CONSEIL D'ÉTAT
==========
N° CE : 62.492
N° dossier parl. : 8708

Projet de loi

portant modification :
1° du Code de la consommation ;
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 2 septembre 2011 réglementant l'accès aux professions d'artisan, de commerçant, d'industriel ainsi qu'à certaines professions libérales,
en vue de la transposition de la directive (UE) 2023/2225 du Parlement européen et du Conseil du 18 octobre 2023 relative aux contrats de crédit aux consommateurs et abrogeant la directive 2008/48/CE

Avis complémentaire du Conseil d'État

(27 octobre 2026)

Par dépêche du 28 septembre 2026, le président de la Chambre des députés a soumis à l'avis du Conseil d'État une série d'amendements parlementaires au projet de loi sous rubrique, adoptés par la Commission de l'agriculture, de l'alimentation et de la viticulture lors de sa réunion du 23 juillet 2026.

Le texte des amendements était accompagné d'observations préliminaires, d'un commentaire pour chacun des amendements ainsi que d'un texte coordonné du projet de loi reprenant les amendements proposés, figurant en caractères gras et soulignés, et les propositions de texte du Conseil d'État que la commission parlementaire a faites siennes, figurant en caractères soulignés.

Considérations générales

Les amendements sous revue entendent premièrement répondre aux observations formulées par le Conseil d'État dans son avis du 30 juin 2026 et deuxièmement donner suite au rectificatif à la directive (UE) 2023/2225 du Parlement européen et du Conseil du 18 octobre 2023 relative aux contrats de crédit aux consommateurs et abrogeant la directive 2008/48/CE, qui a été publié au Journal officiel de l'Union européenne en date du 22 septembre 2026 (JO L, 2026/90798).

Dans son avis du 30 juin 2026, le Conseil d'État avait formulé des oppositions formelles à l'endroit des articles 4 et 10 initial (devenu article 11), pour transposition incorrecte ou incomplète de la directive (UE) 2023/2225 précitée, en demandant de remplacer le mot « visible » par le mot « proéminent » aux articles L. 224-4, paragraphes 1er et 4, et L. 244-8,

paragraphe 8, du Code de la consommation, et d'ajouter les mots « ou une mention équivalente » à la suite du message de prévention prévu à l'article L. 224-4, paragraphe 4, du Code de la consommation.

À la lecture du texte coordonné joint aux amendements sous revue, le Conseil d'État constate que les modifications demandées ont été effectuées. Il peut dès lors lever les oppositions formelles y relatives.

Examen des amendements

Amendements 1 et 2

Sans observation.

Amendement 7 (3 selon le Conseil d'État)

Le Conseil d'État note que le troisième amendement est erronément intitulé « Amendement 7 relatif à l'article 2 », alors qu'il s'agit de l'amendement 3 relatif à l'article 7 de la loi en projet.

Les modifications introduites par le troisième amendement n'appellent pas d'observation quant au fond.

Amendement 4

L'amendement sous revue vise à modifier l'article L. 224-10-2 du Code de la consommation afin de préciser les pathologies ouvrant droit à un accès dérogatoire à l'assurance et de fixer un plafond aux majorations de prime applicables.

Dans son avis du 30 juin 2026, le Conseil d'État s'était formellement opposé aux paragraphes 3, 4, 5 et 7 de l'article en question, au motif que les dispositions proposées, intervenant dans une matière réservée à la loi en vertu de l'article 35 de la Constitution, ne définissaient pas avec la précision requise les conditions auxquelles les mesures d'exécution étaient soumises. Il avait notamment demandé de préciser les catégories de cancers concernées, le plafond des éventuelles surprimes ainsi que les conditions d'acceptation.

Le Conseil d'État constate que les auteurs ont désormais inscrit, au paragraphe 7, les catégories de pathologies concernées et prévu, au paragraphe 4, que les majorations maximales de prime sont inférieures ou égales à 150 pour cent.

Il relève toutefois que le paragraphe 5, lettre a), ainsi que le paragraphe 7, alinéas 2 et 3, visent des majorations maximales de prime « excédant le plafond fixé au paragraphe (4) ». Cette formulation contredit tant le plafond prévu audit paragraphe que les explications fournies au commentaire de l'amendement, selon lesquelles la majoration de prime serait plafonnée à 150 pour cent. Si telle est l'intention des auteurs et afin de permettre au Conseil d'État de lever son opposition formelle, il convient de remplacer, aux dispositions précitées, le mot « excédant » par les mots « n'excédant pas ». Si les auteurs entendent, au contraire, permettre un dépassement de ce plafond,

les conditions et les limites d'un tel dépassement doivent être déterminées dans la loi.

En ce qui concerne les conditions d'acceptation, le Conseil d'État comprend, à la lumière des explications figurant dans le commentaire de l'article 6 du projet de règlement grand-ducal destiné à exécuter les dispositions de la loi en projet[1], qu'elles désignent les conditions tarifaires et de garantie auxquelles l'assurance est accordée, à savoir l'absence de surprime et d'exclusion de garantie ou l'application d'une surprime plafonnée. Dans cette lecture, le renvoi au règlement grand-ducal vise à préciser ces conditions dans les limites fixées par les dispositions légales relatives aux majorations de prime et aux exclusions de garantie, de sorte que le Conseil d'État peut lever son opposition formelle sur ce point.

Le Conseil d'État relève enfin que l'adoption du règlement grand-ducal prévu à l'article L. 224-10-2, paragraphe 7, est subordonnée à l'avis du comité d'experts visé au paragraphe 5, sans qu'un délai soit prévu pour l'émission de cet avis. Afin d'éviter que l'absence d'avis du comité ne retarde l'adoption du règlement grand-ducal et, partant, la mise en œuvre du dispositif, il recommande de prévoir un délai au-delà duquel il peut être passé outre à l'absence d'avis. Si, en revanche, les auteurs ne souhaitent pas imposer de délai au comité d'experts, il y a lieu d'écrire « […], ~~après avis du~~ le comité d'experts visé au paragraphe ~~(~~5~~)~~ demandé en son avis, […] ».

Amendements 5 et 6

Sans observation.

Amendement 7

L'amendement sous revue vise à insérer un article 39 nouveau dans la loi en projet qui complète l'article L. 226-2 du Code de la consommation par un alinéa 2 nouveau afin de rendre les dispositions relatives au droit à l'oubli également applicables aux contrats de crédit visant l'acquisition d'un local professionnel.

Dans son avis du 30 juin 2026, le Conseil d'État avait relevé que ces contrats ne relevaient pas du champ d'application défini par l'article L. 226-2 et avait demandé, sous peine d'opposition formelle pour insécurité juridique, de compléter cette disposition et d'adapter les dispositions correspondantes de l'article L. 226-11-1.

L'amendement sous revue, lu conjointement avec l'amendement 8, répond à cette demande et permet au Conseil d'État de lever son opposition formelle.

[1] Projet de règlement grand-ducal portant modification de la partie réglementaire du Code de la consommation aux fins : 1. de la transposition de la directive (UE) 2023/2225 du Parlement européen et du Conseil du 18 octobre 2023 relative aux contrats de crédit aux consommateurs et abrogeant la directive 2008/48/CE ; 2. de fixer la liste des pathologies, le stade, le type de traitement, les facteurs de risque et de déterminer les délais d'accès dérogatoires aux articles L. 224-10-2 et L. 226-11-1 du Code de la consommation, ainsi que des majorations maximales de prime et des conditions d'acceptation ; et 3. de préciser le fonctionnement du comité d'experts visé à l'article L. 224-10-2, paragraphe 5 du Code de la consommation (n° CE 62.557).

Amendement 8

L'amendement sous revue vise à modifier l'article 39 initial, devenu article 41 nouveau, de la loi en projet qui insère l'article L. 226-11-1 dans le Code de la consommation.

En ce qui concerne les adaptations relatives aux crédits visant l'acquisition de locaux professionnels, le Conseil d'État renvoie à ses observations formulées à l'endroit de l'amendement 7.

Pour ce qui est de l'encadrement des majorations de prime et de la portée des termes « conditions d'acceptation », le Conseil d'État renvoie à ses observations formulées à l'endroit de l'amendement 4. Il relève notamment que l'article L. 226-11-1, paragraphe 5, alinéas 2 et 3, prévoit également des majorations maximales de prime « excédant » le plafond fixé au paragraphe 4. Afin de permettre au Conseil d'État de lever son opposition formelle, il convient de remplacer le mot « excédant » par les mots « n'excédant pas ». Si les auteurs entendent, au contraire, permettre un dépassement de ce plafond, les conditions et les limites d'un tel dépassement doivent être déterminées dans la loi.

En ce qui concerne les conditions d'acceptation, le Conseil d'État peut, pour les mêmes motifs que ceux exposés à l'endroit de l'amendement 4, s'accommoder du renvoi au règlement grand-ducal et lever son opposition formelle.

Le Conseil d'État, dans son avis du 30 juin 2026, avait, dans ses observations à l'endroit de l'article 37, attiré l'attention sur les difficultés entourant la détermination du moment d'une rechute ou la preuve de son absence et demandé que les notions mises en avant soient précisées. Le Conseil d'État constate qu'il n'a pas été suivi dans sa demande.

En ce qui concerne la consultation du comité d'experts prévue à l'article L. 226-11-1, paragraphe 5, le Conseil d'État renvoie à ses observations formulées à l'endroit de l'amendement 4.

Observations d'ordre légistique

Amendement 4

À l'article 14, à l'article L. 224-10-2, paragraphe 6, alinéa 2, deuxième phrase, dans sa teneur amendée, il est recommandé en l'occurrence de remplacer les mots « par règlement grand-ducal » par une référence à l'article R. 226-6. Cette observation vaut également pour le paragraphe 7, alinéa 3, dans sa teneur amendée, ainsi que pour l'amendement 8, à l'article 41, à l'article L. 226-11-1, paragraphe 5, alinéa 3, dans sa teneur amendée.

Amendement 6

Au point 1°, il est signalé que l'amendement concerne l'article 29, à l'article L. 224-22-1, paragraphe 1er, alinéa 3, dans sa teneur amendée.

Texte coordonné

À la lecture du texte coordonné joint aux amendements gouvernementaux, le Conseil d'État constate des différences entre ledit texte coordonné et le texte des amendements proprement dit. À titre d'exemple, la modification opérée par l'amendement 6, point 1°, fait défaut à l'article 29, à l'article L. 224-22-1, paragraphe 1er, alinéa 3, du texte coordonné précité.

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 16 votants, le 27 octobre 2026.

Le Secrétaire général, Le Président,

s. Marc Besch s. Marc Thewes