

Projet de loi

relative aux comptes de paiement et portant :

- 1. transposition de la directive 2014/92/UE du Parlement européen et du Conseil du 23 juillet 2014 sur la comparabilité des frais liés aux comptes de paiement, le changement de compte de paiement et l'accès à un compte de paiement assorti de prestations de base ; et**
- 2. modification de la loi modifiée du 15 décembre 2000 sur les services financiers postaux**

Avis du Conseil d'État

(7 avril 2017)

Par dépêche du 19 décembre 2016, le Premier ministre, ministre d'État, a soumis à l'avis du Conseil d'État le projet de loi sous rubrique, élaboré par le ministre des Finances.

Au texte du projet de loi étaient joints un exposé des motifs, un commentaire des articles, une fiche d'évaluation d'impact, une fiche financière, ainsi qu'un tableau de concordance entre la directive 2014/92/UE du Parlement européen et du Conseil du 23 juillet 2014 sur la comparabilité des frais liés aux comptes de paiement, le changement de compte de paiement et l'accès à un compte de paiement assorti de prestations de base et le projet de loi sous avis.

Les avis de l'Union luxembourgeoise des consommateurs et de la Chambre de commerce ont été communiqués au Conseil d'État par dépêches respectivement des 1^{er} et 9 mars 2017.

Considérations générales

Le projet de loi sous avis a pour objet la transposition en droit luxembourgeois de la directive 2014/92/UE précitée. La directive 2014/92/UE procède à une harmonisation des règles concernant la comparabilité des frais liés aux comptes de paiement, la mobilité bancaire et le droit d'accès à un compte de paiement de base. La Commission de surveillance du secteur financier (CSSF) est désignée autorité compétente. La CSSF sera également en charge de mettre en place et de gérer un site internet comparateur permettant aux consommateurs de comparer gratuitement les principaux frais facturés en lien avec un compte de paiement.

Examen des articles

Article 1^{er}

Concernant le point 10, le Conseil d'État se demande quelle est la raison qui amène les auteurs du projet de loi à vouloir maintenir le terme « domiciliation » au lieu de celui de « prélèvement » utilisé par la directive à transposer. Il insiste à voir reprendre ce terme afin d'éviter toute question quant à une transposition correcte de la directive.

Article 2

L'article sous examen est à omettre comme étant sans apport normatif.

Article 3

Le paragraphe 2 de l'article sous examen peut valablement être omis, étant donné que l'article 16 de la loi modifiée du 23 décembre 1998 portant création d'une commission de surveillance du secteur financier est de toute façon applicable.

Article 4

Sans observation.

Article 5

L'article 5, paragraphe 1^{er}, de la loi en projet prévoit que le document d'information tarifaire informera le consommateur sur les « frais liés aux services les plus représentatifs rattachés à un compte de paiement ». Le Conseil d'État note que, d'après cet article 5 de la loi en projet, seuls les frais liés aux services les plus représentatifs, et non d'autres frais liés à un compte de paiement, doivent être fournis au consommateur sur un support durable.

Par ailleurs, étant donné que, conformément à l'article 3, paragraphe 4, alinéa 3, de la directive 2014/92/UE, la Commission européenne se voit déléguer le pouvoir d'adopter les normes techniques réglementaires en question, le Conseil d'État observe que le règlement grand-ducal auquel il est fait référence au paragraphe 1^{er}, alinéa 2 de l'article sous examen devra être adapté en conséquence par rapport à l'acte délégué visé.

Articles 6 à 8

Sans observation.

Article 9

L'article 9 de la loi en projet prévoit la mise en place et la gestion par la CSSF d'un site internet comparateur des frais facturés par certains prestataires de services de paiement. Les règles énoncées dans cet article concernent uniquement le site de la CSSF qui sera ainsi mis en place. Par contre, l'article passe sous silence la possibilité de la mise en place de sites internet privés tels qu'ils sont évoqués à l'article 7 correspondant de la directive 2014/92/UE à transposer. Le Conseil d'État se demande si la

directive à transposer permet de réserver le monopole de la publication de cette information à la CSSF. Si tel n'est pas le cas, l'article sous rubrique devra être amendé et les règles s'appliquant aux sites internet comparateurs devront être rendues applicables aux sites internet privés.

L'article 9, alinéa 2, point 6, prévoit que le site internet comparateur de la CSSF doit fournir « des informations exactes et mises à jour ». Or, l'alinéa 4 du même article dispose que le site doit être mis à jour « à intervalles réguliers et au moins trimestriellement ». Le Conseil d'État comprend qu'il serait ainsi possible que le site en question ne soit mis à jour que sur une base trimestrielle. Il se demande si une mise à jour trimestrielle répond aux critères fixés par le considérant 23 de la directive 2014/92/UE. Compte tenu néanmoins des conditions du point 6 évoqué ci-avant concernant la mise à disposition des informations exactes avec l'indication de la date et de l'heure de la mise à jour, le Conseil d'État recommande que l'alinéa 4 soit supprimé et que le site internet comparateur soit mis à jour promptement après réception des données requises de la part des prestataires de services de paiement afin d'assurer une transposition effective de la directive. Le point 6 serait à adapter en conséquence en supprimant la référence à l'alinéa 4.

En ce qui concerne l'article 9, alinéa 5, le Conseil d'État note que, compte tenu de la mission de la CSSF de tenir un site internet comparateur à jour, il a du mal à comprendre pourquoi la CSSF ne pourrait pas être tenue responsable en cas de non mise à jour du site lorsqu'elle dispose des données pertinentes. Le Conseil d'État propose donc de supprimer également l'alinéa 5.

Articles 10 et 11

Sans observation.

Article 12

Le Conseil d'État prend acte du fait que les auteurs du projet de loi ont prévu que l'autorisation du consommateur ne peut être donnée que par écrit contre remise d'une copie.

Quant au terme « domiciliation », le Conseil d'État renvoie à son observation sous l'article 1^{er}, point 10.

Articles 13 à 15 et 17

Quant au terme « domiciliation », le Conseil d'État renvoie à son observation sous l'article 1^{er}, point 10.

Article 16, 18 et 19

Sans observation.

Article 20

Le Conseil d'État se demande quelle raison a amené les auteurs du projet de loi à remplacer, à plusieurs endroits, le terme « demande » du consommateur par celui d'« indication », ce dernier terme étant moins clair.

Il insiste à voir reprendre le terme de la directive afin d'éviter toute remise en question d'une transposition correcte de la directive.

La même observation vaut pour le terme « domiciliation ». Le Conseil d'État renvoie à son observation sous l'article 1^{er}, point 10.

Article 21

Le Conseil d'État prend acte que l'article sous examen et les articles subséquents du chapitre 4 de la loi en projet s'appliquent aux établissements de crédit et aux prestataires de services de paiement visés à l'article 1^{er}, point 37, lettre iii), de la loi modifiée du 10 novembre 2009 relative aux services de paiement qui inclut parmi les prestataires de services de paiement « les offices de chèques postaux qui sont habilités en droit national à fournir des services de paiement ; est visée au Luxembourg l'Entreprise des Postes et Télécommunications ».

Article 22

Sans observation.

Article 23

Le Conseil d'État note que les auteurs du projet de loi considèrent que les établissements disposant d'au moins vingt-cinq agences et détenant au moins 2,5 pour cent des dépôts garantis constituent un nombre suffisant parmi la totalité des établissements de crédit tel qu'exigé par l'article 16 de la directive 2014/92/UE à transposer.

L'article 23, paragraphe 1^{er}, alinéa 2, prévoit que la CSSF dresse et publie annuellement la liste des établissements qui remplissent les critères énoncés ci-avant et que les établissements qui ne remplissent plus ces critères ne seront retirés de la liste que s'ils ne remplissent pas ces critères pendant deux années consécutives. Le Conseil d'État considère que la dernière phrase de l'alinéa 2 est équivoque et ne correspond pas à l'objectif de la directive à transposer. En effet, elle pourrait être perçue comme obligeant les établissements qui ne remplissent plus les critères exigés par la loi à respecter encore pendant deux années les obligations légales y prévues, ce qui serait inconcevable au regard de l'objectif de la directive. Si en revanche cette disposition consistait à laisser inscrits des établissements qui ne doivent plus remplir les conditions imposées par la loi, elle aurait pour effet d'induire les consommateurs en erreur sur les obligations auxquelles les établissements de crédit doivent faire face en la matière, ce qui est encore contraire à l'objectif de la directive qui est de protéger le consommateur. Dans les deux hypothèses, le Conseil d'État doit s'opposer formellement, pour transposition incorrecte de la directive, à la dernière phrase de l'alinéa 2 sous examen et en demande la suppression.

Articles 24 à 26

Sans observation.

Article 27

Quant au terme « domiciliation », le Conseil d'État renvoie à son observation sous l'article 1^{er}, point 10.

Article 28

Sans observation.

Article 29

L'article 29, paragraphe 2, point 6, prévoit un cas de résiliation du contrat cadre qui va au-delà des cas prévus par l'article 19, paragraphe 2, points a) à e) de la directive 2014/92/UE à transposer. Le cas de résiliation supplémentaire tombe par conséquent dans le champ de l'article 19, paragraphe 3, de la directive précitée qui prévoit que les États membres peuvent identifier d'autres cas spécifiques et limités dans lesquels un contrat-cadre relatif à un compte de paiement assorti de prestations de base peut être résilié unilatéralement par un établissement de crédit. L'article en question de la directive prévoit que ces cas visent à éviter que les consommateurs abusent de leur droit d'accès à un compte de paiement de base. Or, le cas de résiliation supplémentaire prévu par la loi en projet concerne la faculté de résilier le contrat-cadre lorsque « le consommateur a commis une infraction pénale à l'encontre de l'établissement concerné, d'un employé ou préposé de cet établissement ». Le Conseil d'État se demande dans quelle mesure une infraction pénale à l'encontre « de l'établissement concerné », et encore plus à l'encontre « d'un employé ou préposé de cet établissement » est susceptible de constituer un abus du droit d'accès à un compte de paiement de base et demande, sous peine d'opposition formelle, pour transposition non correcte de la directive, la suppression du point 6 visé.

Le Conseil d'État note par ailleurs que le point 1 du paragraphe 2 prévoit d'ores et déjà une possibilité de résiliation du contrat-cadre si un consommateur « a délibérément utilisé son compte de paiement à des fins illégales ».

Article 30

L'article sous examen transpose l'article 20, paragraphe 1^{er}, de la directive 2014/92/UE. Le paragraphe 1^{er} se contente de préciser que la CSSF sera responsable de veiller à mettre en place les mesures précitées prévues par la directive, sans cependant apporter aucune autre précision sur les mesures qui seront effectivement mises en place. Le Conseil d'État aurait aimé voir préciser les mesures minimales qui devront être prises par la CSSF dans le cadre de l'article sous revue.

Articles 31 et 32

Les articles sous examen traitent des pouvoirs de sanction, de surveillance, d'inspection et d'enquête conférés à la CSSF aux fins de l'application de la loi en projet. Le Conseil d'État renvoie à cet égard aux considérations générales formulées dans son avis du 13 décembre 2016 sur le projet de loi portant mise en œuvre du règlement (UE) 2015/751 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2015 relatif aux commissions

d'interchange pour les opérations de paiement liées à une carte¹ (doc. parl. n° 7024²) et rappelle la suggestion d'établir un cadre clair et cohérent pour les pouvoirs de la CSSF.

L'article 31, paragraphe 2, point 5, prévoit le droit pour la CSSF de transmettre des informations au procureur d'État en vue de poursuites pénales. Selon le Conseil d'État, cette disposition est à omettre comme étant superfétatoire, étant donné que l'article 23 du Code de procédure pénale, qui prévoit une obligation d'information du procureur (et non seulement un droit d'information), est de toute façon applicable.²

Article 33

L'article sous examen prévoit les voies de recours contre les sanctions prononcées par la CSSF. Quant au délai de recours, le Conseil d'État demande régulièrement de s'en tenir au délai de droit commun, à l'instar par exemple de la loi du 15 mars 2016 relative aux produits dérivés de gré à gré, aux contreparties centrales et aux référentiels centraux.

Articles 34 à 37

Sans observation.

Observations d'ordre légistique

Observations générales

Pour ce qui est du groupement d'articles sous un chapitre, l'intitulé de celui-ci est précédé d'un tiret et se termine sans point final.

Les énumérations sont introduites par un deux-points. Chaque élément commence par une minuscule et se termine par un point-virgule, sauf le dernier qui se termine par un point. Par ailleurs, le terme « et » figurant à l'avant-dernier élément des énumérations est à omettre.

¹ Intitulé complet : Projet de loi portant mise en œuvre du règlement (UE) 2015/751 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2015 relatif aux commissions d'interchange pour les opérations de paiement liées à une carte, et portant modification : 1. de la loi modifiée du 5 avril 1993 relative au secteur financier ; 2. de la loi modifiée du 23 décembre 1998 portant création d'une commission de surveillance du secteur financier ; 3. de la loi modifiée du 5 août 2005 sur les contrats de garantie financière ; 4. de la loi modifiée du 11 janvier 2008 relative aux obligations de transparence des émetteurs ; 5. de la loi modifiée du 17 décembre 2010 concernant les organismes de placement collectif ; 6. de la loi modifiée du 12 juillet 2013 relative aux gestionnaires de fonds d'investissement alternatifs ; et 7. de la loi modifiée du 18 décembre 2015 relative à la défaillance des établissements de crédit et de certaines entreprises d'investissement.

² Dans le même sens : avis du Conseil d'État du 15 novembre 2016 sur le projet de loi relative aux abus de marché et portant : 1. mise en œuvre du règlement (UE) n° 96/2014 du Parlement européen et du Conseil du 16 avril 2014 sur les abus de marché (règlement relatif aux abus de marché) et abrogeant la directive 2003/6/CE du Parlement européen et du Conseil et les directives 2003/124/CE, 2003/125/CE et 2004/72/CE de la Commission ; 2. transposition de : a) la directive 2014/57/UE du Parlement européen et du Conseil du 16 avril 2014 relative aux sanctions pénales applicables aux abus de marché (directive relative aux abus de marché) ; b) la directive d'exécution (UE) 2015/2392 de la Commission du 17 décembre 2015 relative au règlement (UE) n° 596/2014 du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne le signalement aux autorités compétentes des violations potentielles ou réelles dudit règlement ; 3. modification de la loi modifiée du 11 janvier 2008 relative aux obligations de transparence des émetteurs ; et 4. abrogation de la loi modifiée du 9 mai 2006 relative aux abus de marché (doc. parl. n° 7022²).

Article 4

Il convient d'écrire correctement « prestataires de services de paiement ».

Article 5

Au paragraphe 6, il faut ajouter un « s » à « prestataires de service ».

Au paragraphe 7, il est indiqué d'écrire « Le présent article s'applique sans préjudice de [...] ».

Article 6

L'observation relative à l'article 5, paragraphe 7, ci-dessus, vaut également pour le paragraphe 5 de l'article sous avis.

Article 10

Il convient d'écrire correctement « prestataires de services de paiement ».

Article 14

Lorsqu'on se réfère à des articles ou paragraphes successifs en mentionnant uniquement le premier et le dernier de la série, tous les articles ou paragraphes de cette série sont automatiquement visés, y compris ceux qui ont été insérés par la suite. Point n'est donc besoin de les énumérer individuellement. Partant, il faut écrire au point 5 « aux points 1 à 3 ».

Article 15

À l'endroit de l'article 15, alinéa 1^{er}, point 5, le terme « effectués » doit être accordé au féminin pluriel pour écrire « effectuées ».

Article 17

Suite à l'observation relative à l'article 14, point 5, ci-avant, il y a lieu d'écrire au paragraphe 4 « aux paragraphes 1^{er} à 3 ».

Article 19

Les dispositions de l'article 19, alinéa 2, figureraient de manière plus logique dans le dernier alinéa de l'article 19 avant les dispositions concernant la mise à disposition sur un site internet.

Article 27

Au paragraphe 4, il est indiqué d'écrire « au paragraphe 1^{er}, points 1 à 3 et point 4, lettre b), ».

Article 32

Au point 1, lettres a) et b), il faut écrire respectivement « articles 4 à 8 » et « articles 10 à 20 ».

Au point 5, il convient d'écrire « articles 21 à 29 et 30, paragraphe 2, ».

Article 34

Au paragraphe 3, le mot « ne » doit être inséré entre « CSSF » et « peut refuser ».

Au paragraphe 4, il y a lieu de citer l'intitulé complet du règlement (UE) dont question, en l'occurrence :

« règlement (UE) n° 1093/2010 du Parlement européen et du Conseil du 24 novembre 2010 instituant une Autorité européenne de surveillance (Autorité bancaire européenne), modifiant la décision n° 716/2009/CE et abrogeant la décision 2009/78/CE de la Commission ».

Article 36

Il est indiqué de libeller l'article relatif à l'intitulé de citation comme suit :

« **Art. 36.** La référence à la présente loi se fait sous la forme suivante : « loi du ... relative aux comptes de paiement ». »

Ainsi délibéré en séance plénière, le 7 avril 2017.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Georges Wivenes