



Commission des Finances et du Budget

Procès-verbal de la réunion du 18 novembre 2016

Ordre du jour :

1. Approbation des projets de procès-verbal des réunions du 25 octobre 2016 et du 7 novembre 2016
2. 7025 Projet de loi portant:
 1. transposition de la directive 2014/17/UE du Parlement européen et du Conseil du 4 février 2014 sur les contrats de crédit aux consommateurs relatifs aux biens immobiliers à usage résidentiel et modifiant les directives 2008/48/CE et 2013/36/UE et le règlement (UE) n°1093/2010; et
 2. modification du Code de la consommation
 - Rapporteur: Monsieur Eugène Berger
 - Examen de l'avis du Conseil d'Etat
 - Présentation et adoption d'une série d'amendements

*

Présents : Mme Diane Adehm remplaçant M. Marc Spautz, M. Eugène Berger, M. Alex Bodry, Mme Anne Brasseur remplaçant M. André Bauler, Mme Joëlle Elvinger, M. Claude Haagen, M. Jean-Marie Halsdorf remplaçant M. Michel Wolter, Mme Viviane Loschetter, M. Laurent Mosar, M. Gilles Roth, M. Claude Wiseler

Mme Isabelle Goubin, Ministère des Finances, Directeur du Trésor
M. Andy Pepin, M. Vincent Thurmes, du Ministère des Finances
Mme Caroline Guezennec, de l'Administration parlementaire

Excusés : M. André Bauler, M. Henri Kox, M. Marc Spautz, M. Michel Wolter

*

Présidence : M. Eugène Berger, Président de la Commission

*

1. **Approbation des projets de procès-verbal des réunions du 25 octobre 2016 et du 7 novembre 2016**

Les projets de procès-verbal sont approuvés.

2. 7025 Projet de loi portant:

- 1. transposition de la directive 2014/17/UE du Parlement européen et du Conseil du 4 février 2014 sur les contrats de crédit aux consommateurs relatifs aux biens immobiliers à usage résidentiel et modifiant les directives 2008/48/CE et 2013/36/UE et le règlement (UE) n°1093/2010; et**
- 2. modification du Code de la consommation**

Les membres de la Commission procèdent à l'examen du contenu de l'avis du Conseil d'Etat et du projet de lettre d'amendements qui leur a été communiqué le 17 novembre 2016. Sont repris ci-dessous uniquement les points discutés en réunion.

Observations générales du Conseil d'Etat

Selon le Conseil d'Etat, le projet de loi manque de cohérence en ce qui concerne les renvois aux paragraphes d'un article du Code de la consommation. Les renvois aux paragraphes s'opèrent sans l'utilisation de parenthèses. L'ensemble du projet de loi est à revoir en ce sens.

La Commission des Finances et du Budget note que les renvois aux paragraphes dans le présent projet de loi se font de manière générale sans l'emploi de parenthèses, à une exception près au point 1° de l'article unique de la loi en projet qui prévoit l'insertion d'un nouvel paragraphe 5 dans l'actuel article L. 224-3 du Code de la consommation. Etant donné que les renvois croisés dans le chapitre 4 dudit Code s'opèrent systématiquement par l'utilisation de parenthèses, la Commission des Finances et du Budget décide de ne pas donner suite à l'observation d'ordre légistique formulée par le Conseil d'Etat à des fins de cohérence au sein dudit chapitre 4.

Le Conseil d'Etat précise que lorsqu'il est renvoyé à un point d'un article ou d'un paragraphe, il n'est pas indiqué d'ajouter un point derrière le chiffre ou nombre en question. L'ensemble du projet de loi est à revoir en ce sens.

La Commission des Finances et du Budget décide de suivre l'avis du Conseil d'Etat et de procéder au changement recommandé.

Article unique:

Article L. 226-1.

Le Conseil d'Etat constate qu'une double démarche a été adoptée. Le projet de loi définit d'abord l'autorité compétente au niveau de n'importe quel Etat membre de l'Union européenne et renvoie à cet effet à la directive. Il désigne, ensuite, la Commission de surveillance du secteur financier (CSSF), comme autorité compétente pour le Luxembourg. Le Conseil d'Etat s'interroge sur la nécessité, voire l'utilité, de la définition de l'autorité compétente au niveau de l'ensemble des Etats de l'Union européenne, ceci d'autant plus que le texte sous examen se limite à renvoyer, à l'instar d'une règle de conflit en droit international privé, au droit de l'Union européenne.

La Commission des Finances et du Budget est informée du fait que le terme « autorité compétente » est utilisé avec une dimension européenne dans certains articles du projet de loi. A l'instar de ce qui se fait dans d'autres lois ayant trait aux services financiers, le terme « autorité compétente » doit dès lors être défini par référence à la directive européenne. Il

s'agit de viser aussi les autorités compétentes d'autres Etats membres, notamment aux fins de la coopération de la CSSF avec ces autorités pour les besoins du nouveau chapitre 6 du Code de la consommation, ce qu'une référence à une définition purement nationale ne permettrait pas de réaliser. La Commission des Finances et du Budget décide de maintenir la définition du terme « autorité compétente ».

Le Conseil d'État n'a pas d'observation sur le choix de la CSSF comme autorité compétente au Luxembourg. Il admet encore que, dans la matière objet de la loi en projet, la CSSF aura recours aux ressources qui sont les siennes au titre de sa loi organique. Comme la détermination de l'autorité compétente au Luxembourg fait l'objet de l'article L. 226-4, elle est à omettre dans les définitions. Les définitions subséquentes sont dès lors à renuméroter.

La Commission des Finances et du Budget décide de ne pas suivre la suggestion du Conseil d'État pour des raisons de clarté juridique et afin de maintenir une approche cohérente avec d'autres lois ayant trait aux services financiers.

Comme le nouveau chapitre 6 est destiné à mettre en place une réglementation particulière pour les contrats de crédit immobilier, le Conseil d'État comprend que les auteurs du projet de loi reprennent les définitions pertinentes. Il se demande toutefois si, au lieu de retenir une définition renvoyant au champ d'application, les auteurs n'auraient pas mieux fait de fusionner le point 3 avec l'article L. 226-2 et d'insérer les deux types de contrat de crédit immobilier visés à l'article L. 226-2 dans la définition du point 3 de l'article L. 226-1.

La Commission des Finances et du Budget décide de maintenir, à des fins de sécurité juridique, l'article L. 226-2 qui définit le champ d'application matériel des dispositions du futur chapitre 6 du Code de la consommation. Elle note par ailleurs que l'approche consistant à définir expressément le champ d'application dans un article isolé est identique à celle retenue à l'article L. 224-1 du Code de la consommation ayant trait aux crédits à la consommation.

Par le biais d'un amendement parlementaire (**amendement parlementaire 1**), un nouveau point 4, qui prend la teneur suivante, est inséré:

« 4. « contrat de crédit immobilier en fonds partagés » : un contrat de crédit immobilier dont le capital remboursable est fondé sur un pourcentage, établi contractuellement, de la valeur du bien immobilier au moment du remboursement ou des remboursements du capital ; » :

Cet amendement donne suite à l'avis du Conseil d'Etat qui demande que les définitions figurant aux points 23, 24 et 25 de l'article 4 de la directive 2014/17/UE du Parlement européen et du Conseil du 4 février 2014 sur les contrats de crédit aux consommateurs relatifs aux biens immobiliers à usage résidentiel et modifiant les directives 2008/48/CE et 2013/36/UE et le règlement (UE) n°1093/2010 (ci-après « directive 2014/17/UE ») soient insérées dans le futur article L. 226-1 du Code de la consommation. Les points 4 à 23 sont renumérotés en conséquence et les références auxdits points sont ajustées à travers le projet de loi. L'amendement procède encore au redressement d'une erreur purement formelle à l'endroit du nouveau point 21.

Par le biais d'un amendement parlementaire (**amendement parlementaire 1**), sont insérés les nouveaux points 7 et 8 suivants :

« 7. « crédit pont ou relais » : un contrat de crédit immobilier sans durée fixe ou devant être remboursé dans un délai de douze mois, utilisé par un consommateur comme moyen de financement temporaire lors de la transition vers une autre solution financière pour le bien immobilier ;

8. «engagement conditionnel ou garantie» : un contrat de crédit immobilier qui sert de garantie à une opération distincte, mais auxiliaire, et dans lequel le capital garanti par un bien immobilier n'est prélevé que si l'un ou plusieurs des événements mentionnés dans le contrat se produisent ; » ;

Cet amendement donne suite à l'avis du Conseil d'Etat qui demande que les définitions figurant aux points 23, 24 et 25 de l'article 4 de la directive 2014/17/UE du Parlement européen et du Conseil du 4 février 2014 sur les contrats de crédit aux consommateurs relatifs aux biens immobiliers à usage résidentiel et modifiant les directives 2008/48/CE et 2013/36/UE et le règlement (UE) n°1093/2010 (ci-après « directive 2014/17/UE ») soient insérées dans le futur article L. 226-1 du Code de la consommation (voir ci-dessous). Les points 4 à 23 sont renumérotés en conséquence et les références auxdits points sont ajustées à travers le projet de loi. L'amendement procède encore au redressement d'une erreur purement formelle à l'endroit du nouveau point 21.

Le point 18 (ancien point 15) définit le personnel en relation avec le point 11 de l'article 4 de la directive 2014/17AJE.

Le Conseil d'Etat note que les auteurs n'ont pas repris les définitions figurant aux points 23, 24 et 25 de l'article 4 de la directive 2014/17/UE qui portent sur le crédit pont ou relais, l'engagement conditionnel ou de garantie et le contrat de crédit en fonds partagés. Il constate que ces définitions ont été reléguées au règlement grand-ducal. Il insiste à voir insérer ces définitions dans l'article sous examen. Dans une matière touchant à la liberté de commerce qui constitue, en vertu de l'article 11(6) de la Constitution une matière réservée à la loi, ces définitions ne sauraient figurer dans un règlement grand-ducal.

La Commission des Finances et du Budget décide de suivre le Conseil d'Etat (voir amendement parlementaire 1 ci-dessus).

Article L. 226-3.

Le Conseil d'Etat signale qu'il s'agit d'un choix du législateur national qui relève de ses compétences et qui n'est pas contraire à la directive 2014/17/UE. Il note encore que l'article 3, paragraphe 3, de la directive 2014/17/UE permet aux États d'exclure d'autres types de contrat de crédit. Il résulte du tableau de correspondance que cette option n'a pas été retenue. L'exposé des motifs ne contient toutefois aucune explication de ce choix qui est critiqué par la Chambre de commerce en relation avec les contrats de crédit relatifs à des biens destinés à la location.

La Commission des Finances et du Budget est informée du fait que le choix retenu de ne pas exclure d'autres types de contrat de crédit immobilier s'inscrit dans la volonté d'assurer un degré d'harmonisation maximal dans le domaine des crédits immobiliers et d'éviter ainsi une coexistence de différents régimes de protection du consommateur sur le marché du crédit immobilier luxembourgeois.

Article L. 226-8.

Le Conseil d'Etat a noté certaines divergences par rapport au texte de la directive.

Alors que la directive vise le contrat de crédit et l'offre, le texte proposé omet la référence à l'offre. Il est vrai qu'en droit luxembourgeois l'acceptation de l'offre par le consommateur vaut contrat.

La directive contient, à l'annexe II, le modèle d'une fiche d'information standardisée européenne. Le texte sous examen se propose, au paragraphe 2, de reprendre ce modèle dans un règlement grand-ducal.

Le Conseil d'État considère que le paragraphe 2 qui dispose que « les informations personnalisées visées au paragraphe 1^{er} sont fournies sur un support papier ou sur un autre support durable au moyen de la fiche d'information standardisée européenne » prévoit une restriction à la liberté de commerce qui constitue, en vertu de l'article 11 (6) de la Constitution, une matière réservée à la loi.

D'après l'article 32(3) de la Constitution, dans sa teneur issue de la loi de révision constitutionnelle du 18 octobre 2016, « [d]ans les matières réservées à la loi par la Constitution, le Grand-Duc ne peut prendre des règlements et arrêtés qu'en vertu d'une disposition légale particulière qui fixe l'objectif des mesures d'exécution et le cas échéant les conditions auxquelles elles sont soumises ».

La volonté du Constituant, telle qu'elle ressort du rapport de la Commission des institutions et de la révision constitutionnelle du 29 juin 2016, a été de sauvegarder « les compétences de la Chambre des Députés par rapport au pouvoir exécutif » et d'exclure l'adoption de « simples lois cadre fixant quelques grands principes et abandonnant l'essentiel des règles de fond et de forme aux règlements d'exécution élaborés par le Gouvernement ». Par contre, dès lors que dans une matière réservée à la loi, « les principes et les points essentiels (restent) du domaine de la loi », « les mesures d'exécution, c'est-à-dire des éléments plus techniques et de détails » peuvent être « du domaine du pouvoir réglementaire ». À cet effet, l'article 32(3) de la Constitution exige le renvoi au règlement grand-ducal par « une disposition légale particulière ». Il requiert encore que cette disposition « fixe l'objectif des mesures » qu'il qualifie « d'exécution ».

Si le Conseil d'État applique ces critères, il relève que le texte sous examen constitue une disposition légale particulière qui renvoie à un règlement grand-ducal. Cette disposition légale fixe l'objectif de la mesure réglementaire qui est de fournir, au moyen de la fiche d'information standardisée européenne, au consommateur les informations personnalisées dont il a besoin pour comparer les crédits disponibles sur le marché, évaluer leurs implications et prendre une décision en connaissance de cause.

Reste la question de savoir s'il s'agit d'une mesure d'exécution de la loi qui contient les principes et les points essentiels. À cet égard, le Conseil d'État note que la loi en projet ne contient aucune indication sur les mentions qui figurent dans la fiche d'information.

Deux réponses à cette question peuvent être envisagées par le Conseil d'État:

La première consiste à énumérer les mentions figurant dans la fiche standardisée au paragraphe 2 de l'article sous examen. Le Conseil d'État renvoie, à cet égard, à la méthode adoptée par le législateur à l'article L. 224-6 du Code de la consommation relatif au contrat de crédit à la consommation qui mentionne toutes les informations figurant obligatoirement ou le cas échéant dans le formulaire d'information. L'article R. 224-2 reprend les dispositions réglementaires adoptées sur la base de l'article L. 224-6.

La seconde consiste à admettre le texte tel que proposé en se référant à l'arrêt de la Cour constitutionnelle n° 108/13 de novembre 2013. Il résulte de cette jurisprudence que les principes et les points essentiels ne doivent pas figurer exclusivement dans la loi, mais peuvent résulter, à titre complémentaire, de la norme européenne. Or, l'annexe II de la directive 2014/17/UE à transposer détermine avec précision les mentions qui doivent figurer dans la fiche.

La Commission des Finances et du Budget est informée du fait que l'annexe II de la directive 2014/17/UE est d'harmonisation maximale et détermine avec précision les mentions qui doivent figurer dans la fiche d'information standardisée européenne. Les Etats membres ne peuvent maintenir en vigueur ni introduire des dispositions différentes en la matière. La Commission des Finances et du Budget décide dès lors de se rallier en l'espèce à la deuxième piste de réflexion avancée par le Conseil d'État et de ne pas modifier le texte.

Article L. 226-9.

Dans son avis, le Conseil d'État fait référence à l'Union luxembourgeoise des consommateurs qui critique le fait que la loi en projet ne retient pas l'option, prévue à l'article 22, paragraphe 5, de la directive 2014/17/UE, de prévoir l'obligation pour les professionnels d'avertir le consommateur lorsque, compte tenu de sa situation financière, un contrat de crédit peut induire des risques spécifiques pour lui. Le commentaire ne contient pas d'explication sur ce choix.

Par le biais d'un amendement parlementaire (**amendement parlementaire 2**), un nouvel alinéa 3 suivant est inséré :

« Le prêteur, ou le cas échéant, l'intermédiaire de crédit immobilier, avertit le consommateur lorsque, compte tenu de la situation financière de ce dernier, un contrat de crédit immobilier peut induire des risques spécifiques pour ce dernier. ».

Dans l'esprit d'un renforcement de la protection des consommateurs et conformément à l'objectif des « *prêts responsables* », l'amendement vise à obliger le prêteur, ou le cas échéant, l'intermédiaire de crédit immobilier, d'avertir le consommateur lorsque, compte tenu de la situation financière de ce dernier, un contrat de crédit immobilier peut induire des risques spécifiques pour ce dernier. L'amendement qui met en œuvre une disposition optionnelle figurant à l'article 22, paragraphe 5 de la directive 2014/17/UE donne suite à l'avis de l'Union luxembourgeoise des consommateurs.

Article L. 226-11.

Selon le Conseil d'État, Le fait que la disposition en projet ne reprend pas expressis verbis l'autorisation de la vente groupée prévue dans la directive ne porte pas à conséquence, étant donné que la loi n'a pas à préciser ce qu'elle autorise.

Le Conseil d'État indique que le paragraphe 3 permet aux États membres d'« autoriser les ventes liées lorsque le prêteur peut prouver à son autorité compétente que, en prenant dûment en compte la disponibilité et le prix des produits en question proposés sur le marché, les produits ou catégories de produits liés offerts dans des conditions similaires qui ne sont pas proposés séparément présentent des avantages évidents pour le consommateur ». Il résulte du tableau de correspondance que cette option n'a pas été retenue. L'exposé des motifs ne fournit pas d'explication sur ce choix qui est critiqué par la Chambre de commerce.

La Commission des Finances et du Budget est informée du fait que l'exercice de l'option en question créerait des problématiques ayant trait à la responsabilité de l'autorité compétente. Il s'en suivrait aussi une immixtion de l'autorité compétente dans la politique commerciale des entités soumises à sa surveillance, immixtion que les lois luxembourgeoises relatives aux services financiers essaient d'éviter dans la mesure du possible.

Sous-section 4 – Evaluation de la solvabilité du consommateur.

Article L. 226-12.

L'alinéa 1^{er} du paragraphe 5 de l'article L. 226-12 est modifié par le biais de l'**amendement parlementaire 3** afin de préciser, dans un souci de clarté juridique, qu'il n'y a pas d'obligation pour le prêteur d'accorder le crédit immobilier en cas d'évaluation positive de la solvabilité du consommateur, le prêteur restant libre de refuser d'accorder un crédit sur base du principe de la liberté contractuelle.

Le Conseil d'État rappelle que le paragraphe 15 de l'article 18 de la directive 2014/17/UE réserve expressément la directive 95/46/CE du Parlement européen et du Conseil du 24 octobre 1995 relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données. Cette directive a été transposée en droit luxembourgeois par la loi modifiée du 2 août 2002 relative à la protection des personnes à l'égard du traitement des données à caractère personnel. A partir du 25 mai 2018, la matière relèvera d'ailleurs du règlement (UE) n° 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). Le Conseil d'État constate que le paragraphe 5 de l'article 20 de la directive réserve, comme le paragraphe 15 de l'article 18, expressément la directive 95/46 précitée.

Alors que dans le texte sous examen transposant le paragraphe 15 de l'article 18, les auteurs ont omis de faire référence à la loi précitée du 2 août 2002, ils le font dans le texte de l'article L. 226-13 transposant l'article 20 de la directive. Le Conseil d'État ne comprend pas cette différence d'approche, sauf à admettre que la réserve résulte à suffisance de la référence à la loi précitée du 2 août 2002 dans la deuxième phrase du paragraphe 5. La disposition sous examen vise par contre expressément les exceptions d'ordre public ou de sécurité publique qui ne sont pas mentionnées dans l'article de la directive à transposer. Il est vrai que les règles générales du TFUE peuvent fonder cette « exception nationale ». Le Conseil d'État a également noté que l'article L. 224-10, paragraphe 2, comporte un dispositif similaire.

La Commission des Finances et du Budget est informée du fait que le projet de loi est cohérent dans la mesure où le paragraphe 5 de l'article L. 226-13 se réfère également à l'article L. 226-12 et porte ainsi transposition de l'article 18, paragraphe 7 de la directive 2014/17/UE (paragraphe 15 selon l'avis du Conseil d'État). Par conséquent, les futurs articles L. 226-12 et L. 226-13 du Code de la consommation s'appliquent, en vertu du paragraphe 5 de l'article L. 226-13, sans préjudice de loi modifiée du 2 août 2002 relative à la protection des personnes à l'égard du traitement des données à caractère personnel.

Article L. 226-14.

Selon le Conseil d'État, la création d'un tel comité interministériel est contraire à l'article 76 de la Constitution. Aux termes de l'article 76 de la Constitution, il revient en effet au Grand-Duc de régler l'organisation de son Gouvernement. En application de cette disposition et de l'interprétation qui en est faite, l'institution d'un tel groupe de coordination ne saurait relever du domaine de la loi. Le Conseil d'État renvoie à son avis du 15 juillet 2016 sur le projet de loi relative - au contrôle de l'exportation, du transfert, du transit et de l'importation des biens de nature strictement civile, des produits liés à la défense et des biens à double usage ; - au courtage et à l'assistance technique ; au transfert intangible de technologie ; - à la mise en oeuvre de résolutions du Conseil de sécurité des Nations unies et d'actes adoptés par l'Union européenne comportant des mesures restrictives en matière commerciale à l'encontre de certains États, régimes politiques, personnes, entités et groupes (doc. parl. n° 6708⁵), son avis complémentaire du 18 décembre 2015 sur le projet de loi a) portant création d'un Haut-Commissariat à la Protection nationale (doc. parl. n° 6475⁶).

Le Conseil d'État considère que le respect de règles d'évaluation des biens immobiliers résidentiels aux fins de prêts hypothécaires équivaut à une restriction à la liberté de commerce qui constitue, en vertu de l'article 11(6) de la Constitution, une matière réservée à la loi. Se pose la question de savoir si, pour la définition des règles d'évaluation à appliquer par les professionnels, le projet de loi sous examen peut renvoyer à un règlement grand-ducal.

Si le Conseil d'État applique les critères qu'il a exposés dans ses observations à l'endroit de l'article L. 226-8, il relève que le texte sous examen constitue une disposition légale particulière qui renvoie à un règlement grand-ducal. Cette disposition fixe l'objectif de la mesure réglementaire qui est de définir les règles d'évaluation des biens immobiliers résidentiels aux fins de prêts hypothécaires.

Reste la question de savoir s'il s'agit d'une mesure d'exécution de la loi qui contient les principes et les points essentiels. À cet égard, le Conseil d'État constate que la loi en projet ne contient pas d'indication sur les facteurs à considérer pour définir les règles d'évaluation. Contrairement à la situation dans l'article L. 226-8, ces éléments ne résultent pas de la directive qui se borne, à l'article 19, paragraphe 1^{er} d'imposer aux États membres de veiller « à la mise au point de normes d'évaluation fiables ». Le Conseil d'État considère dès lors que la disposition sous examen ne suffit pas au prescrit constitutionnel et doit émettre une opposition formelle. Les auteurs du projet de loi devront déterminer, dans le projet de loi sous examen, les références en vue d'une évaluation, qu'il s'agisse de la valeur fiscale ou réelle du bien, du prix du marché ou d'un autre critère fiable.

Par le biais de l'amendement parlementaire 4, le paragraphe 1^{er} de l'article L. 226-14 est modifié afin de tenir compte de l'opposition formelle du Conseil d'Etat. Conformément au prescrit constitutionnel, l'amendement vise à préciser l'objectif assigné à la mesure d'exécution qui consiste dans la définition des facteurs techniques qui serviront à la détermination de la valeur qu'accepterait de payer pour l'acquisition du bien immobilier résidentiel concerné un acquéreur quelconque n'ayant pas de raison exceptionnelle de convenance de vouloir acquérir plus particulièrement le bien immobilier vendu de préférence à d'autres biens similaires. La valeur vénale ainsi déterminée doit être objective et correspond au jeu normal de l'offre et de la demande sur le marché immobilier.

Énumérer dans le projet de loi de manière exhaustive les critères à considérer pour une telle évaluation s'avère délicat dans la mesure où la liste des critères pertinents varie en fonction du bien à évaluer et des circonstances de cette évaluation. Sont à différencier notamment les cas d'un immeuble existant, d'un immeuble à construire ou d'un terrain, les cas d'une maison ou d'un appartement etc. Les critères à prendre en compte, selon le cas, sont multiples et de nature technique (localisation géographique, état d'apparence général, superficie (surface habitable et superficie du terrain), année de construction, classe énergétique, autres critères spécifiques de nature purement technique, etc.).

L'amendement précise dès lors dans la loi en projet les principes et points essentiels de la mesure d'exécution, à savoir la détermination de manière fiable du prix qu'un acquéreur ne présentant aucun intérêt particulier pour le bien concerné serait disposé à payer. La détermination des critères de nature technique servant à déterminer, selon le cas, la valeur vénale est attribuée au pouvoir réglementaire.

L'amendement tient encore compte de l'avis du Conseil d'Etat en supprimant la référence au comité interministériel et au règlement grand-ducal afférent.

Article L. 226-15.

Le Conseil d'État constate que la loi en projet ne retient pas l'option, prévue au dernier alinéa du paragraphe 4 de l'article 22 de la directive 2014/17/UE, d'imposer des exigences plus rigoureuses en ce qui concerne l'emploi des termes « conseil indépendant » ou « conseiller indépendant ». Le commentaire ne fournit pas d'explication sur ce choix.

La Commission des Finances et du Budget est informée du fait que le projet de loi poursuit à l'endroit soulevé par le Conseil d'État la maxime « toute la directive, et rien que la directive » et n'impose en conséquence pas d'exigences plus rigoureuses en ce qui concerne l'emploi des termes « conseil indépendant » ou « conseiller indépendant ».

Article L. 226-20.

Il apparaît que le plafonnement de l'indemnité que pourra réclamer le prêteur à un consommateur en cas de remboursement anticipé dans le cadre d'un contrat de prêt immobilier est jugé insuffisant par l'ULC et, au contraire, trop élevé par la Chambre de commerce qui propose de le supprimer.

Article L. 226-32.

Le Conseil d'État s'interroge sur le contenu et les moyens de ce contrôle, sur la responsabilité du prêteur et le contrôle par la CSSF de cette surveillance.

La Commission des Finances et du Budget est informée du fait que le contenu et les moyens du contrôle des activités de l'intermédiaire de crédit immobilier lié sont régis par la relation contractuelle entre le prêteur et l'intermédiaire de crédit lié. Conformément au point 12 de l'article L. 226-1, l'intermédiaire de crédit immobilier lié agit sous la responsabilité entière et inconditionnelle du prêteur concerné.

Article L. 226-38.

Le Conseil d'État rappelle que l'article 108*bis* de la Constitution dispose que les établissements publics peuvent se voir accorder par la loi le pouvoir de prendre des règlements « dans la limite de leur spécialité ». Le propre du pouvoir réglementaire est d'exécuter la loi et non pas de rajouter à celle-ci. Il est encore rappelé que l'article 11(6) de la Constitution exige que les restrictions à la liberté de commerce soient fixées par la loi. La Constitution est respectée si la loi détermine les grands principes tout en abandonnant au pouvoir réglementaire des autorités compétentes, investies de ce pouvoir par ou en vertu de la Constitution, la mise en oeuvre du détail. Le Conseil d'État renvoie à ses avis du 7 juin 2016 sur le projet de loi relative à la profession de l'audit (doc. parl. n° 6959¹) et du 21 juin 2016 sur le projet de loi portant modification de : - la loi modifiée du 15 juin 2004 relative à la société en capital à risque (SICAR) ; - la loi modifiée du 13 février 2007 relative au fonds d'investissement spécialisés ; - la loi modifiée du 17 décembre 2010 concernant les organismes de placement collectif ; - la loi modifiée du 12 juillet 2013 relative aux gestionnaires de fonds d'investissement alternatifs (doc. parl. n° 6936²) et rappelle la jurisprudence de la Cour constitutionnelle sur la portée du pouvoir réglementaire des établissements publics. Le Conseil d'État doit dès lors s'opposer formellement à la disposition sous examen pour contrariété avec l'article 108*bis* de la Constitution. La solution consiste dans l'omission du premier alinéa du paragraphe 1^{er}. Si la liste des exigences fixées dans la loi n'est pas exhaustive, il appartient au législateur de la compléter.

Le paragraphe 1^{er} de l'article L. 226-38 est modifié par le biais de l'**amendement parlementaire 5** afin de tenir compte de l'opposition formelle du Conseil d'État. Il vise à supprimer la référence au règlement CSSF afin de clarifier que les exigences minimales concernant le niveau de connaissances et de compétences dans le domaine des contrats de

crédit immobilier visées à l'article L. 226-38 se basent sur les neuf points énoncés audit article du Code de la consommation.

Article L. 226-39.

Le Conseil d'État marque son accord avec le principe énoncé au second alinéa de l'article L. 226-39 déclarant nulle toute stipulation contractuelle contraire aux dispositions du nouveau chapitre inséré dans le Code de la consommation. Il relève toutefois que la formulation n'est pas claire, alors que les auteurs visent la contrariété avec l'alinéa 1^{er}. Or, le Conseil d'État s'interroge sur la portée normative de cet alinéa qui interdit de contourner la loi par des contrats. Faut-il prouver la volonté de contourner la loi ou ne s'agit-il pas plutôt de veiller objectivement au respect des dispositions impératives de la loi ? Il serait plus logique de sanctionner par la nullité toute disposition d'un contrat de crédit contraire aux dispositions de la loi. Or, telle est la signification de l'article L. 226-40. Le Conseil d'État considère qu'il y a lieu d'omettre l'article L. 226-39 qui, selon la lecture qu'on lui donne, soit est dépourvu de toute portée propre, soit peut être interprétée comme limitant la portée de l'article L. 226-40. L'article L. 226-40 reprend la sanction de la nullité consacrée à l'article L. 226-24 pour les contrats de crédit à la consommation.

Afin d'assurer une transposition complète de l'article 41 de la directive 2014/17/UE, la Commission des Finances et du Budget décide de ne pas suivre la suggestion du Conseil d'Etat et de maintenir l'article L. 226-39. Elle note d'ailleurs que la rédaction de l'article L. 226-39 s'aligne sur celle de l'article L. 224-23 du Code de la consommation relatif aux contrats de crédit à la consommation.

Articles L. 226-40. et L. 226-41

Le Conseil d'État peut marquer son accord de principe avec le dispositif répressif prévu qui est inspiré d'autres lois du secteur financier. Il doit toutefois s'opposer formellement au point 1 du paragraphe 1^{er} qui sanctionne les opérateurs qui « ne respectent pas les dispositions prévues par le présent chapitre ou par les mesures prises en exécution des dispositions du présent chapitre ». L'exigence de précision inhérente au principe de la légalité des incriminations, qui s'applique également en matière administrative, impose de spécifier les dispositions du futur chapitre 6 du Code de la consommation dont le non-respect est sanctionné.

Le point 1 du paragraphe 1^{er} de l'article L. 226-41 est modifié par le biais de l'amendement parlementaire 6 afin de tenir compte de l'opposition formelle du Conseil d'Etat. L'amendement vise à spécifier conformément à l'exigence de précision inhérente au principe de la légalité des incriminations les articles du futur chapitre 6 du Code de la consommation dont le non-respect est sanctionné.

Echange de vues :

- En ce qui concerne les règles d'évaluation dont il est question au paragraphe 1^{er} de l'article L. 226-14, il est précisé que la directive à transposer prévoit la fixation de « normes fiables ». Dans les considérants de la directive, il est ajouté que les Etats membres peuvent s'orienter aux normes internationales existantes. Ces normes internationales ne tiennent cependant pas compte des spécificités du marché immobilier luxembourgeois. Elles serviront néanmoins de source d'inspiration et seront combinées avec la pratique luxembourgeoise pour la définition des règles d'évaluation (définies par règlement grand-ducal). Les banques actives dans le secteur des prêts immobiliers

résidentiel disposent d'ailleurs déjà de services procédant à de telles évaluations selon leurs propres règles.

- Un membre du groupe parlementaire déplore que de plus en plus de projets de lois comportent des dispositions rétroactives.

La représentante du ministère des Finances explique que, dans le cas du présent projet de loi, la rétroactivité aux contrats conclus entre le 21 mars 2016 et la date d'entrée en vigueur du présent projet de loi est motivé par le dépassement du délai de transposition de la directive. S'agissant de dispositions en faveur du consommateur, il aurait été probablement juridiquement attaqué de ne faire appliquer les dispositions de la directive qu'à partir de l'entrée en vigueur « normale » de la loi. Il est encore précisé que l'application rétroactive bénéficiera à l'emprunteur surtout en cas de remboursement anticipé du montant à rembourser. Certaines obligations à respecter par les prêteurs telle que l'obligation d'information précontractuelle ne peuvent plus être remplies, puisque le contrat de crédit a déjà été conclu.

- Pour le détail des modalités de remboursement anticipé mises en place par le présent projet de loi il est renvoyé à l'article L. 226-20. Ces modalités s'appliquent aussi bien aux crédits immobiliers à taux fixe qu'à ceux à taux variable.

Le plafond de six mois d'intérêts ne s'appliquera qu'aux remboursements anticipés ou fractions de remboursements anticipés ayant trait à un même contrat de crédit qui, de manière cumulée, ne dépassent pas le montant de 450.000 euros. Ce montant représente une moyenne observée sur le marché immobilier du pays.

En France et en Belgique, les règles de remboursement anticipé ne sont pas limitées aux contrats de crédit immobilier qui ont été contractés en vue de l'acquisition de l'habitation effective et principale du consommateur. Malgré cela, le projet de loi représente une amélioration considérable pour le consommateur moyen au Luxembourg.

Les amendements sont adoptés à l'unanimité.

Luxembourg, le 23 novembre 2016

La secrétaire,
Caroline Guezennec

Le Président,
Eugène Berger