sont de nature correctionnelle. ».

Art. 10. À l'article L. 223-13 du même code, il est inséré un alinéa 2 nouveau, libellé comme suit :

« L'amende prévue au présent article est de nature correctionnelle. ».

Art. 11. À la suite de l'article L. 224-25, paragraphe 6, du même code, il est inséré un paragraphe 7 nouveau, libellé comme suit :

« (7) Les sanctions prévues aux paragraphes (1) à (6) sont de nature correctionnelle. ».

Art. 12. À la suite de l'article L. 225-23, paragraphe 4, du même code, il est inséré un paragraphe 5 nouveau, libellé comme suit :

« (5) Les amendes prévues aux paragraphes 1^{er} à 4 sont de nature correctionnelle. ».

Art. 13. À l'article L. 226-43 du même code, il est inséré un alinéa 2 nouveau, libellé comme suit :

« Les sanctions prévues au présent article sont de nature correctionnelle. ».

Art. 14. L'article L. 311-6, paragraphe 1^{er}, du même code est modifié comme suit :

« (1) Le ministre ayant la Protection des consommateurs dans ses attributions désigne les agents habilités parmi les agents, autres que ceux visés à l'alinéa 5, des groupes de traitement A1, A2, et B1, qui ont suivi une formation professionnelle pénale spéciale de douze heures sur les éléments théoriques et pratiques nécessaires à l'exécution de leurs missions. Cette formation comprend des modules sur le Code pénal et sur le Code de procédure pénale qui incluent des éléments sur le rôle du parquet, la classification des infractions, ainsi que sur l'organisation judiciaire.

L'agent valide sa formation par un contrôle de connaissances divisé en deux parties, portant d'une part sur les éléments généraux de droit pénal et de procédure pénale et d'autre part sur les éléments pertinents du présent code. L'agent doit réussir chaque partie.

En cas d'échec, l'agent peut s'inscrire à un prochain contrôle de connaissances. Il est libre de participer de nouveau à la formation. Toutefois, en cas de second échec, il suit de nouveau la formation avant de se représenter au contrôle de connaissances.

Le programme des matières et les modalités de l'organisation du contrôle de connaissances sont arrêtés par règlement grand-ducal.

Les agents engagés pour une durée déterminée et ceux qui en période de stage, d'initiation ou d'essai, ne peuvent pas être nommés agents habilités.

Les agents habilités déjà en fonction et assermentés comme officiers de police judiciaire au moment de l'entrée en vigueur du présent article sont dispensés des exigences de formation du présent paragraphe. »

Art. 15. À l'article L. 311-8-1, paragraphe 2, du même code, la virgule entre la lettre f) et la lettre g) est remplacée par le terme « et » et les termes « et h) » sont supprimés.

Art. 16. À l'article L. 311-9, paragraphe 2, du même code, il est inséré un alinéa 2 nouveau, libellé comme suit :

« L'amende prévue au présent paragraphe est de nature correctionnelle. ».

*

Luxembourg, le 4 juillet 2024

Le Président-Rapporteur,
Jeff Boonen