

Commission des Finances

Procès-verbal de la réunion du 18 juin 2024

Ordre du jour :

1. Approbation des projets de procès-verbal de la réunion jointe du 27 mars 2024 et de la réunion du 22 mai 2024

2. 8185 Projet de loi relative au transfert de crédits non performants, et portant :
 - 1° transposition de la directive (UE) 2021/2167 du Parlement européen et du Conseil du 24 novembre 2021 sur les gestionnaires de crédits et les acheteurs de crédits, et modifiant les directives 2008/48/CE et 2014/17/UE ;
 - 2° mise en oeuvre du règlement (UE) 2022/2036 du Parlement européen et du Conseil du 19 octobre 2022 modifiant le règlement (UE) n° 575/2013 et la directive 2014/59/UE en ce qui concerne le traitement prudentiel des établissements d'importance systémique mondiale selon une stratégie de résolution à points d'entrée multiples et des méthodes pour la souscription indirecte d'instruments éligibles pour l'exigence minimale de fonds propres et d'engagements éligibles ;
 - 3° modification :
 - a) du Code de la consommation ;
 - b) de la loi modifiée du 5 avril 1993 relative au secteur financier ;
 - c) de la loi modifiée du 23 décembre 1998 portant création d'une commission de surveillance du secteur financier ;
 - d) de la loi modifiée du 22 mars 2004 relative à la titrisation et portant modification de
 - la loi modifiée du 5 avril 1993 relative au secteur financier ;
 - la loi modifiée du 23 décembre 1998 portant création d'une commission de surveillance du secteur financier ;
 - la loi du 27 juillet 2003 sur le trust et les contrats fiduciaires ;
 - la loi modifiée du 4 décembre 1967 relative à l'impôt sur le revenu ;
 - la loi modifiée du 16 octobre 1934 concernant l'impôt sur la fortune ;
 - la loi modifiée du 12 février 1979 concernant la taxe sur la valeur ajoutée ;
 - e) de la loi modifiée du 5 août 2005 sur les contrats de garantie financière ;
 - f) de la loi modifiée du 18 décembre 2015 relative à la défaillance des établissements de crédit et de certaines entreprises d'investissement
 - Rapporteur : Monsieur Maurice Bauer
 - Examen de l'avis complémentaire du Conseil d'État
 - Présentation et adoption d'un projet de rapport

*

Présents : Mme Diane Adehm, M. Guy Arendt, M. Maurice Bauer, M. André Bauler, Mme Taina Bofferding, Mme Corinne Cahen, M. Sven Clement, M. Franz Fayot, M. Patrick Goldschmidt, M. Claude Haagen, M. Laurent Mosar, M. Marc Spautz, Mme Sam Tanson

M. David Wagner, observateur délégué

Mme Victoria Hunt, M. Pierrot Rasqué, du Ministère des Finances

M. Marc Reiter, du groupe parlementaire CSV

Mme Caroline Guezennec, de l'Administration parlementaire

*

Présidence : Mme Diane Adehm, Présidente de la Commission

*

1. Approbation des projets de procès-verbal de la réunion jointe du 27 mars 2024 et de la réunion du 22 mai 2024

Les projets de procès-verbal sont approuvés.

- 2. 8185** **Projet de loi relative au transfert de crédits non performants, et portant :**
- 1° transposition de la directive (UE) 2021/2167 du Parlement européen et du Conseil du 24 novembre 2021 sur les gestionnaires de crédits et les acheteurs de crédits, et modifiant les directives 2008/48/CE et 2014/17/UE ;**
 - 2° mise en oeuvre du règlement (UE) 2022/2036 du Parlement européen et du Conseil du 19 octobre 2022 modifiant le règlement (UE) n° 575/2013 et la directive 2014/59/UE en ce qui concerne le traitement prudentiel des établissements d'importance systémique mondiale selon une stratégie de résolution à points d'entrée multiples et des méthodes pour la souscription indirecte d'instruments éligibles pour l'exigence minimale de fonds propres et d'engagements éligibles ;**
 - 3° modification :**
 - a) du Code de la consommation ;**
 - b) de la loi modifiée du 5 avril 1993 relative au secteur financier ;**
 - c) de la loi modifiée du 23 décembre 1998 portant création d'une commission de surveillance du secteur financier ;**
 - d) de la loi modifiée du 22 mars 2004 relative à la titrisation et portant modification de**
 - la loi modifiée du 5 avril 1993 relative au secteur financier ;**
 - la loi modifiée du 23 décembre 1998 portant création d'une commission de surveillance du secteur financier ;**
 - la loi du 27 juillet 2003 sur le trust et les contrats fiduciaires ;**
 - la loi modifiée du 4 décembre 1967 relative à l'impôt sur le revenu ;**
 - la loi modifiée du 16 octobre 1934 concernant l'impôt sur la fortune ;**
 - la loi modifiée du 12 février 1979 concernant la taxe sur la valeur ajoutée ;**
 - e) de la loi modifiée du 5 août 2005 sur les contrats de garantie financière ;**
 - f) de la loi modifiée du 18 décembre 2015 relative à la défaillance des établissements de crédit et de certaines entreprises d'investissement**

Le rapporteur du projet de loi présente en détail l'avis complémentaire du Conseil d'État pour le détail duquel il est renvoyé au document parlementaire 8185⁵ et au commentaire des articles du projet de rapport.

Échange de vues :

Mme Sam Tanson rappelle qu'au cours de la réunion du 15 mars 2024, il avait été convenu que le ministère des Finances fournisse ultérieurement des informations à la Commission des Finances.

Les informations requises concernent l'amendement gouvernemental 2 qui avait été discuté le 15 mars 2024.

Pour rappel, cet amendement modifie l'article 2 du projet de loi afin de préciser que l'article 1699 du Code civil¹ ne s'applique pas en cas de transfert des droits de créanciers au titre de contrats de crédit non performants et de cession de contrats de crédits non performants relevant du champ d'application de la loi en projet. Alors que la loi en projet vise à mettre en place un cadre spécifique pour le rachat de créances litigieuses, le maintien de l'applicabilité de l'article 1699 du Code civil dans le cadre de telles transactions entraverait la poursuite de l'objectif de la directive (UE) 2021/2167, à savoir la facilitation du transfert des droits de créanciers au titre de contrats de crédit non performants et de la cession de contrats de crédit non performants par des établissements de crédit.

Il est encore rappelé qu'il a été procédé de la même manière dans la loi modifiée du 22 mars 2004 relative à la titrisation (...).

D'une part, certains membres de la Commission des Finances, avaient, au cours de la réunion du 15 mars 2024, souhaité savoir **quels acteurs professionnels avaient plaidé en faveur de cet amendement gouvernemental.**

A cette question, le représentant du ministère des Finances répond que l'amendement en question a été évoqué pour la première fois dans le cadre du groupe de travail « activités de crédit » du Haut Comité de la place financière (HCPF) en février 2023, mais que, vu le dépôt imminent du projet de loi, il n'a pas été intégré à ce moment-là. Ce point a de nouveau été soulevé par l'ABBL début octobre 2023.

D'autre part, certains membres de la Commission des Finances ont demandé **si la France avait également désactivé l'article 1699 du code civil** dans le cadre de la transposition de la directive (UE) 2021/2167.

Le représentant du ministère des Finances explique que ni la France, ni la Belgique n'ont procédé ou n'ont l'intention de procéder ainsi. La France n'a d'ailleurs pas non plus désactivé l'article 1699 du code civil dans le cadre de sa loi portant sur la titrisation.

En réponse à une question de M. David Wagner, le représentant du ministère des Finances indique que les motivations française et belge de ne pas opter pour une désactivation de l'article 1699 du code civil ne sont pas connues. La doctrine française et l'interprétation de la jurisprudence donne néanmoins des indications que ce cadre réglementaire n'est pas de nature à faciliter la cession de crédits non performants tel que cela serait possible en présence d'une désactivation de cet article.

Le représentant du ministère des Finances donne l'exemple de la cession d'un crédit non performant à un acheteur pour un euro symbolique (dans le cadre de la cession d'une partie des activités d'une banque), ce qui, en l'absence de désactivation de l'article 1699 du code civil, pose la question si l'emprunteur pourrait s'acquitter de sa dette à moindre coût.

¹ **Art. 1699** Celui contre lequel on a cédé un droit litigieux peut s'en faire tenir quitte par le cessionnaire, en lui remboursant le prix réel de la cession avec les frais et loyaux coûts, et avec les intérêts à compter du jour où le cessionnaire a payé le prix de la cession à lui faite.

M. Sven Clement se déclare très étonné du fait que le Luxembourg désactive l'article 1699 du code civil, alors que la France et la Belgique ne l'ont pas fait. Il se demande si et comment ce point a été abordé au cours des débats parlementaires de ces deux pays. Pour lui, la désactivation de l'article 1699 est un choix purement politique et non juridique.

M. Bauer précise qu'il s'agit avant tout d'un choix juridique. Le représentant du ministère des Finances déclare que ce choix s'est fait par cohérence avec la désactivation de l'article 1699 du code civil dans la loi modifiée du 22 mars 2004 relative à la titrisation (...).

M. Clement constate que l'application de l'article 1699 du code civil n'engendrerait pas de perte, mais « juste » un manque à gagner pour l'acquéreur du prêt non performant. Il en conclut que la désactivation de cet article représente en fait une garantie de profit pour les acquéreurs de crédits non performants. Selon lui, le consommateur (preneur du prêt) est affaibli puisqu'il ne peut plus racheter son prêt au prix (plus intérêts) auquel il a été acheté par l'acquéreur de son crédit non performant. L'article 1699 du code civil s'applique à l'heure actuelle et sa désactivation entraînera donc une amélioration de la marge de profit des acquéreurs de crédits non performants. Personnellement, il lui paraît difficilement concevable d'octroyer une garantie de profit à une société en affaiblissant simultanément la protection du consommateur.

M. Bauer attire l'attention sur le fait que l'acquéreur de crédits non performants prend sur lui le risque (de non-récupération des montants à rembourser) dont les banques veulent se décharger et qu'il s'agit donc de financer ce risque. Selon lui, la désactivation de l'article 1699 constitue une décision juridique puisqu'elle a pour objectif de garantir une plus grande sécurité juridique aux acquéreurs de crédits non performants.

Le représentant du ministère des Finances signale que l'emprunteur (le consommateur) reste soumis à l'obligation d'honorer ses obligations contractuelles. Le maintien de l'article 1699 du code civil peut inciter l'emprunteur à se défaire de ces obligations, en attendant l'acquisition de son crédit non performant par un tiers pour le rembourser à moindre coût.

Selon M. Wagner, la possibilité de vendre des crédits non performants permet aux banques d'appliquer une politique de crédits moins stricte et d'amoindrir leur responsabilité dans la non-performance des crédits. Il est d'avis qu'il serait plus utile d'agir au niveau de la politique de crédits des banques pour éviter la non-performance des crédits.

Le représentant du ministère des Finances explique que l'octroi de crédits par les banques reste soumis à des règles strictes, dont notamment celles découlant de la *mortgage credit directive* et de la *consumer credit directive*. Les banques ne peuvent donc pas abaisser les niveaux de garantie requis dans le processus d'octroi de crédits du fait de la présente loi.

En réponse à une question de M. Franz Fayot, le représentant du ministère des Finances indique qu'au vu du nombre plutôt faible de crédits non performants des banques luxembourgeoises, l'on ne s'attend pas à l'heure actuelle à un volume de transactions important de ce type de crédits.

Le représentant du ministère des Finances rappelle que l'article 1699 du code civil trouve son origine dans le code Napoléon et est resté inchangé depuis. La doctrine française et belge se montre plus nuancée concernant le maintien de cet article. Le maintien de l'article 1699 risquerait de créer un obstacle aux cessions de crédits non performants.

M. Bauer ajoute que le « business model » du rachat de crédits non performants dépend effectivement de la désactivation de l'article 1699 du code civil.

À la lecture de l'article 1699 du code civil, M. Clement est d'avis qu'il aurait été politiquement possible d'augmenter l'attrait du rachat de crédits non-performants sans désactiver cet article, par exemple en mieux définissant les termes « frais et loyaux coûts » (évoqués dans cet article) et en encadrant leur application de manière plus précise. Il souhaite connaître la jurisprudence des dernières décennies au sujet de l'application de ces termes.

Le représentant du ministère des Finances convient qu'il est intéressant de se renseigner à ce sujet.

En réponse à une question de M. Fayot, le représentant du ministère des Finances précise que le projet de loi couvre notamment les prêts cédés par des banques luxembourgeoises, mais également, par exemple, les prêts allemands cédés par une banque allemande et gérés par un gestionnaire basé au Luxembourg, ou les prêts cédés à un acheteur basé au Luxembourg.

Suite à une intervention de M. Fayot, le représentant du ministère des Finances fait référence à l'article 4 du projet de loi selon lequel : « (3) Les dispositions nationales pertinentes, en particulier celles qui se rapportent à l'exécution des contrats, à la protection des consommateurs, aux droits de l'emprunteur, à la demande de crédits, au secret bancaire et au droit pénal, continuent de s'appliquer à l'acheteur de crédits après le transfert à celui-ci des droits du créancier au titre du contrat de crédit, ou la cession du contrat de crédit lui-même. ». Il en découle que, par exemple, les prêts allemands gérés par un gestionnaire luxembourgeois sont soumis au droit du contrat de crédit en question (p.ex. allemand). Dans ce cas de figure, l'article 1699 du code civil luxembourgeois ne s'y applique pas.

Il est confirmé à Mme Tanson que la désactivation de l'article 1699 du code civil luxembourgeois ne s'applique pas à un prêt non performant soumis au droit français, racheté par un acheteur luxembourgeois ou géré par un gestionnaire au Luxembourg.

M. Clement est d'avis que la rétroactivité des dispositions introduites par le biais du projet de loi dans le sens qu'elles s'appliquent également à tous les prêts en cours et qu'elles désactivent l'article 1699 du code civil pour ces prêts, correspond à un changement des règles du jeu en cours de contrat. Selon lui, une telle façon de procéder n'a pas lieu d'être.

M. Bauer donne à considérer que les considérations générales signées par un preneur de crédit auprès d'une banque autorisent en général ce type de modification. Il cite pour exemple l'adaptation des taux d'intérêt en cours de validité d'un prêt. M. Goldschmidt partage ce point de vue.

M. Fayot se demande si les considérations générales des prêts couvrent effectivement ce point.

*

Le projet de rapport est adopté par 8 voix pour et 5 abstentions (Mme Bofferding, M. Fayot, M. Haagen, M. Clement, Mme Tanson).

Luxembourg, le 24 juin 2024

Procès-verbal approuvé et certifié exact