

N° 8708²
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 LA CHAMBRE DES SALARIÉS
(23.4.2026)

Par lettre du 25 février 2026, Madame Martine Hansen, ministre de la Protection des consommateurs, a saisi pour avis notre Chambre au sujet du projet de loi sous rubrique.

1. Le projet de loi a pour objet principal d'assurer la transposition en droit luxembourgeois de la directive (UE) 2023/2225 du Parlement européen et du Conseil du 18 octobre 2023 relative aux contrats de crédit aux consommateurs, laquelle abroge et remplace la directive 2008/48/CE.

2. Cette directive et le projet de loi soumis pour avis s'inscrivent dans la continuité des initiatives européennes visant à encadrer le développement du crédit à la consommation et à garantir un niveau élevé de protection des consommateurs dans le marché intérieur. Ils visent notamment à adapter le cadre réglementaire existant aux évolutions récentes du marché du crédit, caractérisées par la digitalisation croissante des services financiers, l'essor du commerce électronique et l'apparition de nouvelles formes de crédit accessibles directement dans l'environnement numérique.

3. L'exposé des motifs du projet de loi souligne que l'évaluation de la directive 2008/48/CE menée par la Commission européenne a mis en évidence certaines lacunes du cadre juridique existant. Parmi celles-ci figurent notamment la persistance de divergences entre les législations nationales, susceptibles de fragmenter le marché intérieur du crédit à la consommation, ainsi que certaines imprécisions normatives ayant contribué à une insécurité juridique dans l'application des règles existantes.

La directive (UE) 2023/2225 vise dès lors à renforcer l'harmonisation du cadre réglementaire et à clarifier certaines obligations applicables aux prêteurs et aux intermédiaires de crédit.

4. Dans ce contexte, le projet de loi procède à une adaptation du livre 2, titre 2, chapitre 4 du Code de la consommation relatif aux contrats de crédit à la consommation. La méthode retenue consiste à modifier les dispositions existantes afin d'y intégrer les exigences découlant de la directive européenne, tout en préservant dans la mesure du possible la structure et la terminologie actuelles du Code de la consommation. Cette approche vise à assurer la continuité du cadre juridique national tout en permettant l'intégration progressive des nouvelles règles européennes.

5. Parmi les principales modifications introduites par le projet de loi figure l'élargissement du champ d'application des règles relatives aux crédits à la consommation.

Alors que le cadre juridique actuel couvre les crédits compris entre 200 et 75 000 euros, le nouveau dispositif prévoit d'étendre cette fourchette aux crédits compris entre 1 et 100 000 euros. Cette extension vise à inclure dans le périmètre de protection un plus grand nombre de contrats de crédit susceptibles d'avoir un impact significatif sur la situation financière des consommateurs.

Par ailleurs, certaines formes de crédit qui étaient auparavant partiellement exclues du champ d'application se trouvent désormais soumises à l'ensemble des règles protectrices prévues par la directive, notamment certaines facilités de découvert remboursables dans un délai relativement court.

Le projet de loi prend ainsi en considération l'apparition de nouveaux modèles de financement, notamment les dispositifs de paiement différé proposés dans le cadre du commerce en ligne.

Lorsque ces dispositifs impliquent l'intervention d'un tiers et présentent les caractéristiques d'un crédit, ils sont désormais intégrés dans le champ d'application de la réglementation, bien que soumis à certaines règles spécifiques lorsque le remboursement s'effectue sans intérêts ni frais.

En même temps, le Gouvernement entend faire usage d'une faculté offerte aux États membres afin d'exclure du champ d'application certains contrats liés aux cartes de débit différé remboursables dans un délai limité et sans intérêts.

6. Le projet de loi introduit également de nouvelles définitions dans le Code de la consommation afin de mieux refléter les réalités actuelles du marché du crédit. Ces définitions concernent notamment les notions de services accessoires, d'informations précontractuelles, de profilage dans l'évaluation de la solvabilité ou encore de services de conseil aux personnes endettées. L'objectif poursuivi est de clarifier le cadre juridique applicable et de mieux encadrer les pratiques des différents acteurs intervenant dans la distribution de crédits à la consommation.

7. Un autre volet important de la réforme concerne les obligations d'information mises à la charge des prêteurs et des intermédiaires de crédit. Le projet de loi renforce les exigences relatives aux informations précontractuelles devant être fournies au consommateur afin de lui permettre de comparer les différentes offres de crédit et de prendre une décision éclairée. Les prêteurs devront notamment veiller à ce que les informations essentielles relatives au coût du crédit soient présentées de manière claire et compréhensible. En outre, lorsque l'évaluation de la solvabilité du consommateur repose sur un traitement automatisé de données personnelles, le consommateur se voit reconnaître le droit d'obtenir une intervention humaine et des explications concernant la décision prise.

8. Le projet de loi prévoit également de nouvelles règles en matière de communication commerciale relative au crédit à la consommation. Toute publicité concernant un crédit devra désormais comporter un avertissement explicite visant à sensibiliser les consommateurs aux risques liés à l'endettement, sous la forme de la mention « *Attention ! Emprunter de l'argent coûte de l'argent* ». Cette mesure vise à renforcer la prise de conscience des consommateurs quant aux implications financières du recours au crédit.

9. La réforme introduit par ailleurs un renforcement du cadre applicable aux prêteurs et aux intermédiaires de crédit. Le projet de loi prévoit notamment des exigences accrues en matière de compétence et de formation du personnel impliqué dans la promotion et la conclusion de contrats de crédit. Les personnes concernées devront disposer d'un niveau approprié de connaissances et de compétences afin de garantir une commercialisation responsable des produits de crédit et une information adéquate des consommateurs. En outre, un dispositif d'admission, d'enregistrement et de surveillance des prêteurs et des intermédiaires de crédit est prévu afin d'assurer un contrôle plus efficace de leurs activités. Ces mesures visent à renforcer la professionnalisation du secteur et à assurer une meilleure supervision des activités de crédit. Le projet de loi prévoit également un renforcement du régime des sanctions, notamment par l'introduction de sanctions administratives venant compléter les sanctions civiles déjà prévues.

10. Le projet de loi introduit également dans le droit national le principe du « droit à l'oubli » dans le domaine de l'assurance liée au crédit. Ce mécanisme vise à permettre aux personnes ayant été atteintes de certaines maladies graves, notamment des pathologies oncologiques, de ne plus devoir déclarer certaines informations médicales après l'écoulement d'une période déterminée suivant la fin de leur traitement. L'objectif poursuivi est de faciliter l'accès à l'assurance et, par conséquent, au crédit pour ces personnes. Le Luxembourg dispose déjà d'un dispositif comparable reposant sur une convention conclue en 2019 entre l'État et l'Association des compagnies d'assurances et de réassurances. La

révision en cours de cette convention, tenant compte des progrès scientifiques et thérapeutiques, devrait élargir la liste des pathologies concernées et réduire les délais permettant de bénéficier de ce droit. Le Gouvernement entend profiter de la transposition de la directive pour inscrire ce mécanisme dans le Code de la consommation et l'étendre aux crédits à la consommation, alors que la directive européenne ne vise explicitement que les maladies oncologiques. Les modalités concrètes d'application, notamment la liste des pathologies et les délais correspondants, seront déterminées par voie réglementaire.

11. Après avoir examiné le contenu du projet de loi, la CSL accueille favorablement l'objectif général poursuivi par la réforme, qui vise à renforcer la protection des consommateurs et à adapter le cadre juridique aux évolutions récentes du marché du crédit.

Elle considère notamment que l'extension du champ d'application des règles relatives au crédit à la consommation constitue une évolution positive dans la mesure où elle permet de couvrir un nombre plus important de situations susceptibles de générer des risques d'endettement pour les ménages.

Notre Chambre estime toutefois que plusieurs aspects du projet de loi mériteraient un examen plus approfondi afin de garantir que les objectifs de protection poursuivis par la directive soient pleinement atteints dans le cadre de sa transposition en droit luxembourgeois.

12. La CSL s'interroge d'abord sur la portée de certaines exclusions prévues par le projet de loi, en particulier celles relatives aux cartes de débit différé. Si ces instruments peuvent constituer un outil de gestion budgétaire pour les consommateurs, leur exclusion du champ d'application de certaines dispositions protectrices pourrait affaiblir la cohérence du dispositif de protection des consommateurs.

13. Par ailleurs, la CSL estime que le régime allégé applicable à certains produits de paiement différé de type « buy now pay later » mérite une attention particulière. Elle rejoint les préoccupations exprimées par l'Union luxembourgeoise des consommateurs (ULC) selon lesquelles ces produits peuvent contribuer à banaliser le recours au crédit.

14. La CSL considère encore que les obligations d'information précontractuelle devraient être accompagnées d'efforts supplémentaires visant à améliorer la lisibilité et la compréhension des informations essentielles par les consommateurs.

En effet, le projet de loi, par le renforcement des obligations d'information précontractuelle mises à la charge des prêteurs, poursuit l'objectif de permettre au consommateur de disposer d'informations complètes et comparables afin de pouvoir évaluer les différentes offres de crédit disponibles sur le marché. La CSL partage cet objectif, mais elle tient à souligner que l'efficacité de ces obligations dépend largement de la manière dont les informations sont présentées aux consommateurs. L'expérience montre en effet que la multiplication des informations contractuelles ne garantit pas nécessairement une meilleure compréhension des engagements financiers souscrits. La CSL estime dès lors qu'une attention particulière devrait être accordée à la clarté et à l'accessibilité des informations fournies, notamment en ce qui concerne le coût total du crédit et les conséquences d'un défaut de paiement.

15. Le projet de loi prévoit en outre un renforcement du cadre applicable aux prêteurs et aux intermédiaires de crédit, notamment en ce qui concerne les exigences de compétence et de formation du personnel impliqué dans la commercialisation des produits de crédit. La CSL considère que ces exigences constituent un élément important pour garantir une distribution responsable des produits financiers et pour assurer une information adéquate des consommateurs.

16. Concernant certaines innovations liées à l'utilisation croissante de procédés automatisés dans l'évaluation de la solvabilité des consommateurs, le projet de loi reconnaît au consommateur le droit d'obtenir une intervention humaine lorsqu'une décision relative à l'octroi du crédit repose sur un traitement automatisé de données à caractère personnel. La CSL salue cette évolution, qui contribue à renforcer la transparence des mécanismes décisionnels automatisés et à garantir un contrôle humain dans des situations susceptibles d'avoir un impact significatif sur la situation financière des consommateurs.

La CSL souhaite néanmoins attirer l'attention sur les limites potentielles des mécanismes d'évaluation automatisée de la solvabilité. Elle estime que des exigences supplémentaires en matière de transparence pourraient être envisagées.

17. La CSL accueille favorablement l'introduction du principe du « droit à l'oubli » dans le domaine de l'assurance liée au crédit. Ce mécanisme vise à permettre aux personnes ayant été atteintes de certaines pathologies graves, notamment des maladies oncologiques, d'accéder plus facilement à l'assurance et, partant, au crédit. La CSL salue l'intégration de ce principe dans le Code de la consommation et considère qu'il s'agit d'une avancée importante en matière d'inclusion financière et de non-discrimination. Elle souligne toutefois l'importance de veiller à ce que les modalités d'application de ce dispositif, qui seront précisées par voie réglementaire, garantissent effectivement un accès équitable aux produits d'assurance concernés. De l'avis de la CSL, ce « droit à l'oubli » devra impérativement être mis en œuvre de manière claire et transparente.

18. Concernant l'introduction d'une obligation d'insérer dans toute publicité relative au crédit à la consommation un message d'avertissement rappelant que l'emprunt d'argent comporte un coût pour l'emprunteur, de l'avis de notre chambre professionnelle, les règles relatives à la publicité pour les crédits à la consommation, devraient être appliquées de manière particulièrement stricte.

Si la CSL soutient l'objectif de sensibilisation poursuivi par cette mesure, elle estime néanmoins que celle-ci ne saurait, à elle seule, constituer une réponse suffisante aux risques de surendettement. Elle rappelle à cet égard l'importance de politiques publiques plus larges en matière d'éducation financière et de prévention du surendettement.

19. En effet, la CSL attire l'attention sur la question plus large du surendettement des ménages au Luxembourg. Malgré un niveau de revenu moyen relativement élevé, le Luxembourg n'est pas à l'abri de situations de vulnérabilité financière. Le coût élevé du logement, la hausse du coût de la vie et certaines formes de précarité professionnelle peuvent fragiliser la situation financière de certains ménages. Dans ce contexte, le crédit à la consommation peut parfois être utilisé comme un instrument permettant de compenser temporairement des difficultés financières, ce qui peut conduire à une accumulation progressive de dettes.

À cet égard, notre chambre professionnelle souligne l'importance d'un encadrement rigoureux des pratiques commerciales et des modalités de distribution des produits de crédit, en particulier dans un environnement numérique où les décisions de consommation peuvent être prises de manière rapide et parfois insuffisamment réfléchie.

La CSL considère dès lors que la prévention du surendettement doit constituer une priorité des politiques publiques. Elle estime que les mesures prévues par le projet de loi devraient s'inscrire dans une stratégie plus large visant à renforcer la résilience financière des ménages et à promouvoir des pratiques de crédit responsables.

*

Au regard de l'ensemble de ces éléments, la CSL accueille favorablement les objectifs poursuivis par le projet de loi et marque son accord de principe avec l'orientation générale du projet de loi, qui tend à renforcer la protection des consommateurs dans le domaine du crédit à la consommation. Elle invite néanmoins le législateur à rester attentif aux risques d'endettement excessif liés au développement rapide de nouvelles formes de crédit et à veiller à ce que les mécanismes de contrôle et de surveillance du marché soient suffisamment efficaces pour prévenir d'éventuelles pratiques abusives.

Luxembourg, le 23 avril 2026

Pour la Chambre des salariés,

Le Directeur
Sylvain HOFFMANN

La Présidente
Nora BACK