

N° 8708¹

CHAMBRE DES DÉPUTÉS

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 ; et**
 - 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 DE L'UNION LUXEMBOURGEOISE DES CONSOMMATEURS

(25.3.2026)

SOMMAIRE

	<i>page</i>
1. Observations générales	2
2. Commentaires spécifiques de l'ULC quant au projet de loi	2
2.1. Champ d'application	2
2.2. Obligations d'information (générales et pré-contractuelles)	3
2.3. Publicité et service de conseils	4
2.4. Ventes liées et ventes groupées	5
2.5. Admission/enregistrement des prêteurs et pouvoirs d'intervention/compétences des autorités nationales	6
2.6. Définition et limitation des coûts/frais	6
2.7. Evaluation de la solvabilité	7
2.8. Conseil au (sur-)endettement et éducation financière	9
2.9. Harmonisation des dispositions et sanctions, et modalités d'entrée en vigueur	10
3. Conclusion	11

*

1. OBSERVATIONS GÉNÉRALES

Dans le contexte actuel de crise du coût de la vie, de nombreux consommateurs ont recours au crédit à la consommation pour joindre les deux bouts, que ce soit sous la forme de découverts, de paiements différés ou de contrats plus conséquents. Malheureusement, dans de nombreux cas, ces crédits peuvent avoir un **impact préjudiciable sur le budget des ménages**, surtout pour les consommateurs se trouvant déjà en difficulté financière.

Par ailleurs, la **digitalisation des services financiers et la multiplication des formes de crédit** – facilités de découvert, crédits renouvelables, solutions BNPL (« Buy-Now-Pay-Later », soit achetez maintenant, payez plus tard) – ont considérablement **facilité et accéléré l'accès au crédit**, augmentant ainsi le risque de surendettement chez les consommateurs et soulignant la nécessité d'un encadrement plus précis et adapté.

La transposition de la Directive (UE) 2023/2225 (ci-après la « Directive ») constitue donc une occasion pour légiférer en faveur d'une **protection améliorée du consommateur** dans ce domaine, celle-ci prévoyant plusieurs options que les États Membres peuvent librement choisir de mettre en œuvre dans leur droit national.¹

*

2. COMMENTAIRES SPÉCIFIQUES DE L'ULC QUANT AU PROJET DE LOI

2.1. Champ d'application

À la lecture du projet de loi déposé, il apparaît clairement que le législateur a principalement fait usage des options réglementaires prévues par la Directive pour modifier son champ d'application **lorsque ces options allégeaient les obligations des prêteurs, au détriment de la protection des consommateurs**.

En effet, **un certain nombre de crédits ont été exclus**, notamment les contrats de crédit sous forme de carte de débit différé (sous certaines conditions) alors que ces contrats représentent une part significative des dossiers de surendettement chez les consommateurs aujourd'hui.² Bien que l'ULC reconnaisse l'utilité de ces cartes pour la gestion budgétaire des ménages, la **sécurité du consommateur**, notamment face au risque de (sur-)endettement, passe par un encadrement clair et adéquat de ce type de crédits et doit demeurer **prioritaire**.

Le législateur a également choisi de ne pas soumettre les **crédits sous forme de dépassement** à une obligation préalable d'évaluation de la solvabilité, même sous une forme adaptée ou simplifiée pour éviter les lourdeurs administratives, alors qu'une telle obligation existe afin de protéger le consommateur des crédits faciles d'accès et d'utilisation sans garde-fous réglementaires.³

Nous déplorons également que le législateur ait choisi de **restreindre les obligations d'information, notamment précontractuelles et publicitaires, imposées aux prêteurs/intermédiaires de crédit pour les crédits suivants** :

- les crédits inférieurs à 200 €,
- les crédits accordés sans intérêts ni frais, ainsi que
- ceux dont le montant doit être remboursé dans les trois mois et pour lesquels seuls des frais négligeables sont requis.⁴

En effet, ces exclusions ont un impact particulier sur le champ d'application de la Directive, notamment pour le **système de paiement BNPL**. En effet, si la Directive a entendu inclure le BNPL dans son champ d'application afin d'encadrer un type de crédit en forte croissance, certaines formes en sont néanmoins exclues. En outre, le législateur luxembourgeois a, en faisant usage de l'option réglementaire

1 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, JO L, n° 2023/2225, 30.10.2023, ELI 32023L2225, considérant 85.

2 V. *supra* n°1, article 2 (5) Directive.

3 V. *supra* n°1, article 2 (4) (b) Directive.

4 V. *supra* n°1, article 2 (8) (a) et (c) ; comme transposé à l'article L.224-3 (6) (a) et (c) tel que modifié par le projet de loi.

prévue par la Directive,⁵ appliqué un **régime allégé aux formes de BNPL couvertes** par celle-ci, réduisant ainsi encore le niveau de protection initialement envisagé.

La Directive distingue ainsi deux catégories :

- **BNPL avec intervention d'un tiers** : comme le précise la Directive, « *les plans « Achetez maintenant, payez plus tard », en vertu desquels « le prêteur octroie un crédit à un consommateur pour la seule fin d'acheter des biens ou des services fournis par un prestataire, ... sans intérêts et sans autres frais »*⁶ sont **inclus dans le champ d'application de la Directive**. Ce changement est bénéfique notamment eu égard à l'obligation d'évaluation de la solvabilité du consommateur,⁷ qui permet ainsi de limiter les cas de (sur-)endettements liés à ces plans. Toutefois, le **choix du législateur d'y appliquer un régime allégé** a un certain impact, les obligations d'information dues au consommateur étant réduites. En particulier, certaines informations précontractuelles essentielles ne devront plus être fournies, telles que la qualification du type de crédit qui est accordé, les conditions régissant le prélèvement ou encore la possibilité pour le consommateur de recourir à des procédures extrajudiciaires de réclamation et de recours et les modalités d'accès à ces procédures.⁸
- **Paiements différés sans intervention d'un tiers (BNPL ou autre)** : ce type de plans, où « *un fournisseur de biens ou un prestataire de services accorde au consommateur un délai pour payer un bien ou un service, et ce sans intérêts et sans autres frais »*⁹ est précisément **exclu du champ d'application de la Directive**, du moins sous certaines conditions, réduisant encore la protection du consommateur dans ce genre de situation. Par conséquent, **nous exhortons le législateur luxembourgeois à envisager d'encadrer plus strictement, en droit national, les frais pouvant être réclamés en cas de retard de paiement suite à l'usage de ce genre de système**.

Dans les deux cas, il est crucial de souligner que ce type de **dispositifs comportent des risques élevés pour le consommateur**, notamment en cas de retard de paiement, où des frais ou intérêts conséquents peuvent s'accumuler rapidement, pouvant conduire à une situation de surendettement.¹⁰ La simplicité apparente et l'absence de coût initial visible peuvent atténuer la perception du risque, le consommateur se concentrant principalement sur l'avantage immédiat du report de paiement sans mesurer pleinement les conséquences potentielles. Lorsque des difficultés de remboursement surviennent, les frais de retard peuvent alors aggraver la situation financière au lieu de la résoudre.

De fait, l'ULC ne peut que **regretter la situation actuelle de réglementation du système BNPL**, tout en reconnaissant qu'elle constitue un **progrès par rapport au cadre précédemment en vigueur**.

De plus, l'ULC déplore que le législateur luxembourgeois n'ait pas assoupli le **régime applicable aux crédits dits « sociaux » / associatifs sans buts lucratifs**,¹¹ alors que ceux-ci devraient être facilités et promus, leur vocation étant justement de fournir des moyens de financement sains et encadrés au consommateur en fragilité financière voire en surendettement.

2.2. Obligations d'information (générales et (pré)contractuelles) et droit de rétractation

Nous constatons avec regret que les innombrables obligations d'information (pré)contractuelles, souvent technico-juridiques et donc inintelligibles pour le consommateur, **n'aient pas été allégées et/ou présentées sous une autre forme** dans la Directive pour devenir utiles et utilisables pour ce dernier.

Afin de permettre une **meilleure présentation des obligations**, la Directive (comme sa prédécesseuse d'ailleurs) laisse la possibilité aux États Membres « *d'adapter ces exigences [d'explications adéquates au consommateur]* ». ¹² Cependant, l'ULC déplore que le législateur luxembourgeois n'ait

5 V. supra n°1, article 2 (8).

6 V. supra n°1, considérant 16.

7 v. supra n°1, article 18.

8 V. supra n°1, article 10 (5) (a), (b) et (o).

9 V. supra n°1, considérant 16.

10 *Verbraucherzentrale*, «Buy now pay later: Schuldenfalle oder moderner Rechnungskauf? », accessible via : <https://www.verbraucherzentrale.de/wissen/digitale-welt/onlinedienste/buy-now-pay-later-schuldenfalle-oder-moderner-rechnungskauf-75599> (consulté le 4 mars 2026).

11 V. supra n°1, article 2 (6) Directive.

12 V. supra n°1, article 12 (2).

pas fait usage de cette option réglementaire, notamment afin de faciliter la transmission des informations :

- (i) En **instaurant des fiches particulières d'information, distinctes de la fiche d'information précontractuelle**, à remettre au consommateur notamment pour les crédits accordés sur les lieux de vente (grandes surfaces, concessionnaires de voiture), qui reprendraient des informations concrètes sur la situation patrimoniale et personnelle du consommateur (ressources, charges, prêts actuels, ...). Ces fiches sont à signer par le consommateur (ou du moins la lecture doit en être confirmée par ce dernier électroniquement), avec une certification des informations contenues (sur base du modèle français)¹³; et
- (ii) En **attribuant explicitement la charge de la preuve** de la bonne fourniture de l'information et de la vérification de la solvabilité **au prêteur/intermédiaire de crédit**, ainsi qu'en **précisant les modalités de preuve acceptées**, conformément au principe d'effectivité qui en serait autrement compromis (sur base de la jurisprudence européenne en la matière).¹⁴ En effet, actuellement, le Code de la Consommation luxembourgeois présume que le prêteur a respecté les exigences en matière d'information s'il a fourni au consommateur le formulaire «informations européennes normalisées en matière de crédit aux consommateurs». Cet article a été conservé dans la version modifiée par le projet de loi.¹⁵ Or, sur un lieu de vente, le consommateur est exposé à un risque accru d'achats impulsifs et ne prête pas toujours attention aux informations qui lui sont fournies. Dans ce contexte, la **simple remise du formulaire ne garantit pas une information réelle du consommateur**. De plus, le consommateur ne dispose pas des moyens lui permettant de prouver que le prêteur n'a pas rempli ses obligations, notamment ses obligations d'information. Pour ces raisons, la charge de la preuve de la bonne fourniture des informations **doit reposer sur le prêteur** qui doit exercer une certaine diligence et avoir conscience de la nécessité de collecter et conserver des preuves.

2.3. Publicité et service de conseils

Nous **saluons** l'usage fait par le législateur luxembourgeois de l'option réglementaire donnée aux États membres **d'interdire certaines formes de publicité connues pour être préjudiciables**, par exemple celles qui concernent des délais de grâce ou des rabais subordonnés à la souscription d'un crédit.

Cependant, **nous regrettons** que le législateur **n'ait pas fait usage de la transposition afin d'inclure également d'autres formes de publicité que celles prévues par la Directive dans la liste interdite**, telles que :

- La mention de lots ou avantages promotionnels éventuellement associés à la souscription d'un crédit (sur la base du modèle français) ;¹⁶
- Ou l'interdiction d'autres pratiques, sur la base du modèle belge, telle que : « *Est également interdite toute publicité pour un contrat de crédit qui : [...] 8° comporte la mention "crédit gratuit" ou une mention équivalente, autre que l'indication du taux annuel effectif global [...]* »;¹⁷

De plus, l'ULC souligne que le législateur luxembourgeois n'a **pas souhaité interdire l'usage des termes « conseil » et « conseiller »**, lorsque le service de conseils est fourni par des prêteurs ou intermédiaires de crédit, et plus particulièrement lors de l'emploi des termes **« conseil(ler) indépendant »**, alors que l'indépendance de ces acteurs dans le cadre du conseil proposé sera toujours en porte-à-faux en raison du caractère lucratif des métiers du crédit. À titre subsidiaire, un tel usage aurait dû être davantage encadré au Luxembourg par des conditions supplémentaires plus rigoureuses, tel qu'autorisé par la Directive,¹⁸ notamment avec l'interdiction de tout type de compensation ou l'obligation d'absence de tout conflit d'intérêt.

¹³ Code de la consommation français, article L.312-17, version en vigueur au 4 mars 2026.

¹⁴ CJUE, arrêt du 18 décembre 2014, *CA Consumer Finance SA*, aff. C-449-13, ECLI:EU:C:2014:2464.

¹⁵ Projet de loi n°8708, transposant la Directive 2023/2225, Section « Texte coordonné », article L.224-6 du Code de la Consommation luxembourgeois tel que modifié par le projet de loi.

¹⁶ Code de la consommation français, article L.312-11, version en vigueur au 4 mars 2026.

¹⁷ Code de droit économique belge, art. L. VII.65, *Code annoté du crédit à la consommation, Credit2Consumer*, version en vigueur au 4 mars 2026.

¹⁸ V. *supra* n°1, article 16 (4) dernier alinéa.

Enfin, l'ULC constate que, lors de la **transposition de l'article 16 (6) de la Directive**, le législateur luxembourgeois a fait usage de l'option réglementaire prévue, mais seulement partiellement.

En effet, il a autorisé la fourniture de services de conseil dans le cadre de la gestion d'une dette,¹⁹ ce qui est bénéfique pour le consommateur en situation de (sur-)endettement. L'ULC se **réjouit** également que le législateur n'ait pas autorisé les conseils fournis par des personnes autorisées et surveillées par des autorités compétentes,²⁰ la Commission de Surveillance du Secteur Financier (« CSSF ») n'ayant pas nécessairement les ressources pour surveiller toutes ces personnes. En revanche, le législateur a permis à des tiers autres que les prêteurs ou intermédiaires de crédit de fournir des services de conseil à titre accessoire dans le cadre de leur activité professionnelle. Cette disposition leur permet de fournir des conseils à titre lucratif ou commercial, en dehors du cadre de la gestion d'une dette existante, **ce que l'ULC déplore**. Afin de protéger davantage le consommateur, ces **tiers devraient être soumis au respect des mêmes dispositions** que les prêteurs ou intermédiaires de crédit pour la fourniture desdits conseils.

2.4. Ventes liées et ventes groupées

Premièrement, il convient de noter que, dans le cadre de la transposition, le législateur luxembourgeois a choisi de ne pas reprendre la définition de « vente groupée ». Cette décision vise à **harmoniser la transposition avec d'autres instruments législatifs**, d'autant plus que seule la vente liée est interdite par la Directive.²¹

S'agissant des ventes liées, l'ULC regrette vivement que le législateur luxembourgeois ait choisi d'utiliser l'option réglementaire offerte par la Directive,²² suivant laquelle un État Membre peut **autoriser, notamment, les prêteurs à lier un crédit à l'obligation de détenir une assurance et/ou un compte bancaire**.²³

Si certaines pratiques particulières, comme les facilités de découvert, justifient que le produit ou service soit intrinsèquement lié au crédit, la transposition luxembourgeoise **ne restreint pas cette exception aux seuls cas où la dissociation est réellement impossible**, contrairement à ce que suggèrent la directive²⁴ et le commentaire de l'article dans le projet de loi.²⁵

Les ventes liées conduisent souvent à une augmentation significative des coûts et à une perte de maîtrise par le consommateur de la plupart des conséquences (financières mais aussi administratives) liées à son crédit. **Pour la majorité des crédits où cette liaison n'est pas indispensable, d'autres mesures, plus protectrices du consommateur, auraient donc dû être privilégiées**, telles que la collaboration avec la banque où le consommateur détient déjà un compte de paiement ou d'épargne, ou avec l'assureur de son choix.

Chez nos voisins français, l'obligation de domicilier ses revenus dans la banque du prêteur est ainsi considérée comme « *déséquilibrée si cette obligation n'est accompagnée d'aucune contrepartie individualisée au profit de l'emprunteur* ». ²⁶ Bien que cette recommandation de la Commission des clauses abusives française vaille pour les prêts immobiliers, l'argument se prête tout autant au crédit à la consommation.

Nous **déplorons** également que le législateur luxembourgeois, après avoir autorisé la pratique de la vente liée, **n'ait pas introduit de protections supplémentaires** pour le consommateur, telles que :

19 V. *supra* n°1, article 16 (6) alinéa 2 (b) et (c).

20 V. *supra* n°1, article 16 (6) 2e alinéa (d)

21 Projet de loi n°8708, transposant la Directive 2023/2225, Section « Commentaire des articles – Ad Article 1^{er}. Modification de l'article L. 224-2, Définitions ».

22 V. *supra* n°1, article 14 (2).

23 Projet de loi n°8708, transposant la Directive 2023/2225, Section « Texte coordonné », article L.224-10-1 (2) du Code de la Consommation luxembourgeois tel que modifié par le projet de loi.

24 V. *supra* n°1, considérant 47.

25 Projet de loi n°8708, transposant la Directive 2023/2225, Section « Commentaire des articles – Ad Article 13. Insertion de quatre nouvelles sous-sections et des nouveaux articles L.224-10-1, L.224-10-2, L.224-10-3 et L. 224-10-4 – Paragraphe 2 ».

26 Commission des clauses abusives française, « Recommandation N°04-03, Prêt immobilier », BOCCRF du 30 septembre 2004, Point D) « Domiciliation des revenus », accessible via: <https://www.clauses-abusives.fr/recommandation/pre-immobilier/>.

- d'appliquer les dispositions protectrices prévues dans la Directive pour les polices d'assurance également au compte de paiement ou d'épargne, en ce sens que le prêteur se doit d'accepter une banque différente de celle qu'il a préconisée ;²⁷ et
- d'encadrer les conditions de choix de la police d'assurance, notamment en matière d'information du consommateur, par exemple sur base du modèle français qui oblige à la remise d'une fiche d'information reprenant les principaux éléments liés au contrat d'assurance à choisir (et tout particulièrement son aspect obligatoire ou optionnel, et son coût).²⁸ Même si la réforme française de 2022 relative au changement d'assureur emprunteur concerne les crédits immobiliers, elle se prête fort bien aux crédits à la consommation et illustre l'avancée de nos voisins en la matière.

Ainsi, ces mesures **auraient permis de concilier la possibilité pour le prêteur de proposer un produit lié avec la protection effective du consommateur**, en limitant les risques financiers et administratifs pour ce dernier.

2.5. Admission / enregistrement des prêteurs et pouvoirs / compétence d'intervention des autorités nationales

Les conditions d'accès aux métiers de prêteurs et intermédiaires de crédit, auxquels la Directive autorise un certain nombre d'activités, doivent rester strictement encadrées et surtout réellement contrôlées par les autorités nationales compétentes auxquelles les moyens et ressources doivent être attribués en conséquence.

À cet égard, il convient de **relever positivement** que le législateur luxembourgeois n'ait pas fait usage de l'option réglementaire qui lui permettait **d'exempter certaines micro, petites et moyennes entreprises agissant à titre accessoire** des exigences d'admission et d'enregistrement. Le maintien de ces exigences pour l'ensemble des acteurs concernés contribue à garantir un niveau homogène de supervision et de protection des consommateurs.

Toutefois, la protection des consommateurs contre des pratiques malveillantes repose en grande partie sur la **qualité de l'« enforcement », qui devrait être efficace**, surtout dans un contexte profondément transfrontière mais face à des règles loin d'être pleinement harmonisées (cf. point 2.9. ci-dessous). **Or, au Luxembourg, les compétences et rayons d'action de la CSSF et de la Direction de la Protection des Consommateurs** (« DPC », anciennement « MPC » – Ministère de la Protection des Consommateurs) **sont limités**, de sorte que, pour répondre aux exigences de la Directive (mais aussi aux prochains actes européens à transposer ou appliquer en droit national), la question plus générale d'une application nettement renforcée du droit de la consommation dans notre pays devrait être examinée (cf. analyse comparative mandatée récemment par le DPC auprès du cabinet PricewaterhouseCoopers). Dans ce contexte, l'ULC **déplore** que le législateur luxembourgeois n'ait pas saisi l'opportunité offerte par la Directive d'accorder aux autorités nationales compétentes des **pouvoirs d'intervention appropriés sur certains produits de crédits** afin d'éviter que les plus nocifs n'arrivent sur le marché.²⁹

Enfin, l'ULC souhaite relever **que certaines dispositions du Code de la consommation ont été précisées** lors de la transposition de différentes options de la Directive, notamment pour l'admission et la surveillance des prêteurs autres que les établissements de crédits, ainsi que pour la précision des pouvoirs d'enquête des autorités nationales.³⁰ En effet, le législateur luxembourgeois ne s'est pas contenté de simplement reproduire laconiquement le texte de la Directive, mais **a anticipé la mise en œuvre pratique** en prévoyant des outils d'application nationaux.

2.6. Définition et limitation des coûts / frais

Outre le taux d'intérêt, les coûts du crédit sont souvent cachés dans les frais de retard de paiement, les primes d'assurance et/ou les frais supplémentaires pour accéder immédiatement au crédit.

²⁷ V. *supra* n°1, article 14 (3).

²⁸ Code de la consommation français, article L.312-29, version en vigueur au 4 mars 2026.

²⁹ V. *supra* n°1, article 41 (9).

³⁰ V. *supra* n°1, articles 37 et 41 notamment.

Des plafonds de coûts devraient donc être introduits au niveau national et couvrir le coût total du crédit.

Bien que le législateur luxembourgeois ait profité de la transposition de la Directive afin de **prévoir que les coûts totaux du crédit ne doivent pas être « excessivement élevés »**,³¹ **cette disposition reste générale et n'encadre pas de manière précise la détermination de ce coût**, en l'absence d'un plafond précis/chiffré³² ou d'une quelconque autre limitation ou interdiction.³³ Une telle approche reflète le choix du législateur luxembourgeois d'éviter toute intervention étatique dans la fixation de plafonds chiffrés,³⁴ mais reste insuffisante pour protéger pleinement les consommateurs face aux frais encourus, les termes « **excessivement élevés** » **laissant une marge d'appréciation importante aux prêteurs**.

À titre de comparaison, certains États membres ont déjà prévu des dispositifs plus précis pour encadrer les coûts du crédit. En **France**, un prêt est considéré comme usuraire et donc interdit s'il est consenti à un taux annuel effectif global (TAEG) **excédant de plus d'un tiers le taux effectif moyen** pratiqué au cours du trimestre précédent.³⁵ Le plafond varie donc dans le temps en fonction du marché, mais un certain cadre est déjà prévu. En **Belgique**, **la protection offerte est encore plus précise : un plafond maximal chiffré du TAEG est fixé directement par un arrêté royal**, en fonction du type, du montant et éventuellement de la durée du crédit.³⁶ Ces exemples montrent qu'il est possible de définir des limites concrètes pour encadrer les coûts et mieux protéger le consommateur.

De plus, il convient de noter que, si le législateur luxembourgeois parle de « coûts totaux du crédit », **le fait d'insérer cette disposition dans la « Section 4 – Calcul du TAEG » semble suggérer que son application se limite aux seuls éléments pris en compte dans le TAEG**, ce qui n'offre pas de garantie explicite contre des frais supplémentaires ou pénalités non compris dans ce calcul. Bien qu'une telle limitation soit permise par la Directive, le législateur indique avoir introduit cette mesure pour offrir une protection maximale aux consommateurs. Celui-ci aurait donc pu s'assurer que la nouvelle disposition couvre l'ensemble des coûts du crédit, comme autorisé par la Directive.³⁷

Enfin, nous déplorons que le législateur luxembourgeois n'ait pas souhaité renforcer davantage la protection du consommateur en difficulté financière lors de la **transposition des dispositions de la Directive relatives aux arriérés et aux mesures de renégociation**³⁸. Dans certaines situations, comme en cas de crise à l'exemple de celles que nous subissons actuellement, des conditions de remboursement flexibles et sans frais supplémentaires disproportionnés devraient être proposées automatiquement par les professionnels du crédit. Cela permettrait de ne pas conduire le consommateur à une situation financière désespérée. Or, suivant la transposition actuelle de l'article 35 de la Directive,³⁹ **aucune disposition ne précise les situations ou conditions dans lesquelles le prêteur doit proposer des mesures de renégociation**, et l'usage de la formule « s'il y a lieu » laisse toute liberté aux prêteurs de décider d'en proposer ou non.

2.7. Évaluation de la solvabilité

Champs d'application : Nous saluons que des procédures pour l'évaluation de la solvabilité des consommateurs soient généralisées, mais nous déplorons que lesdites procédures ne s'appliquent pas uniformément à tous les produits/contrats de crédits couverts par la Directive (y compris donc aux contrats de crédit dits « sous forme de dépassement », c'est-à-dire les autorisations de découvert – cf. en ce sens notre commentaire au point 2.1. ci-dessus), ceci pour une protection extensive du consommateur (même si parfois contre lui-même).

31 Projet de loi n°8708, transposant la Directive 2023/2225, Section « Texte coordonné », article L.224-20-1 du Code de la Consommation luxembourgeois tel que modifié par le projet de loi.

32 V. *supra* n°1, article 31(1).

33 V. *supra* n°1, article 31 (2).

34 Projet de loi n°8708, transposant la Directive 2023/2225, Section « Commentaire des articles – Ad Article 24. Insertion d'un nouvel article L.224-20-1 ».

35 Code de la consommation français, art. L. 314-6, Legifrance, version en vigueur au 18 mars 2026.

36 Code de droit économique belge, art.147/9, *Code annoté du crédit à la consommation, Credit2Consumer*, version en vigueur au 18 mars 2026.

37 V. *supra* n°1, article 31.

38 V. *supra* n°1, article 35.

39 Projet de loi n°8708, transposant la Directive 2023/2225, Section « Texte coordonné », article L.224-17-1 du Code de la Consommation luxembourgeois tel que modifié par le projet de loi.

Utilisation des données à caractère personnel : En accord avec le Contrôleur Européen de la Protection des Données (CEPD) dans son avis sur la proposition de Directive⁴⁰, l'ULC recommande, que

- (i) « *les catégories et les sources de données qui peuvent être utilisées aux fins de l'évaluation de la solvabilité [soient] clairement délimitées, [...] en spécifiant notamment les catégories de données qui devraient et ne devraient pas être traitées* » ; et
- (ii) « *l'utilisation de toute catégorie spéciale de données [raciale, politique, religieuse, biométrique, orientation sexuelle, etc. au sens de l'article 9 RGPD⁴¹] soit explicitement interdite* ». Le but affiché étant bien évidemment de garantir aux consommateurs un accès équitable au crédit en même temps qu'une protection contre le surendettement, tout en limitant au strict nécessaire les données personnelles à fournir aux/collectées par les prêteurs/intermédiaires de crédit.

Banque de données des crédits à la consommation : Bien que l'obligation d'évaluer la solvabilité du consommateur avant la conclusion d'un contrat de crédit constitue un objectif louable, le contrôle effectif de cette solvabilité n'est pas chose aisée alors que **le Luxembourg ne dispose toujours pas de banque de données concernant les crédits** (quelle que soit la forme qu'on voudrait lui donner : tous crédits contractés comme en Belgique ou seulement les défauts de paiement comme en France, gérés par des entités privées comme en Allemagne ou publiques, etc.). En effet, le Luxembourg reste le seul État Membre de l'Union Européenne (« UE ») à ne pas disposer de bases de données concernant les crédits, ce qui complique (ou facilite – dans le mauvais sens du terme) l'obtention de contrats de crédits transfrontières par les résidents luxembourgeois, et réduit l'efficacité de l'évaluation de la solvabilité par les prêteurs luxembourgeois. Comme a pu le relever le Conseil d'Etat dans son avis sur le surendettement, cette lacune profite aux prêteurs qui “pêchent en eau trouble”.⁴² **Le Conseil d'Etat avait également invité le Gouvernement à étudier les modèles élaborés dans nos pays limitrophes pour déterminer la solution qui conviendrait le mieux à la situation du Luxembourg.** Or, à notre connaissance, **aucune suite n'a été donnée à cette invitation.**

Hélas, la Directive ne pousse pas vers plus d'harmonisation en la matière (l'obligation pour les États Membres de mettre en place une telle base de données en serait la première pierre), et le législateur luxembourgeois n'a pas profité de sa transposition afin de relancer la réflexion sur, et concrétiser enfin la mise en place, d'une base de données de crédits au Luxembourg. Dans ces conditions, **le contrôle de la solvabilité restera laborieux, et pour les professionnels et pour les consommateurs, voire chimérique, si les deux parties ne sont pas honnêtes.**

« Droit à l'oubli » des patients atteints de cancer : L'ULC salue l'attention portée par le législateur luxembourgeois au droit à l'oubli,⁴³ la transposition prévue étant plus précise que ce que requiert la Directive. En effet, ledit article prévoit l'exercice du droit à l'oubli **dès 5 ans post-traitement** (en cohérence avec les délais agréés dans la révision prévue de la convention du « droit à l'oubli » pour le crédit immobilier),⁴⁴ au lieu de 15 ans maximum, tel que requis par la Directive. En clair, cela veut dire que **le consommateur, si les conditions sont remplies, pourra alors décider de ne pas déclarer sa pathologie, et que, même s'il la divulgue, l'assureur ne pourra en aucun cas en tenir compte.**

40 CEPD-EDPS (European Data Protection Supervisor), « Avis sur la proposition de directive relative aux crédits aux consommateurs », daté du 26 août 2021, accessible via : https://www.edps.europa.eu/data-protection/our-work/publications/avis-du-cepd/edps-opinion-proposal-directive-consumer-credits_fr.

41 Règlement (UE) 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, JO L, n°119, 4.5.2016, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2016/679/2016-05-04>, article 9 §1 du RGPD: « *Le traitement des données à caractère personnel qui révèle l'origine raciale ou ethnique, les opinions politiques, les convictions religieuses ou philosophiques ou l'appartenance syndicale, ainsi que le traitement des données génétiques, des données biométriques aux fins d'identifier une personne physique de manière unique, des données concernant la santé ou des données concernant la vie sexuelle ou l'orientation sexuelle d'une personne physique sont interdits.* »

42 Avis du Conseil d'Etat n°48.413 du 22 juin 2010 sur le projet de loi n° 6021 concernant le surendettement, accessible via : https://conseil-etat.public.lu/fr/avis/2010/06/48_413.html.

43 Projet de loi n°8708, transposant la Directive 2023/2225, Section « Texte coordonné », article L.224-10-2 du Code de la Consommation luxembourgeois tel que modifié par le projet de loi.

44 Convention « Droit à l'oubli » du 29/10/2019, signée entre le ministère de la Santé, l'Association des Compagnies d'Assurances et de réassurances (« ACA ») et huit entreprises d'assurance, accessible via : <https://www.aca.lu/wp-content/uploads/2022/06/CONVENTION-DROIT-A-LOUBLI-.pdf>.

Cette disposition vise à limiter autant que possible l'utilisation des données concernant les diagnostics de maladies oncologiques (et plus largement de toute maladie) à des fins de police d'assurance, et de permettre aux consommateurs un **accès égal** à ces assurances.

Pour certaines maladies, telles que pour les patients atteints d'hépatite C, ou pour certains types de pathologies cancéreuses, le consommateur pourra également bénéficier d'un **accès au crédit sans majoration de prime ni refus de garantie dans un délai inférieur à 5 ans**. Celui-ci devra tout de même déclarer sa pathologie à l'assurance afin de bénéficier de cet accès.

Ce droit s'appliquera aux crédits à la consommation comme aux crédits immobiliers, bien que ces derniers ne relèvent pas du champ d'application de la Directive et de la présente analyse. Ce changement permet donc de rendre le **droit à l'oubli obligatoire**, ce qui était également l'objectif prévu par la proposition de loi n°8562, actuellement en discussion.⁴⁵

2.8. Conseil au (sur-)endettement et éducation financière

Les services de conseil au (sur-)endettement constituant une aide précieuse et très souvent indispensable pour les consommateurs en difficulté financière, ceux-ci doivent rester facilement accessibles. De fait, l'ULC déplore que le législateur luxembourgeois n'ait **pas introduit de mesures plus détaillées pour compléter les quelques obligations** listées par la Directive concernant la mise en place et le maintien des services de conseil, ainsi que **l'orientation par les professionnels du crédit des consommateurs en difficulté financière** vers les services appropriés. Une telle orientation est essentielle pour éviter, entre autres, que ces consommateurs aient recours à des prêteurs étrangers qui pourraient aggraver leur endettement.⁴⁶

En effet, le projet de loi se limite à reprendre textuellement certaines obligations de l'article 36 de la Directive,⁴⁷ **sans prévoir de mécanismes concrets pour assurer la mise en œuvre effective de ces obligations, et omet entièrement le premier paragraphe dudit article**. En conséquence, en pratique, **seuls les professionnels du droit auront le réflexe de consulter les indications** figurant dans le **commentaire de l'article** inclus dans le projet de loi, qui renvoie notamment à des organismes indépendants tels que la Ligue Médico-Sociale ou Inter-Actions, et seront ainsi **informés de leur existence et du fait que ces derniers dispensent des conseils spécialisés**.⁴⁸ Cette **approche reste insuffisante** afin de garantir une protection proactive et uniforme des consommateurs en situation de (sur-)endettement.

Enfin, l'ULC souhaite souligner que les **dispositions de la Directive en matière d'éducation financière restent modestes**,⁴⁹ alors qu'il s'agit là d'un instrument clé de vulgarisation des droits des consommateurs en la matière et de prévention au (sur-)endettement. Nous notons tout de même la volonté renforcée d'impliquer les associations de consommateurs dans l'élaboration et la diffusion des mesures d'éducation financière, et **nous réjouissons des futures collaborations avec la CSSF en ce sens**, désignée comme responsable de la promotion de l'éducation financière par le projet de loi.⁵⁰ Nous continuons de considérer dans ce contexte que l'éducation financière a toute sa place dans les programmes scolaires et renvoyons aux campagnes de nos voisins et de l'UE pour inspiration.

45 Frat C., « Le droit à l'oubli aura-t-il sa loi ? », (2026) *Lëtzebuenger Journal*, accessible via : <https://journal.lu/fr/le-droit-loubli-aura-t-il-sa-loi>.

46 V. *supra* n°1, article 36.

47 Projet de loi n°8708, transposant la Directive 2023/2225, Section « Texte coordonné », article L.224-22-3 du Code de la Consommation luxembourgeois tel que modifié par le projet de loi.

48 Projet de loi n°8708, transposant la Directive 2023/2225, Section « Commentaire des articles – Ad Article 28. Insertion des nouvelles sous-sections 3 et 4 – *soutien aux consommateurs en difficulté financière* ».

49 V. *supra* n°1, article 34.

50 Projet de loi n°8708, transposant la Directive 2023/2225, Section « Texte coordonné », article L.224-22-4 du Code de la Consommation luxembourgeois tel que modifié par le projet de loi.

2.9. Harmonisation des dispositions et sanctions, et modalités d'entrée en vigueur

Sanctions : L'ULC se réjouit de l'**ajout d'une nouvelle sanction civile au Code de la Consommation**,⁵¹ qui prévoit la **déchéance du prêteur du droit aux intérêts** en cas de non-respect des règles prévues, en complément de la nullité, s'inspirant ainsi des régimes français et belges,⁵² tout comme de la jurisprudence en la matière.⁵³

En effet, la version actuelle du Code de la Consommation prévoit comme sanction principale la nullité de la clause ou de la combinaison de clauses du contrat. Tout d'abord, d'après la Cour de Justice de l'Union Européenne (CJUE)⁵⁴ et comme rappelé dans les commentaires au projet de loi,⁵⁵ les **sanctions prévues par les États membres doivent être effectives, proportionnées et dissuasives**. Or, il n'est pas toujours évident de déterminer si la sanction de nullité, telle que prévue actuellement, pourrait emporter la nullité du contrat dans son ensemble ou uniquement de certaines clauses conclues en violation des dispositions nationales. Une telle ambiguïté **diminue le caractère effectif et dissuasif de cette sanction** et présente un **risque** que cette mesure soit essentiellement symbolique et théorique.

Ensuite, **la nullité est une sanction qui frappe principalement l'emprunteur** : si le prêteur subit un simple manque à gagner, le consommateur, lui, perd l'accès aux fonds essentiels.

En effet, dans le cas où une nullité totale du contrat serait prononcée, **cette nullité opère ex tunc**, c'est-à-dire rétroactivement à la date de conclusion du contrat, comme si ce dernier n'avait jamais existé. L'annulation du prêt personnel emporte le remboursement au consommateur des sommes déjà versées, y compris les intérêts et autres frais liés au crédit. Cependant, cela implique également **la restitution par le consommateur du capital emprunté ou du bien acquis** avec ce capital.

Pour ces raisons, **il devenait impératif d'adapter les sanctions actuelles** afin de les rendre plus appropriées à la situation et conformes aux exigences européennes.

La nouvelle disposition permettra de sanctionner le prêteur tout en préservant la validité du contrat de crédit, évitant ainsi de pénaliser l'emprunteur pour les manquements du prêteur.

Cette sanction présente en outre **l'avantage de s'appliquer à l'ensemble des obligations prévues au chapitre 4 (crédits à la consommation)**, et non uniquement à certaines obligations spécifiques, telles que les obligations d'information, ce **qui renforce en principe son effectivité**. Toutefois, en contrepartie de cette portée étendue, le législateur a choisi de **subordonner son application à une intervention judiciaire**. Dans un contexte de surcharge des juridictions, une telle exigence risque de **limiter en pratique l'utilité de cette sanction**, en rendant son activation plus complexe et moins accessible pour les consommateurs.

Il conviendra également de la combiner à d'autres mesures, comme l'introduction d'un renversement de la charge de la preuve.⁵⁶

Harmonisation : De manière plus générale, nous regrettons toutefois le **manque de progrès dans l'harmonisation des législations nationales**, notamment en matière de publicité et de commercialisation. En effet, les nombreuses options laissées par la Directive aux États Membres, notamment concernant les cartes de crédit et le BNPL, permettent de **varier la protection apportée aux consommateurs et risquent de maintenir la fragmentation du marché européen**. Or, étant donné que ces crédits sont largement proposés par des professionnels établis hors du Luxembourg, il apparaît clairement nécessaire de mettre en place un cadre transfrontalier plus uniforme et coordonné pour garantir un niveau équivalent de protection des consommateurs au sein de l'UE.

51 Projet de loi n°8708, transposant la Directive 2023/2225, Section « Texte coordonné », article L.224-24 du Code de la Consommation luxembourgeois tel que modifié par le projet de loi.

52 Code de la consommation français, art. L. 341-2, Legifrance, version en vigueur au 13 mars 2026 ; Code de droit économique belge, art. L. VII.194, Code annoté du crédit à la consommation, Credit2Consumer, version en vigueur au 24 novembre 2025.

53 CJUE, arrêt du 13 février 2025, *Lexitor sp. z o.o. / A. B. S.A.*, aff. C-472/23, ECLI:EU:C:2025:89.

54 Ibid, paragraphe 53.

55 Projet de loi n°8708, transposant la Directive 2023/2225, Section « Commentaire des articles – Ad Article 31. Modification de l'article L.224-24, Modification des sanctions civiles ».

56 V. point 2.2 « Obligations d'information (générales et (pré)contractuelles) » ci-dessus.

Entrée en vigueur : En dernier lieu, l'ULC salue la **clarté avec laquelle le législateur luxembourgeois a transposé les dates d'entrée en vigueur et d'application** des dispositions modifiées, évitant ainsi les trop nombreuses incertitudes généralement attachées à l'adoption d'un acte modificatif.

*

3. CONCLUSION

La genèse de notre Code de la consommation montre qu'une politique minimaliste (« *toute la directive, rien que la directive* ») n'a pas toujours guidé notre législateur. Aller plus loin que le minimum imposé par l'Europe, sans se plier aux fortes pressions des milieux professionnels, n'a pas nui par le passé à notre économie ouverte aux échanges transfrontières. Dans cette optique, **un exercice ambitieux de transposition de la Directive s'imposait, afin de protéger au mieux le consommateur face au (sur-)endettement.**

Cependant, force est de constater que le législateur luxembourgeois a **majoritairement transposé fidèlement la Directive, faisant usage des options réglementaires prévues principalement pour alléger les obligations du prêteur, au détriment du consommateur.**

Cette tendance se manifeste notamment à travers :

- le **champ d'application** des dispositions (exclusion des cartes de débit différé, régime allégé pour les BNPL avec intervention d'un tiers mais pas pour les crédits « sociaux »,...) ;
- la **présentation des informations** au consommateur qui manque encore de clarté, ainsi que la **charge de la preuve** qui continue de peser sur le consommateur ;
- l'absence d'interdictions supplémentaires sur les **formes de publicité** et **l'autorisation de l'usage des termes « conseil(ler) »** ;
- **l'autorisation de certaines ventes liées** ;
- le **choix de ne pas préciser de plafond chiffré pour les coûts totaux du crédit**, afin de réduire les frais subis par le consommateur, **mais de se limiter à prévoir** que ces coûts (ou ceux compris dans le TAEG, selon l'interprétation donnée) ne doivent **pas être « excessivement élevés »** ; ou encore
- l'absence d'une **base de données des crédits à la consommation**, malgré les nombreuses discussions sur le sujet.

Toutefois, il convient de noter que le législateur luxembourgeois a également, par la transposition de la Directive, décidé d'introduire certaines **dispositions favorables**, parmi lesquelles figurent notamment **deux mesures particulièrement déterminantes, à savoir :**

- une **nouvelle sanction civile**, permettant de sanctionner plus efficacement les prêteurs, sans porter préjudice aux consommateurs, ainsi que
- le renforcement du **droit à l'oubli**, rendant obligatoire ce droit initialement prévu par la Convention dans le cadre du crédit.

Si la transposition de la Directive **constitue donc un progrès** dans la protection du consommateur face aux crédits à la consommation, **l'ULC déplore que de nombreuses opportunités de protection accrue n'aient pas été saisies et exhorte le législateur à corriger ces lacunes.**

HOWALD, le 25 mars 2026

