



## CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2009-2010

---

TO,MW/PK

**Commission de l'Economie, du Commerce extérieur et de  
l'Economie solidaire**  
et  
**Commission de la Famille, de la Jeunesse et de l'Egalité des  
chances**

**Procès-verbal de la réunion du 17 juin 2010**

**ORDRE DU JOUR :**

1. 5881A Projet de loi portant introduction d'un Code de la consommation  
- Rapporteur : Monsieur Alex Body  
  
- Echange de vues sur la problématique du surendettement (Contrats de crédit à la consommation - Livre 2 / Titre 2 / Chapitre 4 du futur Code)
  
2. A partir de 10:00 heures  
  
Uniquement pour les membres de la Commission de l'Economie, du Commerce extérieur et de l'Economie solidaire:  
  
5939 Projet de loi portant réorganisation de la Chambre de Commerce  
- Rapporteur : Monsieur Alex Body  
  
- Récentes jurisprudences  
- Finalisation de l'examen de l'avis du Conseil d'Etat
  
3. Divers (Invitation par le réseau Objectif Plein Emploi / Réunion interparlementaire à Bruxelles le 12 juillet 2010)

\*

**Présents :** M. André Bauler, M. Alex Bodyry, M. Félix Eischen, M. Léon Gloden, M. Claude Haagen, M. Jacques-Yves Henckes, M. Henri Kox, M. Robert Weber, membres de la Commission de l'Economie, du Commerce extérieur et de l'Economie solidaire

Mme Sylvie Andrich-Duval, M. Marc Angel, M. Eugène Berger, M. Jean Colombero, Mme Claudia Dall'Agnol, M. Emile Eicher, M. Mill Majerus, M. Paul-Henri Meyers, membres de la Commission de la Famille, de la Jeunesse et de l'Egalité des chances

M. Pierre Rauchs, Mme Marie-Josée Ries, du Ministère de l'Economie et du Commerce extérieur

Mme Isabelle Goubin, du Ministère des Finances

M. Timon Oesch, de l'Administration parlementaire

Excusés : M. Marc Lies, M. Claude Meisch, Mme Lydia Mutsch, M. Marc Spautz, membres de la Commission de l'Economie, du Commerce extérieur et de l'Economie solidaire

Mme Viviane Loschetter, M. Claude Meisch, M. Jean-Paul Schaaf, Mme Vera Spautz, membres de la Commission de la Famille, de la Jeunesse et de l'Egalité des chances

\*

Présidence : M. Alex Bodry, Président de la Commission de l'Economie, du Commerce extérieur et de l'Economie solidaire  
M. Mill Majerus, Président de la Commission de la Famille, de la Jeunesse et de l'Egalité des chances

\*

## **1. 5881A Projet de loi portant introduction d'un Code de la consommation**

### **- Echange de vues sur la problématique du surendettement (Contrats de crédit à la consommation - Livre 2 / Titre 2 / Chapitre 4 du futur Code)**

M. le Président de la Commission de la Famille, de la Jeunesse et de l'Egalité des chances est invité à présenter les préoccupations de sa commission en relation avec le chapitre sus-indiqué du futur Code de la consommation. Celui-ci donne un aperçu sur la problématique du surendettement au Luxembourg et donne à considérer que ce phénomène est susceptible de s'aggraver en conséquence de la crise économique et de la récession qui s'en est suivie.

L'orateur résume l'objet du projet de loi 6021 dont sa commission est saisie. Ce projet prévoit une nouvelle mesure dans le dispositif de lutte contre le surendettement des ménages : le rétablissement individuel, également appelé « faillite civile », rétablissement qui en fait se réalise aux frais de la collectivité. Cette déclaration de faillite civile ne devrait donc constituer qu'un ultime recours. Il importe de prévenir pareilles situations. Dans cet ordre d'idées, il y a lieu de responsabiliser davantage tant les prêteurs que les emprunteurs. C'est sur ce point que la Commission de l'Economie, du Commerce extérieur et de l'Economie solidaire, responsable de la politique des consommateurs, serait concernée. Cette problématique en matière d'endettement se pose plus particulièrement à deux niveaux : d'une part, au Luxembourg même, où les possibilités d'achat sur crédit accordé par des intermédiaires de prêteurs se sont multipliées et, d'autre part, via des établissements financiers opérant à partir des régions transfrontalières qui offrent des crédits, qualifiés de faciles, aux ménages luxembourgeois en difficultés financières.

A son tour, M. le Président-Rapporteur présente le chapitre 4 amendé du titre 2 du livre 2 du futur Code de la consommation tout en citant les dispositions qu'il juge particulièrement utiles d'un point de vue protection du consommateur. Rappelant que ces dispositions transposent la directive 2008/48/CE concernant les contrats de crédit aux consommateurs, l'orateur signale en outre les dispositions où les auteurs du dispositif projeté ont jugé utile d'aller au-delà d'une transposition littérale du texte communautaire. Il précise que la directive vise une harmonisation maximale ciblée en prévoyant certains domaines où les Etats membres ne

peuvent pas aller au-delà du niveau de protection offert par les dispositions communautaires. Parmi les dispositions où il a été possible d'exploiter dans le sens du consommateur la marge d'interprétation offerte par la directive, la commission parlementaire a encore complété le paragraphe (2) de l'article L. 224-21 par une disposition exigeant des intermédiaires de crédit de dévoiler également l'identité et le siège de l'établissement de crédit pour lequel ils agissent. Dans la transposition de l'article afférent de la directive qui exige un contrôle indépendant des prêteurs, les auteurs du projet de loi étaient déjà allés plus loin en prévoyant également une obligation d'enregistrement des intermédiaires de crédit.

L'orateur conclut en constatant que de manière générale, par rapport à la situation actuelle, le présent texte représente une nette amélioration dans le sens du consommateur. Il rappelle qu'en la matière l'œuvre législative se caractérise par une constante quête d'équilibre entre les intérêts économiques et commerciaux légitimes des uns et du souci de protection des autres. Il met en garde devant la tentation de réagir à des cas particuliers par des lois s'imposant à l'ensemble de la population.

### Sujets débattus

#### *- élaboration du dispositif de transposition :*

L'experte du Ministère souligne que tant la négociation de la directive que la rédaction du dispositif de transposition ont été réalisées en **collaboration** avec le Ministère des Finances. Lors de ces travaux une concertation avec le Ministère de la Famille, compétent pour la problématique du surendettement, a eu lieu. Pour le reste, l'oratrice réitère ses explications données lors de la réunion du 12 mai 2010.

#### *- informations précontractuelles (articles L. 224-6 à L. 224-7) :*

Il est donné à considérer que l'effet concret de ces obligations dépend largement de leur application pratique. Il est renvoyé à la **spécificité linguistique** du Luxembourg : dans quelle langue ces informations seront-elles fournies au consommateur ? Le dispositif reste muet à ce sujet. Pourtant, de larges parties de la population ne comprennent pas ou qu'insuffisamment le français. Il en va de même pour l'allemand. Dans la mesure du possible, la langue employée devrait être celle que le consommateur en question maîtrise le mieux. Par ailleurs, indépendamment de la question de l'emploi des langues, il devrait être veillé à une présentation facilitant la lecture et surtout à un style rédactionnel susceptible d'être compris par le commun des mortels.

Un membre de la Commission de la Famille, de la Jeunesse et de l'Egalité des chances remarque que la publicité pour les crédits à la consommation paraît d'ores et déjà dans une multitude de langues et que par conséquent rien ne devrait s'opposer à prévoir l'obligation de fournir les informations précontractuelles dans ces mêmes langues.

#### *- obligation d'évaluer la solvabilité de la partie emprunteuse (art. L. 224-10) :*

Quant à l'obligation du prêteur d'évaluer la solvabilité du demandeur d'un crédit, il est donné à considérer que cette disposition peut comporter le risque de freiner outre mesure l'octroi de crédits.

Un intervenant constate que cette disposition présuppose la bonne foi ou le bon sens du consommateur. La mise en place d'un **registre des crédits** à consulter au préalable par le prêteur aurait l'avantage d'exclure ce point faible. Il est répliqué qu'un pareil registre ne renseignera point sur les prêts contractés à l'étranger. Instaurer pareille obligation passerait à côté des cas problématiques en fait visés. D'ores et déjà des emprunteurs à risque n'obtiennent plus de prêts par les instituts financiers de la place, de sorte qu'ils se tournent

vers des établissements sis à l'étranger. Le registre souhaité devrait donc être européen ou bien toutes les saisies et cessions en cours devraient obligatoirement être indiquées sur les fiches de salaire ou de pension ; obligation problématique d'un point de vue de protection des données. Il est ajouté que même l'existence d'un registre « international » à consulter obligatoirement n'empêcherait nullement les établissements de crédit « peu sérieux » d'accorder leurs crédits à des ménages surendettés.

Un membre de la Commission de la Famille, de la Jeunesse et de l'Egalité des chances juge douteuse la pratique évoquée des instituts de la place financière de s'informer mutuellement de la situation financière des demandeurs de crédit, pratique qui revient à un registre des crédits inofficiel. Un intervenant relativise cette pratique en expliquant qu'il s'agit davantage d'un réflexe d'autoprotection des prêteurs contre de mauvais débiteurs, vu le fait que les greffes des tribunaux ont cessé de diffuser la liste des protêts suite à l'entrée en vigueur de la loi du 2 août 2002 relative à la protection des personnes à l'égard du traitement des données à caractère personnel.

Un intervenant ironise sur une certaine schizophrénie luxembourgeoise consistant à exiger la transparence absolue du côté des emprunts et de défendre de manière résolue la confidentialité et le secret du côté des avoirs financiers. Partant, le Luxembourg serait mal placé d'exiger dans les instances communautaires un échange d'informations obligatoire en matière de prêts accordés aux particuliers tout en se défendant de toute avancée en matière de secret bancaire.

Face à la critique qu'aucune **sanction** spécifique n'est prévue en cas de non respect de ladite obligation d'évaluer la solvabilité du demandeur de crédit, il est précisé que le prêteur engage alors sa propre responsabilité et il est renvoyé au droit commun.

Un intervenant ajoute qu'en France, connaissant le redressement du débiteur, bon nombre de banques introduisent des **recours** contre ces redressements en mettant en doute la bonne foi du débiteur.

*- sensibilisation financière des emprunteurs :*

Un membre de la Commission de l'Economie, du Commerce extérieur et de l'Economie solidaire marque sa préférence à miser davantage sur l'**éducation** et la sensibilisation du consommateur quant à son comportement financier au lieu de vouloir régulièrement préciser et renforcer le cadre législatif. Il est donné à considérer que des campagnes publiques dans ce domaine sont particulièrement sensibles en raison d'intérêts commerciaux et économiques évidents.

Conclusions :

Il est constaté que la Commission de la Famille, de la Jeunesse et de l'Egalité des chances a eu réponse à ses interrogations au sujet du dispositif de transposition de la directive 2008/48/CE. M. le Président de ladite commission propose d'inviter la présente commission dès que le projet de loi sur le surendettement aura été examiné plus en détail.

**2. A partir de 10:00 heures**

**Uniquement pour les membres de la Commission de l'Economie, du Commerce extérieur et de l'Economie solidaire :**

**5939 Projet de loi portant réorganisation de la Chambre de Commerce**

## **- Récentes jurisprudences**

Quatre arrêts rendus récemment par la Cour administrative dans différentes affaires concernant la Chambre de Commerce ont été transmis au préalable de la présente réunion aux membres de la commission.

Le représentant du Ministère explique qu'il considère trois de ces arrêts comme particulièrement intéressants. Selon l'orateur il s'agit de « véritables arrêts de principe qui font rebondir la controverse sur le statut des chambres professionnelles en général et de la Chambre de Commerce en particulier. » Le passage clé est cité comme suit : « (...) Tel est en effet le cas dans le chef de la Chambre de Commerce, qui constitue une personne morale de droit public et, plus particulièrement, doit être assimilée à un établissement public. Cette conclusion s'impose au regard de ce qu'il s'agit d'une chambre professionnelle créée par le législateur, régie par un régime de droit public et investie de prérogatives exorbitantes du droit commun des relations privées (notamment en raison de l'affiliation obligatoire à ladite chambre et du droit de cette dernière de percevoir une cotisation annuelle obligatoire de ses ressortissants). Ce constat n'est pas étonnant par le fait que la Chambre de Commerce n'est pas étroitement rattachée à l'Etat par l'attribution au gouvernement d'un pouvoir de tutelle, dès lors que le gouvernement est néanmoins investi à son encontre d'un certain pouvoir de surveillance (pouvoir de dissolution de la chambre et pouvoir de commissionner un délégué à assister aux réunions de la chambre (art. 28 de la loi du 4 avril 1924). ».<sup>1</sup>

La commission constate que l'arrêt cité conforte la position consistant à considérer les chambres professionnelles comme des établissements publics *sui generis*.

Le représentant du Ministère ajoute que le Conseil d'Etat partageait lui-même cette appréciation lors de la réorganisation de la Chambre des Métiers (en 1945) et précise que le Gouvernement n'insiste pas à maintenir la disposition, frappée d'une opposition formelle, qualifiant d'établissement public la Chambre de Commerce (article 1<sup>er</sup>). En effet, face à la clarification amenée sur ce point par la juridiction administrative suprême, il n'est plus absolument nécessaire de fournir cette précision au niveau du dispositif.

Ce revirement amené par la jurisprudence résout également le conflit quant au pouvoir réglementaire que le Conseil d'Etat refuse à reconnaître aux chambres professionnelles. En effet, la Constitution, en son article 108bis, dote les établissements publics, « dans la limite de leur spécialité », du pouvoir de prendre des règlements. A cette fin toutefois, une habilitation légale est un préalable nécessaire.

Des intervenants estiment qu'il serait utile de charger la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle à procéder à « un toilettage des textes légaux » relatifs aux chambres professionnelles suite à l'adoption du présent projet de loi afin de tenir compte dudit revirement.

Un député souligne qu'au moment de l'adoption de son avis, le Conseil d'Etat n'a pas pu tenir compte de cette récente jurisprudence administrative. Il serait donc utile qu'il puisse avoir l'occasion de réévaluer les arguments juridiques ayant fondé son opposition formelle exprimée à l'encontre de l'article 1<sup>er</sup> du projet de loi.

## **- Finalisation de l'examen de l'avis du Conseil d'Etat**

---

<sup>1</sup> Arrêt de la Cour administrative du 11 mai 2010, dans l'affaire Millicom Telecommunications S.A. / Chambre de commerce (numéro du rôle : 26467 C), page 9.

Le débat se concentre sur les quatre oppositions formelles exprimées par la Haute Corporation :

- *nature juridique de la chambre professionnelle (article 1<sup>er</sup>)*

Cette disposition précise que la Chambre de Commerce est un établissement public.

Dans son avis du 23 mars 2010, le Conseil d'Etat s'oppose formellement à cette qualification. Le Conseil d'Etat argumente, raisonnement développé plus en détail dans ses considérations générales, que la forme juridique d'un établissement public est inadaptée au rôle spécifique d'une chambre professionnelle dans le paysage institutionnel de l'Etat luxembourgeois : « Si la Chambre de commerce doit bénéficier d'un maximum d'autonomie, elle ne peut pas être un établissement public. ». Actuellement, les corporations professionnelles auraient le statut juridique d'une « personnalité juridique de droit public », statut qui leur garantissait « l'autonomie la plus large imaginable, sauf si celle-ci est réduite par la loi ». Le Conseil d'Etat cite ces limites prévues dans la loi modifiée du 4 avril 1924 portant création de chambres professionnelles à base électorale pour s'interroger enfin sur l'existence d'éventuelles raisons cachées motivant cette disposition.

Il est rappelé que la Cour administrative « assimile » la Chambre de Commerce à un établissement public. Il est expliqué que, faute de disposition légale qualifiant explicitement le statut juridique des chambres professionnelles comme étant celui d'un établissement public, la Cour ne peut pas dire plus.

- *possibilité d'une adhésion volontaire (article 5)*

L'article 5 du projet gouvernemental prévoit la possibilité d'une adhésion volontaire, différente de l'affiliation obligatoire, à la Chambre de Commerce.

Le Conseil d'Etat évoque une série de problèmes que la création d'une catégorie d'affiliés volontaires soulève. De surcroît, il marque son opposition formelle à l'encontre de cet article pour la raison principale qu'il « ne respecte pas la spécificité des missions imposées par la loi à la Chambre de commerce, parce qu'il ne respecte pas le système d'affiliation tracé par le cadre de la législation de 1924 et parce qu'il efface les limites entre les chambres professionnelles et les organisations professionnelles visées par l'article 11(6) de la Constitution. »

Le représentant du Ministère cite la disposition en question, tout en signalant que le Gouvernement serait prêt à l'abandonner : « **Art. 5.** Les personnes physiques ou morales qui ne sont pas ressortissantes de plein droit de la Chambre de Commerce peuvent néanmoins y adhérer volontairement. Elles n'ont pas le droit de vote et ne sont pas éligibles. Les modalités exactes de leur adhésion et le montant de cette cotisation peuvent être définis par la Chambre de Commerce. »

Des intervenants remarquent que cette suppression serait dans l'intérêt de l'unicité du régime des chambres professionnelles et éviterait toute une série de problèmes potentiels. En conclusion, il est décidé de supprimer l'article 5.

- *recouvrement des cotisations (article 17, avant-dernier alinéa)*

Cet article prévoit et règle la perception des principales ressources de la Chambre de Commerce : des cotisations à percevoir de la part de ses ressortissantes et le droit de percevoir des droits ou rétributions en rémunération des services qu'elle rend.

Le Conseil d'Etat rappelle, en se référant à ses considérations générales, que la Chambre de Commerce n'est pas dotée du pouvoir réglementaire, et qu'elle ne peut donc voir fixées ses cotisations que moyennant intervention d'un règlement grand-ducal.

Des intervenants remarquent qu'en vertu du premier article du dispositif et/ou en vertu de la récente jurisprudence à ce sujet, la commission, si elle souhaite être conséquente, ne peut pas faire droit à cette critique. L'opposition formelle quant à elle concerne toutefois l'avant-dernier alinéa de l'article 17 du texte gouvernemental.

A cet endroit le Conseil d'Etat rappelle sa critique quant à l'abandon de l'unicité du régime des chambres professionnelles et considère que l'avant-dernier alinéa de l'article sous rubrique donne à la Chambre de Commerce une situation privilégiée par rapport aux autres chambres professionnelles, sans que cette situation ne soit expliquée par l'exposé des motifs du texte gouvernemental ou dans le commentaire du présent article. Partant, le Conseil d'Etat exige, sous peine d'opposition formelle, que l'unicité du régime des chambres professionnelles soit respectée et que le texte contesté soit abandonné.

Le représentant du Ministère signale que, contrairement à l'avis du Conseil d'Etat, l'alinéa critiqué figure déjà mot pour mot dans l'actuel article 3 de la loi modifiée du 4 avril 1924 et fut introduit par la loi du 21 décembre 2007. Afin de contourner cette opposition formelle, la commission pourrait donc supprimer cet alinéa, tout en maintenant la situation légale inchangée puisque la Chambre de Commerce ne sera pas intégralement sortie du champ d'application de ladite loi de 1924. En conséquence, les dispositions abrogatoires du projet de loi seraient à adapter. Pareilles « fictions » (article 1 et 17) devront servir à rétablir au plus vite la légalité des bulletins de cotisation de la Chambre de Commerce. L'arrêt Millicom est clair à ce sujet : les bulletins de cotisation actuels sont illégaux (défaut de base légale / invocation de l'article 108bis de la Constitution impossible car inscrit postérieurement).

Un membre de la commission estime que cette « fiction » devrait alors être clairement désignée et expliquée comme telle dans le commentaire de cet article.

Le représentant du Ministère est invité à esquisser les précisions nécessaires à apporter aux articles abrogatoires finaux afin de parfaire ladite « fiction ».

Plusieurs députés soulignent que l'adaptation exposée est à considérer comme un amendement qui devra être soumis pour avis complémentaire au Conseil d'Etat.

- *disposition transitoire (article 38)*

Cet article prévoit que les arrêtés et règlements grand-ducaux pris sous l'ancienne loi resteront en vigueur.

L'opposition formelle du Conseil d'Etat à l'égard du libellé de cet article est exprimée au motif qu'il « ne respecte pas la hiérarchie des normes en ce que c'est la loi qui valide des textes d'un ordre inférieur – des arrêtés et des règlements grand-ducaux. » En ce qui concerne la disposition elle-même, le Conseil d'Etat donne à considérer que la loi modifiée de 1924 restera en vigueur, de sorte que les « mesures d'exécution prises sur base de cette même loi garderont donc leur base formelle. ».

Des intervenants jugent utile de maintenir pareille disposition transitoire. Il est noté positivement que le Conseil d'Etat ajoute, à titre subsidiaire, une proposition de texte à son opposition formelle. La commission décide de reprendre cette proposition rédactionnelle.

*Conclusions :*

Confrontée au fait qu'elle doit de toute manière soumettre un amendement pour avis complémentaire à la Haute Corporation, la commission suit l'avis de son Président-Rapporteur qui juge alors opportun d'opter pour un dispositif qui, sans finasser, soit conforme à la jurisprudence et à l'intention du législateur. Sur base de la récente jurisprudence et d'une erreur manifeste du Conseil d'Etat, il devrait être parfaitement possible d'argumenter le choix de maintenir l'article 1<sup>er</sup>, ainsi que du prédit avant-dernier alinéa de l'article 17. Si le Conseil d'Etat maintenait ces oppositions formelles, il serait toujours possible de lui faire droit.

Le représentant du Ministère relevant une certaine urgence en la matière, il est suggéré de présenter dans cette lettre d'amendement également une proposition alternative permettant de régler la problématique concernant le pouvoir réglementaire de la Chambre de Commerce, si le Conseil d'Etat maintenait les oppositions formelles précitées. Sur base d'une pareille lettre d'amendement, le projet de rapport pourrait déjà être préparé.

Il est rappelé que dans son avis, le Conseil d'Etat émet également une série de propositions d'ordre rédactionnel. La commission donne mission à son Président-Rapporteur d'en décider, en coopération avec ses collaborateurs, lors de la rédaction de la lettre d'amendement.

### **3. Divers (Invitation par le réseau Objectif Plein Emploi / Réunion interparlementaire à Bruxelles le 12 juillet 2010)**

La commission est informée que, conformément à son souhait,<sup>2</sup> la rencontre avec des acteurs porteurs de projets d'économie solidaire au sein du réseau Objectif Plein Emploi a été reportée au vendredi, le 25 juin 2010 à 14 heures.

Par ailleurs, elle est invitée à désigner deux de ses membres comme participants à une réunion interparlementaire le 12 juillet 2010 de 15 heures à 18 heures dans les locaux du Parlement européen à Bruxelles au sujet de « l'incidence et les conséquences pratiques du traité de Lisbonne sur la politique de cohésion ».

Luxembourg, le 10 août 2010

Le Secrétaire,  
Timon Oesch

Le Président de la Commission de  
l'Economie, du Commerce extérieur et de  
l'Economie solidaire,  
Alex Bodry

Le Président de la Commission de la Famille,  
de la Jeunesse et de l'Egalité des chances,  
Mill Majerus

---

<sup>2</sup> Voir procès-verbal de la réunion du 12 mai 2010 (Divers).