

Projet de loi

relative à des mesures macroprudentielles portant sur les crédits immobiliers résidentiels et portant modification de :

- **la loi modifiée du 5 avril 1993 relative au secteur financier ;**
- **la loi du 1^{er} avril 2015 portant création d'un comité du risque systémique et modifiant la loi modifiée du 23 décembre 1998 relative au statut monétaire et à la Banque centrale du Luxembourg**

Avis du Conseil d'État

(20 mars 2018)

Par dépêche du 11 décembre 2017, 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.

Le texte du projet de loi était accompagné d'un exposé des motifs, d'un commentaire des articles, d'une fiche d'évaluation d'impact, d'une fiche financière ainsi que des textes coordonnés de la loi modifiée du 5 avril 1993 relative au secteur financier et de la loi du 1^{er} avril 2015 portant création d'un comité du risque systémique et modifiant la loi modifiée du 23 décembre 1998 relative au statut monétaire et à la Banque centrale du Luxembourg.

Les avis de la Chambre des salariés, de la Chambre de commerce et de la Banque centrale européenne ont été communiqués au Conseil d'État par dépêches respectivement des 6, 9 et 15 mars 2018.

Considérations générales

Le projet de loi sous examen vise à modifier la loi précitée du 5 avril 1993 afin de la compléter en matière d'outils macroprudentiels à disposition des autorités luxembourgeoises par l'introduction de mesures pouvant être utilisées spécifiquement en cas de menace pour la stabilité financière du système financier national émanant d'évolutions dans le secteur immobilier au Luxembourg. Les mesures macroprudentielles introduites visent la fixation de conditions pour l'octroi de crédits relatifs à des biens immobiliers à usage résidentiel situés sur le territoire du Luxembourg.

Par ailleurs, dans le cadre du comité du risque systémique, la loi précitée du 1^{er} avril 2015 est modifiée afin de faciliter à la Banque centrale du Luxembourg (BCL) l'accès à des données disponibles auprès d'administrations étatiques et d'établissements publics.

Dans son avis du 9 mars 2018, la Chambre de commerce a souligné que le cadre législatif actuel, et notamment la loi du 23 juillet 2015 portant transposition de la directive n° 2013/36/UE¹ et le règlement (UE) n° 575/2013 du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 concernant les exigences prudentielles applicables aux établissements de crédit et aux entreprises d'investissement et modifiant le règlement (UE) n° 648/2012, permet déjà aux autorités nationales de prendre des mesures de nature macroprudentielle, notamment de fixer des coussins de sécurité pour le risque systémique ou des coussins de fonds propres.

En ce qui concerne l'entrée en vigueur de la loi en projet, les mesures de la Commission de surveillance du secteur financier (CSSF) concernant les conditions pour l'octroi de crédits relatifs à des biens immobiliers à usage résidentiel situés au Luxembourg, ne pourront pas affecter les contrats en cours d'exécution sous peine d'affecter la force obligatoire des contrats. Le projet de loi devra être précisé en ce sens.

Examen des articles

Article 1^{er}

Le point 2 de l'article sous examen introduit un nouveau chapitre 6 dans la partie III de la loi précitée du 5 avril 1993. Concernant le paragraphe 2 de l'article 59-14*bis* relatif aux pouvoirs de la CSSF pour l'octroi de crédits relatifs à des biens immobiliers à usage résidentiel, le Conseil d'État constate que ces pouvoirs touchent à une matière réservée à la loi, à savoir la liberté de faire le commerce protégée par l'article 11, paragraphe 6, de la Constitution.

Le Conseil d'État en est ensuite à se demander si, en l'occurrence, la CSSF sera appelée à prendre des décisions individuelles ou si son intervention prendra la forme d'actes réglementaires. L'utilisation dans les articles 59-14*bis* et 59-14*ter* tantôt du terme « mesures », qui sous-entend un acte à caractère réglementaire, tantôt du terme « décision », qui renvoie à une décision individuelle, peut donner lieu à une certaine confusion. Même si, *a priori*, les actes que la CSSF pourrait être amenée à prendre en application du nouvel article 59-14*bis* de la loi précitée du 5 avril 1993, seraient plutôt de nature réglementaire, le Conseil d'État demande aux auteurs du projet de loi de clarifier la nature de ces mesures.

Dans les deux cas, s'agissant d'une matière réservée à la loi, l'intervention de la CSSF devra être dûment encadrée par la loi. En cas de décision individuelle, la CSSF ne pourra se voir dotée d'un pouvoir d'appréciation sans limites pour imposer des obligations aux organismes surveillés. La loi devra définir l'étendue et les modalités d'exercice d'un tel pouvoir avec une précision suffisante pour rendre le dispositif conforme à l'article 11, paragraphe 6, de la Constitution. Au cas où la CSSF serait

¹ Loi du 23 juillet 2015 portant : – transposition de la directive 2013/36/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 ; – transposition des articles 2 et 3 de la directive 2011/89/UE du Parlement européen et du Conseil du 16 novembre 2011 ; – transposition de l'article 6, paragraphe 6 de la directive 2011/61/UE du Parlement européen et du Conseil du 8 juin 2011 ; – modification de : 1. la loi modifiée du 5 avril 1993 relative au secteur financier ; 2. la loi modifiée du 23 décembre 1998 portant création d'une commission de surveillance du secteur financier ; 3. la loi du 12 juillet 2013 relative aux gestionnaires de fonds d'investissement alternatifs

amenée à exercer, en l'occurrence, son pouvoir réglementaire, celui-ci devrait être mieux encadré, dans la mesure où la Cour constitutionnelle considère qu'en présence d'une matière réservée par la Constitution à la loi, la détermination des éléments essentiels relève de la loi, « tandis que les éléments moins essentiels peuvent être relégués » au pouvoir réglementaire². Ainsi, le Conseil d'État doit s'opposer formellement au texte et demande aux auteurs du projet de loi de cerner avec précision le cadre normatif dans lequel la CSSF peut agir pour définir les limites.

Article 2

L'article sous examen modifie l'article 8, paragraphe 2, de la loi précitée du 1^{er} avril 2015 pour conférer à la BCL un droit d'accès à des informations agrégées disponibles auprès d'administrations étatiques, d'établissements publics autres que ceux placés sous la surveillance des communes et d'autres autorités étatiques compétentes pour autant que ces informations soient nécessaires à ses activités de recherche et d'analyses en relation avec la mission du comité du risque systémique. Étant donné que la nouvelle disposition s'applique « sans préjudice de l'article 32 de la loi modifiée du 23 décembre 1998 relative au statut monétaire et à la Banque centrale du Luxembourg », le Conseil d'État a une nette préférence de la voir insérée directement dans la loi organique de la BCL précitée du 23 décembre 1998.

Le nouvel article 59-14^{ter} prévoit, dans son paragraphe 1^{er}, que la CSSF « peut demander aux autorités nationales des autres États membres de reconnaître les conditions fixées pour l'octroi de crédits relatifs à des biens immobiliers situés au Luxembourg et de les appliquer aux entités sous leur surveillance ». Le Conseil d'État tient à souligner que rien n'oblige les autorités des autres États membres à appliquer les mesures prises par la CSSF concernant les entités sous sa surveillance et qu'il n'est pas exclu que ces mesures ne peuvent pas être reprises, en tout ou en partie, par les autorités des autres États membres, par exemple, faute de base légale. Pour ce qui est de la reconnaissance par la CSSF de mesures prises par les autorités d'autres États membres, prévue au paragraphe 2 de cet article 59-14^{ter}, le Conseil d'État renvoie à ses observations formulées à l'endroit de l'article 59-14^{bis}.

Observations d'ordre légistique

Observations générales

Lorsque le dispositif a pour objet exclusif d'opérer des modifications à plusieurs actes et que le nombre de ces modifications est peu important, il y a lieu de prévoir pour chacun de ces actes un article numéroté en chiffres romains (**Art. I^{er}.**, **Art. II.**, **Art. III.**,...) et de spécifier ensuite toutes les modifications se rapportant à un même acte en les numérotant de la manière suivante : 1^o, 2^o, 3^o,...

Il y a lieu d'indiquer avec précision et de manière correcte les textes auxquels il est renvoyé, en commençant par l'article et ensuite, dans l'ordre,

² Cour const., arrêt du 2 mars 2018, n° 132/18.

le paragraphe, l'alinéa, le point, la lettre et la phrase visés. Ainsi il faut écrire à titre d'exemple : « l'article 6, paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, point 1^o, lettre c), deuxième phrase, [de la loi] », et non pas « la phrase 2 de la lettre c) du point 1 de l'alinéa 1 du premier paragraphe de l'article 6 [de la loi] ».

Pour caractériser les énumérations, il est fait recours à des numéros suivis d'un exposant « ° » (1^o, 2^o, 3^o, ...).

Lorsqu'il est fait référence à des qualificatifs tels que « *bis*, *ter*,... », ceux-ci sont à écrire en caractères italiques.

Intitulé

L'intitulé du projet de loi sous avis prête à croire que le texte de loi en projet comporte tant des dispositions autonomes que des dispositions modificatives. Comme la visée de la loi proposée est toutefois entièrement modificative, il y a lieu de reformuler l'intitulé de manière à ce qu'il reflète cette portée. Le Conseil d'État tient également à ajouter qu'il peut s'avérer utile d'indiquer dans l'intitulé d'un acte exclusivement modificatif, la portée des modifications qu'il est envisagé d'apporter à un dispositif comportant un nombre important d'articles. Par ailleurs, il y a lieu de souligner que les énumérations sont caractérisées par un numéro suivi d'un exposant « ° » (1^o, 2^o, ...) et que l'intitulé n'est pas à faire suivre d'un point final, étant donné que les intitulés ne forment pas de phrase. Par conséquent, l'intitulé du texte sous avis pourrait se présenter comme suit :

« Projet de loi portant modification de :
1^o la loi modifiée du 5 avril 1993 relative au secteur financier ;
2^o la loi du 1^{er} avril 2015 portant création d'un comité du risque systémique et modifiant la loi modifiée du 23 décembre 1998 relative au statut monétaire et à la Banque centrale du Luxembourg ;
en vue d'instaurer des mesures macroprudentielles portant sur les crédits immobiliers résidentiels ».

Article 1^{er} (I^{er} selon le Conseil d'État)

Il est indiqué d'écrire « **Art. I^{er}.** », en mettant les lettres « er » en exposant.

Au point 2 introduisant l'article 59-14*bis* nouveau, il faut écrire au paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, « les mesures visées au paragraphe 2 ».

Concernant cet article 59-14*bis* nouveau, paragraphe 1^{er}, alinéa 2, il convient de remplacer *in fine* les termes « est appelée à » par « doit ».

Il convient encore de remplacer les termes « autorités nationales des autres États membres » par « autorités compétentes des autres États membres ».

Article 2 (II selon le Conseil d'État)

Lorsqu'un acte est cité, il faut veiller à reproduire son intitulé tel que publié officiellement, indépendamment de sa longueur. En l'absence d'un intitulé de citation, il y a donc lieu d'écrire « l'article 32 de la loi modifiée du 23 décembre 1998 relative au statut monétaire et à la Banque centrale du

Luxembourg et - portant abrogation du cours légal des billets émis par la Banque Internationale à Luxembourg ; - modifiant l'article 1^{er} de la loi du 12 juillet 1895 concernant le paiement des salaires des ouvriers ».

Observation ponctuelle concernant le document parlementaire n° 7218

Dans le texte coordonné de la loi du 1^{er} avril 2015 portant création d'un comité du risque systémique et modifiant la loi modifiée du 23 décembre 1998 relative au statut monétaire et à la Banque centrale du Luxembourg, qui a été joint par extrait au projet de loi, il convient de se référer dans l'intitulé de ladite loi au « comité du risque systémique ».

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 19 votants, le 20 mars 2018.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Georges Wivenes