

N° 7025¹**CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2015-2016

PROJET DE LOI

portant

- 1. transposition de la directive 2014/17/UE du Parlement européen et du Conseil du 4 février 2014 sur les contrats de crédit aux consommateurs relatifs aux biens immobiliers à usage résidentiel et modifiant les directives 2008/48/CE et 2013/36/UE et le règlement (UE) n° 1093/2010; et**
- 2. modification du Code de la consommation**

* * *

AVIS DE LA CHAMBRE DE COMMERCE

(21.9.2016)

CONCERNANT LE PROJET DE LOI

Le projet de loi sous avis a pour objet de transposer en droit national la directive 2014/17/UE du 4 février 2014¹ (ci-après la „Directive 2014/17/UE“) qui devait être transposée pour le 21 mars 2016.

A l’instar de ce qui a déjà été réalisé pour les crédits à la consommation par la directive 2008/48/CE², la Directive 2014/17/UE ambitionne l’intégration du marché européen des crédits immobiliers à titre résidentiel, tout en garantissant un niveau élevé de protection des consommateurs, par l’instauration d’un cadre légal harmonisé à l’échelle de l’Union européenne.

Cet objectif ambitieux est à soutenir. Cependant, compte tenu de la complexité des produits de crédit immobilier et des particularités des différents marchés nationaux, la Directive 2014/17/UE ne traite que de certains aspects de la matière.

En outre, la Directive 2014/17/UE ne procède à une harmonisation maximale que sur deux points concernant (i) le calcul du taux annuel effectif global (ci-après „TAEG“) et (ii) le contenu de la fiche d’information standardisée européenne (ci-après la „FISE“), laissant ainsi pour les autres dispositions une certaine marge de manoeuvre aux Etats membres.

*

RESUME SYNTHETIQUE

La matière des crédits immobiliers ne bénéficiait jusqu’alors pas au Luxembourg d’une législation spécifiquement dédiée. La Chambre de Commerce salue par conséquent le présent projet de loi qui présente l’avantage de définir un cadre minimum à cette matière.

L’insertion des dispositions relatives aux contrats de crédit immobilier à titre résidentiel au sein du Code de la consommation facilitera la lecture et la compréhension des différents textes relatifs aux

1 Directive 2014/17/UE du Parlement européen et du Conseil du 4 février 2014 sur les contrats de crédit aux consommateurs relatifs aux biens immobiliers à usage résidentiel et modifiant les directives 2008/48/CE et 2013/36/UE et le règlement (UE) n° 1093/2010.

2 Directive 2008/48/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 avril 2008 concernant les contrats de crédit aux consommateurs et abrogeant la directive 87/102/CEE du Conseil.

droits des consommateurs en matière de crédit, qui seront ainsi regroupés dans un même code, ce que la Chambre de Commerce approuve.

Dans l'ensemble, le projet de loi sous avis procède à une transposition fidèle de la Directive 2014/17/UE.

Le projet de loi sous avis encadre ainsi fortement la période précontractuelle (i) en régissant les communications commerciales et publicitaires ayant trait à des contrats de crédit immobilier, (ii) en définissant les informations générales et précontractuelles devant être fournies par le prêteur au consommateur, notamment par le biais de la FISE, (iii) en précisant la procédure d'évaluation de la solvabilité du consommateur, ou bien encore (iv) en interdisant la pratique des ventes liées.

L'exécution du contrat de crédit immobilier se trouve quant à elle encadrée notamment par des dispositions relatives au calcul du TAEG ou aux retards de paiements et saisies.

Le projet de loi sous avis encadre également l'activité d'intermédiaire de crédit immobilier et détermine de nouvelles règles de conduite et de formation applicables au personnel des prêteurs et des intermédiaires de crédit immobilier.

Si les dispositions décrites ci-avant n'appellent pas de remarques majeures de la part de la Chambre de Commerce, elle s'interroge cependant quant à la pertinence de certaines autres options choisies par les auteurs du présent projet de loi.

La Directive 2014/17/UE n'étant pour l'essentiel pas d'harmonisation maximale, celle-ci offre en effet de nombreuses options aux Etats membres.

Ainsi, concernant le champ d'application des dispositions du projet de loi sous avis, la Chambre de Commerce constate que le présent projet de loi fait abstraction de la possibilité prévue à l'article 3 paragraphe 3 de la Directive 2014/17/UE d'exempter certains types de contrats de crédit immobilier du champ d'application des nouvelles dispositions.

La Chambre de Commerce est cependant d'avis que la possibilité d'exemption offerte par la Directive 2014/17/UE concernant les contrats de crédits relatifs à des biens destinés à la location et non pas à la résidence de la personne contractant le crédit immobilier, aurait présenté un certain intérêt.

En effet, les crédits immobiliers destinés à financer des immeubles mis en location ne présentent pas les mêmes caractéristiques et risques que les contrats de crédit en rapport avec un bien à usage résidentiel alors que dans ces hypothèses les emprunteurs sont bien plus des investisseurs rompus à la pratique du crédit immobilier que des consommateurs.

La Chambre de Commerce propose donc d'exclure les contrats de crédits relatifs à des biens destinés à la location du champ d'application du présent projet de loi.

Le projet de loi sous avis consacre également le droit du consommateur au remboursement anticipé intégral ou partiel des contrats de crédit immobilier.

La Directive 2014/17/UE offre toutefois une relative liberté aux Etats membres pour la mise en oeuvre au niveau national de ce droit au remboursement anticipé.

Le présent projet de loi, tout en consacrant le principe du droit pour le prêteur à une indemnité équitable et objectivement justifiée pour les coûts encourus directement liés au remboursement anticipé du crédit³, prévoit cependant un plafonnement de cette indemnité à six mois d'intérêts sur le capital remboursé, à condition que le montant cumulé des remboursements ne dépasse pas 450.000 euros.

Au-delà de ce seuil de 450.000 euros, l'indemnité ne sera plus limitée et seules s'appliqueront les limitations découlant du futur article L. 226-20 paragraphe 3 alinéa 1^{er} du Code de la consommation, stipulant que l'indemnité de remboursement anticipé doit être équitable et objectivement justifiée et porter sur les coûts éventuels directement liés au remboursement anticipé du crédit. L'indemnité ne pourra ainsi en aucun cas excéder la perte financière du prêteur.

La Chambre de Commerce accueille favorablement la consécration du droit pour le consommateur au remboursement anticipé qui favorisera la concurrence sur le marché des crédits immobiliers.

³ Futur article L.226-20 du Code de la consommation.

Elle s'interroge toutefois sur les raisons de l'instauration d'un plafonnement de l'indemnité que pourra réclamer le prêteur à six mois d'intérêts sur le capital remboursé pour les remboursements dont le montant cumulé ne dépasse pas 450.000 euros.

L'instauration de ce plafonnement ne permettra en effet plus aux établissements bancaires d'obtenir une indemnisation juste et équitable de la perte subie, aboutissant en pratique à une perte financière à la charge du prêteur en cas de remboursement anticipé du crédit.

La Chambre de Commerce constate ainsi avec inquiétude que l'approche libérale caractérisant jusqu'alors le modèle bancaire luxembourgeois laisse peu à peu place à une approche interventionniste.

D'un point de vue pratique, les conséquences d'un plafonnement de l'indemnité de remboursement anticipé ne peuvent que conduire à une mutualisation des coûts à l'échelon de l'ensemble des emprunteurs, ce qui risque d'induire un renchérissement du crédit défavorable aux consommateurs.

Il est à souligner que l'Allemagne, dont la pratique en matière d'indemnité de remboursement anticipé était jusqu'alors fort similaire à la pratique luxembourgeoise, a opté lors de la transposition de la Directive 2014/17/UE pour un texte qui entérine le principe de l'indemnité équitable et justifiable calculée par les banques, excluant explicitement le système du plafond⁴.

La Chambre de Commerce sollicite par conséquent, à l'instar du modèle allemand, la suppression du plafonnement de l'indemnité de remboursement anticipé.

Finalement, le projet de loi sous avis prévoit encore l'application rétroactive des nouvelles dispositions législatives aux contrats de crédit immobiliers conclus à partir du 21 mars 2016.

La Chambre de Commerce est d'avis que l'application rétroactive des nouvelles dispositions aux contrats conclus entre le 21 mars 2016 et la date de publication de la loi issue du projet de loi sous avis remettra en cause une multitude d'effets déjà produits et exigera de faire des adaptations aux situations contractuelles existantes dans des milliers de contrats de crédit immobilier.

Une telle façon de procéder serait contraire au principe de sécurité juridique, élément indispensable dans les contrats synallagmatiques tels que les contrats de crédit immobilier, et pourrait être source de contentieux nombreux et complexes.

La Chambre de Commerce est au contraire d'avis que la mise en oeuvre pratique des dispositions du présent projet de loi nécessitera pour les prêteurs d'importants changements dans leurs systèmes informatiques ainsi que dans leurs conditions générales, sans parler de la nécessaire formation du personnel aux nouvelles obligations mises à charge des prêteurs.

Par conséquent, la Chambre de Commerce s'oppose formellement à l'application rétroactive des nouvelles dispositions aux contrats de crédit immobilier conclus à partir du 21 mars 2016 et sollicite l'insertion dans le présent projet de loi d'une période transitoire raisonnable afin de permettre aux établissements bancaires de se conformer aux nouvelles dispositions et de faire les adaptations techniques et administratives requises.

*

Après consultation de ses ressortissants, la Chambre de Commerce n'est en mesure d'approuver le projet de loi sous avis que sous réserve de la prise en considération de ses observations.

4 Gesetz zur Umsetzung der Wohnimmobilienkreditrichtlinie und zur Änderung handelsrechtlicher Vorschriften.

Appréciation du projet de loi

Compétitivité de l'économie luxembourgeoise	n.a.
Impact financier sur les entreprises	- ⁵
Transposition de la directive	+ ⁶
Simplification administrative	0 ⁷
Impact sur les finances publiques	0
Développement durable	0

*

CONSIDERATIONS GENERALES

Les dispositions du projet de loi sous avis, qui procède à l'insertion d'un nouveau chapitre au Code de la consommation consacré aux contrats de crédit immobilier à titre résidentiel, encadrent les contrats de crédit immobilier.

Les principales dispositions du présent projet de loi, qui procède dans l'ensemble à une transposition fidèle de la Directive 2014/17/UE, sont les suivantes:

A) Le champ d'application des nouvelles dispositions

Les dispositions du projet de loi sous avis s'appliqueront (i) aux contrats de crédits aux consommateurs garantis par une hypothèque, aux contrats de crédit garantis par une autre sûreté utilisée sur des biens immobiliers à usage résidentiel, ou par un droit lié à un bien immobilier à usage résidentiel, ainsi qu'aux (ii) contrats de crédit aux consommateurs destinés à permettre l'acquisition ou le maintien de droits de propriété sur un terrain ou un immeuble existant ou à construire.

Conformément à la Directive 2014/17/UE, seront expressément exclus du champ d'application de la présente loi:

- les contrats de crédit immobilier qui sont accordés par l'employeur à ses salariés à titre accessoire, sans intérêts ou à un TAEG inférieur à celui pratiqué sur le marché, et qui ne sont pas proposés au public en général,
- les contrats de crédit immobilier au titre desquels le crédit est accordé sans intérêts et sans autres frais que ceux couvrant les coûts directement liés à la garantie du crédit,
- les contrats de crédit immobilier accordés sous la forme d'une facilité de découvert remboursable dans un délai d'un mois,
- les contrats de crédit immobilier qui sont le fruit d'un accord intervenu devant une juridiction ou toute autre autorité instituée par la loi,
- les contrats de crédit immobilier, autres que ceux visés à l'article L. 226-2 point 1. du Code de la Consommation, qui sont liés au délai de paiement consenti, sans frais, pour le règlement d'une dette existante.

La Chambre de Commerce constate que l'exclusion du champ d'application de la Directive 2014/17/UE pour les contrats de crédit sous forme d'hypothèque rechargeable, prévue à l'article 3 paragraphe 2 a), n'a pas été transposée par les auteurs, et s'interroge sur les raisons pour lesquelles les

5 La mise en conformité aux dispositions du présent projet de loi engendrera des coûts non négligeables pour les établissements bancaires essentiellement au niveau des systèmes informatiques et des procédures qui seront à adapter, mais aussi au niveau de la formation du personnel. En outre l'instauration d'un plafonnement pour les indemnités de remboursement anticipé empêchera une indemnisation juste et équitable des prêteurs, conduisant ainsi le cas échéant à des pertes financières pour ces derniers.

6 Sous réserve de la précision relative aux crédits sous forme d'hypothèque rechargeable figurant au point A) du présent avis.

7 Il y a lieu de saluer l'uniformisation opérée par le présent projet de loi concernant les informations et documents à remettre au consommateur dans le cadre d'une offre de crédit immobilier. Cependant, cette uniformisation se fait au prix d'une charge administrative supplémentaire pour les prêteurs.

auteurs ont décidé, sur ce point précis, de s'écarter du principe „*toute la directive, rien que la directive*“.

La Chambre de Commerce relève également que le projet de loi sous avis fait abstraction de la possibilité prévue à l'article 3 paragraphe 3 de la Directive 2014/17/UE d'exempter certains types de contrats de crédit immobilier du champ d'application des nouvelles dispositions.

Ainsi, la Chambre de Commerce est d'avis que la possibilité d'exemption offerte par la Directive 2014/17/UE concernant les contrats de crédits relatifs à des biens destinés à la location et non pas à la résidence de la personne contractant le crédit immobilier, aurait pu être saisie par les auteurs du projet de loi sous avis. En effet, les crédits immobiliers destinés à financer des immeubles mis en location ne présentent pas les mêmes caractéristiques et risques que les contrats de crédit en rapport avec un bien à usage résidentiel. Dans le cadre de tels contrats, les prêteurs se trouvent essentiellement en présence d'investisseurs rompus à la pratique du crédit immobilier et qui ne nécessitent pas nécessairement un niveau de protection équivalent à celui du consommateur lambda.

La Chambre de Commerce propose donc d'exclure les contrats de crédit relatifs à des biens destinés à la location du champ d'application du projet de loi sous avis.

B) De nouvelles attributions pour la CSSF

Le projet de loi sous avis désigne la CSSF en tant qu'autorité compétente pour l'application et l'exécution de la Directive 2014/17/UE.

La CSSF sera ainsi, comme cela est d'ores et déjà le cas, en charge de régler sur une base extrajudiciaire les litiges entre consommateurs et prêteurs.

La CSSF se verra également désormais chargée de promouvoir des mesures encourageant l'éducation des consommateurs en matière d'emprunt responsable et de gestion de l'endettement, en particulier en ce qui concerne les contrats de crédit immobilier.

La Chambre de Commerce approuve cette mesure tendant à mieux informer les consommateurs, mais s'interroge quant à la mise en oeuvre pratique de cette disposition.

C) L'encadrement de la période précédant la conclusion du contrat de crédit immobilier

1) La publicité

L'article 10 de la Directive 2014/17/UE exige que les Etats membres prévoient que toute communication publicitaire et commerciale relative à des contrats de crédit immobilier soit loyale, claire et non trompeuse.

Dans un souci de cohérence et d'harmonisation de la législation nationale en matière de crédits aux consommateurs, l'article L. 226-5 du Code de la consommation projeté reprend la liste des interdictions de publicité prévues à l'article L. 224-5 du même code et relatives aux contrats de crédit à la consommation, ce que la Chambre de Commerce approuve.

Le projet de loi sous avis transpose également l'article 11 de la Directive 2014/17/UE en précisant les informations minimales que doit contenir toute publicité relative à des contrats de crédit immobilier indiquant un taux d'intérêt ou des chiffres relatifs au coût du crédit.

L'article L. 226-6 paragraphe 2 du Code de la consommation projeté prévoit ainsi que certaines informations figurant dans la publicité seront mentionnées à l'aide d'un exemple représentatif. Le commentaire de cet article précise que compte tenu de leur technicité, les caractéristiques de cet exemple représentatif seront élaborées par la CSSF.

La Chambre de Commerce approuve cette disposition mais s'interroge si les caractéristiques de cet exemple seront déterminées par la CSSF pour un exemple représentatif que les prêteurs pourront utiliser pour tous les crédits immobiliers, ou si la CSSF ne déterminera que des caractéristiques générales pour que les prêteurs puissent, à l'aide de celles-ci, élaborer un exemple représentatif adapté au crédit immobilier qu'elles ont conclu au cas par cas.

La Chambre de Commerce estime que ce point devrait être rapidement précisé, en concertation avec les acteurs économiques du secteur, dans la mesure où il pourrait nécessiter un développement informatique au niveau interne des établissements bancaires, et par voie de conséquence un temps de mise en oeuvre ainsi que des coûts supplémentaires non négligeables.

2) Les informations générales et précontractuelles à fournir au consommateur

Aux termes de l'article L. 226-8 du Code de la consommation projeté, le prêteur, ou le cas échéant l'intermédiaire de crédit immobilier, devra fournir au consommateur des informations personnalisées pour comparer les crédits disponibles sur le marché, évaluer leur implication et prendre une décision en connaissance de cause.

Ces informations devront être fournies au consommateur sur un support papier ou durable et être accompagnées d'une FISE, dont le contenu, déterminé à l'annexe II de la Directive 2014/17/UE, sera précisé par règlement grand-ducal.

Des informations générales relatives aux contrats de crédit immobilier, concernant notamment les destinations possibles du crédit, les formes de sûretés et la durée possible des contrats de crédit immobilier, devront également être mises à la disposition permanente des consommateurs par les prêteurs et les intermédiaires de crédit immobilier.

La Chambre de Commerce constate par ailleurs que les auteurs ont opté, conformément à ce qu'autorise la Directive 2014/17/UE, pour la détermination d'un délai de réflexion accordé au consommateur, fixé à 14 jours, pendant lequel le prêteur a l'obligation de maintenir les conditions indiquées dans son offre, ce qu'elle approuve.

Cependant, dans un souci de clarification des dispositions relatives à ce délai de réflexion, la Chambre de Commerce propose deux ajouts à l'article L. 226-8 paragraphe 4 du Code de la consommation projeté, à savoir:

- afin d'éviter toute incertitude juridique et de simplifier la charge de la preuve de la date de réception de l'offre, il serait utile de préciser les modalités de remise de l'offre au consommateur en complétant le deuxième alinéa du paragraphe 4 du futur article L. 226-8 du Code de la consommation comme suit: „*Il commence à courir le jour de la réception de l'offre par le consommateur. **La réception peut être constatée par la remise, le cachet de la poste ou tout autre moyen convenu entre parties***“;
- les modalités d'acceptation de l'offre devraient également être précisées en complétant le troisième alinéa du paragraphe 4 du futur article L. 226-8 du Code de la consommation comme suit: „*Le consommateur peut accepter une offre à tout moment pendant le délai de réflexion. **L'acceptation peut être constatée par la remise, le cachet de la poste ou tout autre moyen convenu entre parties***“.

3) L'évaluation de la solvabilité du consommateur

L'article 18 de la Directive 2014/17/UE prévoit qu'avant de conclure un contrat de crédit immobilier, le prêteur devra évaluer la solvabilité du consommateur de façon rigoureuse. Cette évaluation doit prendre en compte les facteurs pertinents impactant la probabilité que le consommateur remplisse ses obligations aux termes du contrat de crédit immobilier.

Ces informations seront obtenues par le prêteur directement auprès du consommateur ou auprès de sources extérieures comme par exemple l'intermédiaire de crédit, dans le respect des dispositions légales relatives au traitement des données personnelles.

Afin de sécuriser le prêteur: qui demeurera pour l'essentiel tributaire de la bonne foi du consommateur dans la remise des informations utiles pour apprécier sa solvabilité, le projet de loi sous avis prévoit que le contrat de crédit pourra être résilié s'il s'avère que le consommateur a dissimulé ou falsifié des informations relatives à ses revenus ou à ses dépenses, ce que la Chambre de Commerce approuve.

Le commentaire de l'article L. 226-13 du Code de la consommation projeté, se réfère aux orientations de l'Autorité bancaire européenne (ABE) publiées le 1^{er} juin 2015⁸, qui fournissent des recommandations sur les exigences énoncées à l'article 18 et l'article 20 de la Directive 2014/17/UE pour l'évaluation de la solvabilité du consommateur. Ces recommandations établissent notamment des exigences pour vérifier le revenu des consommateurs, quant à la documentation et à la conservation des informations et des exigences pour évaluer la capacité du consommateur à répondre à ses obligations.

⁸ Orientations de l'ABE sur l'évaluation de la solvabilité (EBA/GL/2015/11).

La Chambre de Commerce attire toutefois l'attention sur le fait que les recommandations de l'ABE représenteront une charge supplémentaire pour les prêteurs.

Il est finalement à noter que le commentaire du futur article L. 226-12 du Code de la consommation indique qu'il n'y a pas d'obligation pour le prêteur d'accorder le crédit en cas d'évaluation positive de la solvabilité du consommateur, le prêteur restant libre de refuser d'accorder un crédit sur base du principe de la liberté contractuelle.

Toutefois, la Chambre de Commerce est d'avis que le libellé du paragraphe 5 du futur article L. 226-12 du Code de la consommation pourrait prêter à confusion et faire présumer une obligation pour le prêteur d'accorder le crédit dès lors que l'évaluation de la solvabilité du consommateur serait positive. Afin d'éviter toutes discussions, la Chambre de Commerce propose par conséquent de modifier le libellé de ce paragraphe comme suit „*le prêteur accorde **ne peut accorder** le crédit au consommateur **que** si le résultat de l'évaluation de la solvabilité indique que les obligations découlant du contrat de crédit immobilier seront vraisemblablement respectées conformément à ce qui est prévu par ledit contrat*“.

4) L'interdiction des ventes liées

Le futur article L. 226-11 du Code de la consommation transpose l'article 12 de la Directive 2014/17/UE interdisant la pratique des ventes liées.

On entend par vente liée toute pratique consistant à proposer ou à vendre, sous forme de lot, un contrat de crédit immobilier en même temps que d'autres produits ou services financiers distincts, sans que le contrat de crédit ne puisse être proposé au consommateur séparément. Ceci vise par exemple, la pratique consistant à proposer un contrat de crédit immobilier avec obligation pour l'emprunteur de contracter l'assurance de prêt fournie par le prêteur.

Cette pratique est à distinguer de la vente groupée, qui, elle est autorisée, et qui consiste à proposer ou à vendre, sous forme de lot, un contrat de crédit immobilier en même temps que d'autres produits ou services financiers distincts, ce contrat de crédit étant aussi proposé au consommateur séparément, mais pas nécessairement aux mêmes conditions que lorsqu'il est proposé de manière groupée avec les services auxiliaires. Ceci vise par exemple, l'offre groupée comportant un contrat de crédit immobilier et un compte de paiement, un compte d'épargne ou tout autre produit d'investissement.

La Chambre de Commerce constate que l'option offerte aux Etats membres par l'article 12 de la Directive 2014/17/UE d'autoriser „*les ventes liées lorsque le prêteur peut prouver à son autorité compétente que, en prenant dûment en compte la disponibilité et le prix des produits en question proposés sur le marché, les produits ou catégories de produits liés offerts dans des conditions similaires qui ne sont pas proposés séparément, présentent des avantages évidents pour le consommateur*“, n'a pas été reprise par les auteurs du projet de loi sous avis.

La Chambre de Commerce regrette que cette option n'ait pas été adoptée par les auteurs alors qu'elle est susceptible d'être bénéfique tant pour le consommateur que pour le prêteur et souhaiterait à tout le moins que les raisons ayant motivé ce choix soient explicitées

D) L'encadrement de l'exécution du contrat de crédit immobilier

1) Le calcul du TAEG

Le TAEG constitue une mesure du coût total du crédit pour le consommateur incluant tous les coûts imputables au consommateur et qui sont connus du prêteur.

Le TAEG devra être calculé selon un mode de calcul uniformisé par le biais d'une formule mathématique figurant dans la Directive 2014/17/UE⁹ et reposant sur l'hypothèse que le contrat de crédit restera valable pendant la durée convenue et que les parties rempliront leurs obligations selon les conditions et aux dates précisées dans le contrat.

Le TAEG vise donc à standardiser le mode de calcul du taux d'intérêt d'un crédit et d'y intégrer la totalité des frais annexes afin de permettre au consommateur une comparaison simplifiée et efficace des différentes offres de crédit dont il dispose.

⁹ Annexe I de la Directive 2014/17/UE.

Les dispositions de la Directive 2014/17/UE relatives au calcul du TAEG étant des dispositions d'harmonisation maximale pour lesquelles les Etats membres ne disposent d'aucune marge de manoeuvre, la Chambre de Commerce n'a pas de commentaires à formuler quant à ces dispositions.

2) Les retards de paiement et saisies

Transposant l'article 26 de la Directive 2014/17/UE, le projet de loi sous avis prévoit l'obligation pour les prêteurs de tenir des archives appropriées concernant les types de biens immobiliers acceptés comme garantie ainsi que les politiques qui s'y rapportent en matière d'octroi de prêts hypothécaires.

Il est à noter que le projet de loi sous avis confie au STATEC la mission d'assurer un suivi statistique approprié du marché des propriétés résidentielles.

La Directive 2014/17/UE encourage également les prêteurs à faire preuve d'une tolérance raisonnable avant d'engager une procédure de saisie.

Au niveau national, les prêteurs font d'ores et déjà preuve d'une telle tolérance alors que la saisie, procédure longue et coûteuse, ne constitue généralement que l'ultime recours du prêteur lorsque toutes les autres tentatives pour régler la situation ont échoué.

Conformément à l'option offerte par la Directive 2014/17/UE, les auteurs du projet de loi sous avis ont souhaité autoriser les prêteurs à imposer au consommateur des frais supplémentaires pour défaut de paiement. Dans cette hypothèse, les frais seront toutefois limités à ce qui est nécessaire pour indemniser les coûts supportés par le prêteur à la suite du défaut de paiement, ce que la Chambre de Commerce approuve.

E) La problématique du droit au remboursement anticipé

Le projet de loi sous avis consacre le droit au remboursement anticipé intégral ou partiel des contrats de crédit immobilier à titre résidentiel pour le consommateur.

La Directive 2014/17/UE offre toutefois une relative liberté aux Etats membres pour la mise en oeuvre au niveau national de ce droit au remboursement anticipé.

Les auteurs du projet de loi sous avis ont ainsi opté pour la consécration du principe du droit pour le prêteur à une indemnité équitable et objectivement justifiée pour les coûts encourus directement liés au remboursement anticipé du crédit¹⁰, ce que la Chambre de Commerce salue.

Toutefois, le projet de loi sous avis prévoit également un plafonnement de cette indemnité à six mois d'intérêts sur le capital remboursé lors de chaque remboursement anticipé, dans la limite d'un montant cumulé des remboursements effectués de 450.000 euros, calculés au taux débiteur applicable au contrat de crédit immobilier le jour du remboursement anticipé.

Ce plafond s'appliquera aux remboursements anticipés (i) ayant trait aux contrats de crédit immobilier contractés en vue de l'acquisition d'un logement qui a servi à l'habitation effective et principale du consommateur pendant une période ininterrompue de deux ans au moins et (ii) dont le montant cumulé ne dépasse pas 450.000 euros.

Au-delà du seuil de 450.000 euros, l'indemnité ne sera donc plus limitée et seules s'appliqueront les limitations découlant du futur article L. 226-20 paragraphe 3 alinéa 1^{er} du Code de la consommation, stipulant que l'indemnité de remboursement anticipé doit être équitable et objectivement justifiée et porter sur les coûts éventuels directement liés au remboursement anticipé du crédit. L'indemnité ne pourra en aucun cas excéder la perte financière du prêteur.

La Chambre de Commerce accueille favorablement la consécration du droit pour le consommateur au remboursement anticipé qui favorisera la concurrence sur le marché du crédit immobilier.

Elle s'interroge toutefois sur les raisons de l'instauration d'un plafonnement de l'indemnité que pourra réclamer le prêteur à six mois d'intérêts sur le capital remboursé pour les remboursements dont le montant cumulé ne dépasse pas 450.000 euros.

¹⁰ Futur article L.226-20 du Code de la consommation.

L'instauration de ce plafonnement ne permettra ainsi plus aux établissements bancaires de facturer une indemnité en fonction de la seule perte calculée objectivement, mais ils devront au contraire se limiter au plafond de six mois d'intérêts calculés sur le montant remboursé anticipativement, peu importe si ce montant est inférieur à la perte réellement subie.

Cette disposition apparaît pénalisante pour les prêteurs mais également pour les consommateurs alors qu'elle risque de conduire à un renchérissement du crédit. Elle entre de plus en contradiction directe avec „le droit à une indemnité équitable et objectivement justifiée“ consacré au futur article L. 226-20 paragraphe 3 du Code de la consommation.

La Chambre de Commerce estime en effet qu'en pratique, cette disposition conduira à l'application dans la plupart des cas du plafond, aboutissant ainsi *a priori* à une perte financière à la charge du prêteur.

Il convient ici de prendre en considération le fait que le modèle bancaire luxembourgeois se distingue de celui d'autres pays européens par l'absence de dirigisme en matière de passif bancaire. Jusqu'à présent le Luxembourg n'a pas emboîté le pas à des pays comme la France, par exemple, dans lequel l'Etat pilote la politique en matière de produits d'épargne (Livret A, Plan Epargne Logement, Livret de Développement Durable ...) et dicte en partie la politique des taux de placement.

L'adjonction proposée par le présent projet de loi d'un plafond sur l'indemnité de remboursement anticipé marque ainsi un tournant important dans l'approche „libéralisée“ du marché bancaire local puisqu'à des coûts objectifs jusqu'alors facturés aux clients, viendrait se substituer un montant presque forfaitaire dont on peut vérifier, sur base historique, qu'il est dans la majorité des cas inférieur aux pertes réelles.

Il est ainsi à noter que l'Allemagne, dont la pratique en matière d'indemnité de remboursement anticipé était jusqu'alors fort similaire à la pratique luxembourgeoise, a opté lors de la transposition de la Directive 2014/17/UE pour un texte qui entérine le principe de l'indemnité équitable et justifiable calculée par les banques, excluant explicitement le système du plafond.

Ainsi, l'exposé des motifs de la loi du 19 février 2016 modifiant notamment le paragraphe 502 du Bürgerliches Gesetzbuch (BGB)¹¹ précise que „Die Vorfälligkeitsentschädigung bei Immobilier-Verbraucherdarlehensverträgen wird nicht gesetzlich gedeckelt, Denn eine gesetzliche Deckelung der Vorfälligkeitsentschädigung bei Immobilier-Verbraucherdarlehensverträgen würde unter Verbraucherschutzgesichtspunkten wünschenswerte Festzinskredite für alle Darlehensnehmer zumindest verteuern. Es erscheint daher vorzugswürdig, hier nicht gesetzgeberisch regulierend einzugreifen. Denn auf dem Markt für Wohnimmobilienkredite finden sich zahlreiche Anbieter, die auch Festzinskredite mit der Möglichkeit der vorzeitigen Rückzahlbarkeit anbieten. Diese Kredite sind in der Regel teurer, bieten aber die Möglichkeit, den Kredit vorzeitig mit einer zumindest ermäßigten Vorfälligkeitsentschädigung zurückzuzahlen. Für die Mehrzahl der Verbraucher ist es aber unwahrscheinlich, dass während der typischen Festzinslaufzeit von der Möglichkeit der vorzeitigen Rückzahlbarkeit Gebrauch gemacht werden kann. Der kostengünstigere Festzinskredit erscheint dann als die bessere Wahl. Deshalb soll die durch die Verbraucherkreditrichtlinie vorgegebene Deckelung der Vorfälligkeitsentschädigung auf Allgemein-Verbraucherdarlehensverträge beschränkt bleiben. Bisher ergab sich die Nichtanwendbarkeit der Deckelungsvorschrift aus § 503 BGB. Da dessen alte Fassung jedoch vollständig aufgehoben wird, ist dies in der Einleitung des neuen Absatzes 3 klarzustellen“.

Le modèle bancaire luxembourgeois ayant bien plus de similitudes avec son homologue allemand qu'avec le modèle interventionniste français, les prédites considérations du législateur allemand peuvent s'appliquer au marché luxembourgeois du crédit immobilier.

La conséquence pratique d'un plafonnement de l'indemnité de remboursement anticipé au niveau national ne peut en effet être autre qu'une mutualisation des coûts à l'échelon de l'ensemble des emprunteurs, impliquant par ailleurs un risque de renchérissement du crédit.

En effet, le simple plafonnement de l'indemnité de remboursement anticipé induira un changement radical dans la manière dont les prêteurs auront à gérer leurs encours de prêts à taux fixe. D'une approche déterministe consistant à couvrir le risque de taux réellement encouru, les établissements bancaires devront passer à des modèles probabilistes faisant la part belle à des hypothèses d'évolution des taux dans le futur et des hypothèses comportementales (ce dernier paramètre étant évidemment difficile à apprécier).

¹¹ Gesetz zur Umsetzung der Wohnimmobilienkreditrichtlinie und zur Änderung handelsrechtlicher Vorschriften.

L'introduction par le présent projet de loi d'un seuil de 450.000 euros au-delà duquel s'appliquera le calcul „objectif“, nécessitera quant à elle la mise en place d'une architecture informatique lourde afin de suivre les remboursements anticipés partiels, et induira dans les modèles de gestion du risque une dose de complexité supplémentaire, et par voie de conséquence des coûts additionnels.

D'un point de vue pragmatique, le projet de loi sous avis méconnaît également les réalités du terrain alors qu'un bien est très souvent financé via plusieurs prêts ce qui rendra très délicat le suivi du seuil des 450.000 euros, et que le Luxembourg est, par essence, un pays largement ouvert à d'autres économies.

Sur base du modèle adopté par le législateur allemand, la Chambre de Commerce propose par conséquent de supprimer le plafonnement de l'indemnité de remboursement anticipé.

Enfin, si jamais le projet maintenait le système du plafonnement de l'indemnité de remboursement anticipé, *quod non*, la Chambre de Commerce souhaite attirer l'attention des auteurs du présent projet de loi sur certaines difficultés pratiques que posera le système envisagé.

Ainsi, par exemple, dans le cas très courant d'un financement via plusieurs prêts, la Chambre de Commerce s'interroge quant aux modalités de calcul du seuil de 450.000 euros. De même, en cas de remboursement partiel d'un prêt à taux fixe, si les taux ont augmenté et ne donnent pas lieu à la mise en compte d'une perte, la question se pose de savoir s'il faudra tout de même tenir compte de ce remboursement pour le calcul du seuil des 450.000 euros.

Finalement, d'autres points problématiques résident notamment dans l'interprétation de la condition de résidence ininterrompue de deux ans du consommateur dans le bien concerné pour permettre l'application du plafonnement. Faudra-t-il en pratique considérer que le plafonnement s'applique pour tous les immeubles dans lesquels le consommateur aura résidé pendant au moins deux années, peu importe la situation de sa résidence principale au moment du remboursement anticipé? Comment faudra-t-il alors considérer la situation assez fréquente où un client contracte un premier prêt afin de financer son habitation principale, l'habite pendant quelques années, puis le donne en location sans procéder au remboursement anticipé du prêt, achète via crédit un nouveau bien dont il fera sa résidence principale, puis décide de procéder au remboursement anticipé du premier prêt? Le plafonnement s'appliquera-t-il sur le prêt initial en dépit du changement de destination de l'objet financé par ce prêt?

Ces considérations, issues de la confrontation avec la réalité du terrain, mériteraient de l'avis de la Chambre de Commerce d'être clairement élucidées dans le présent projet de loi.

F) L'encadrement de la profession d'intermédiaire de crédit immobilier

Le projet de loi sous avis définit le statut d'intermédiaire de crédit immobilier, activité qui n'était jusqu'alors pas encadrée.

L'article 29 de la Directive 2014/17/UE prévoit en effet que les Etats membres admettent les intermédiaires de crédit.

L'article L. 226-1 point 11. du Code de la consommation projeté définit ainsi l'intermédiaire de crédit immobilier comme étant „*une personne physique ou morale qui n agit pas en qualité de prêteur ou de notaire et ne présente pas seulement, directement ou indirectement, un consommateur à un prêteur ou à un intermédiaire de crédit immobilier et qui, dans le cadre de l'exercice de ses activités commerciales ou professionnelles, contre une rémunération qui peut être pécuniaire ou revêtir une autre forme d'avantage économique:*

- a) *présente ou propose des contrats de crédit immobilier aux consommateurs,*
- b) *assiste les consommateurs en réalisant des travaux préparatoires ou d'autres travaux administratifs au stade précontractuel pour des contrats de crédit immobilier,*
- c) *conclut des contrats de crédit immobilier avec des consommateurs pour le compte du prêteur“.*

Concernant cette définition de la profession d'intermédiaire de crédit immobilier, la Chambre de Commerce estimerait utile de préciser quels sont les „travaux préparatoires“ auxquels il est fait référence dans cette définition. Une telle précision permettrait ainsi de mieux cerner les activités auxquelles un intermédiaire de crédit immobilier peut se livrer.

Le projet de loi sous avis, s'inspirant du régime applicable aux professionnels du secteur financier¹², soumet l'exercice de cette activité à un agrément préalable du ministre des Finances, après instruction du dossier par la CSSF.

L'octroi de l'agrément sera subordonné à des conditions de compétence et d'honorabilité dans le chef de la personne physique ou des membres du conseil d'administration de la personne morale sollicitant l'agrément, ainsi qu'à la condition de disposer d'une assurance en responsabilité civile professionnelle couvrant les territoires où l'intermédiaire propose ses services.

Les intermédiaires de crédit immobilier devront satisfaire aux mêmes obligations d'information que les prêteurs et seront soumis à la surveillance de la CSSF.

Dans un souci de transparence, l'article L.226-35 du Code de la consommation projeté prévoit également une série d'informations propres aux intermédiaires de crédit immobilier qui devront être fournies au consommateur avant qu'ils ne prestent leurs services¹³.

La Chambre de Commerce relève avec satisfaction que le projet de loi sous avis prévoit certaines mesures transitoires concernant les intermédiaires de crédit immobilier. Ainsi, l'article L. 226-45 paragraphe 2 du Code de la consommation projeté dispose que les intermédiaires de crédit immobilier ayant exercé une telle activité avant le 21 mars 2016 et n'étant pas encore agréés, pourront continuer à exercer leur activité jusqu'au 21 mars 2017. A cette date, tous les intermédiaires de crédit immobilier devront avoir régularisé leur situation et avoir obtenu l'agrément nécessaire à l'exercice de cette activité.

G) Les nouvelles règles de conduite et de formation applicables au personnel des prêteurs et des intermédiaires de crédit immobilier

La Directive 2014/17/UE dispose¹⁴ que les Etats membres doivent veiller à ce que les prêteurs et les intermédiaires de crédit immobilier agissent de manière honnête, équitable, transparente et professionnelle en tenant compte des intérêts des consommateurs.

La manière dont les prêteurs rémunèrent leur personnel et les intermédiaires de crédit immobilier, respectivement dont les intermédiaires de crédit immobilier rémunèrent leur personnel, ne doit pas porter atteinte à ces obligations.

Sont ici clairement visées les politiques de rémunération qui encourageraient à conclure un certain nombre ou type de crédit et à offrir aux consommateurs des services auxiliaires sans tenir dûment compte des intérêts et des besoins de ces derniers.

La Directive 2014/17/UE impose également aux prêteurs et aux intermédiaires de crédit immobilier de s'assurer que leur personnel ait et maintienne à jour un niveau de connaissances et de compétence approprié concernant l'élaboration, la proposition ou l'octroi des contrats de crédit immobilier.

Le projet de loi sous avis transpose l'ensemble de ces exigences et confie leur contrôle à la CSSF.

Les exigences minimales concernant le niveau de connaissances et de compétences dans le domaine des contrats de crédit immobilier que devront satisfaire les personnels des prêteurs et des intermédiaires de crédit immobilier seront quant à elles établies par voie de règlement de la CSSF.

Les prêteurs et intermédiaires de crédit ayant exercé leur activité avant le 20 mars 2014 disposeront d'un délai jusqu'au 21 mars 2017 pour se conformer à ces nouvelles dispositions.

¹² Loi modifiée du 5 avril 1993 relative au secteur financier.

¹³ Ces informations sont:

- 1) l'identité et l'adresse géographique de l'intermédiaire de crédit immobilier,
- 2) le registre dans lequel l'intermédiaire de crédit immobilier est inscrit,
- 3) s'il est lié ou travaille à titre exclusif avec un ou plusieurs prêteurs,
- 4) s'il propose des services de conseil,
- 5) les frais que le consommateur doit payer à l'intermédiaire de crédit immobilier, sinon la méthode de calcul de ces frais,
- 6) les procédures permettant aux consommateurs de déposer des réclamations en interne contre les intermédiaires de crédit immobilier,
- 7) le cas échéant, l'existence de commissions ou d'autres incitations que les prêteurs ou des tiers doivent payer à l'intermédiaire de crédit immobilier pour ses services dans le cadre du contrat de crédit immobilier.

¹⁴ Article 7 paragraphe 1 de la Directive 2014/17/UE.

La Chambre de Commerce insiste dès lors particulièrement en toutes hypothèses, à ce que le règlement de la CSSF déterminant les exigences minimales concernant le niveau de connaissances et de compétences dans le domaine des contrats de crédit immobilier, soit pris en concertation avec les acteurs du secteur et endéans les plus brefs délais suivant la publication de la loi issue du présent projet de loi afin de permettre aux professionnels concernés de prendre rapidement les dispositions nécessaires pour se mettre en conformité.

Il est à noter toutefois que, comme le prévoit la Directive 2014/17/UE, jusqu'au 21 mars 2019, ces exigences minimales seront réputées remplies lorsque les personnes concernées justifient d'une expérience professionnelle d'au moins trois années dans les domaines liés à l'octroi, à la distribution et à l'intermédiation de produits de crédit¹⁵.

H) L'entrée en vigueur rétroactive des nouvelles dispositions

Comme indiqué en préambule du présent avis, la Directive 2014/17/UE devait être transposée pour le 21 mars 2016.

Le futur article L. 226-45 du Code de la consommation prévoit ainsi que les nouvelles dispositions ne s'appliqueront pas aux contrats de crédit immobilier en cours au 21 mars 2016.

A contrario, il convient d'en déduire que tous les contrats conclus après cette date devraient se conformer aux nouvelles dispositions, et ce malgré l'absence de loi nationale de transposition de la Directive 2014/17/UE à cette date!

La Chambre de Commerce estime que l'application rétroactive des nouvelles dispositions aux contrats conclus entre le 21 mars 2016 et la date de publication de la loi issue du projet de loi sous avis remettra en cause une multitude d'effets déjà produits et exigera de faire des adaptations aux situations contractuelles existantes dans des milliers de contrats de crédit immobilier

Une telle façon de procéder serait contraire au principe de sécurité juridique, élément indispensable dans les contrats synallagmatiques tels que les contrats de crédit immobilier, et pourrait être source de contentieux nombreux et complexes.

D'un point de vue purement pratique, il est de même difficilement concevable d'exiger des établissements bancaires qu'ils puissent régulariser *a posteriori* des situations contractuelles et puissent, par exemple, satisfaire à toutes les obligations relatives à la période précontractuelle alors que les contrats auront déjà été conclus et que leur exécution aura débuté.

La Chambre de Commerce est au contraire d'avis que la mise en oeuvre pratique des dispositions du présent projet de loi nécessitera pour les prêteurs d'importants changements dans leurs systèmes informatiques ainsi que dans leurs conditions générales, sans parler de la nécessaire formation du personnel aux nouvelles obligations mises à charge des prêteurs.

La Chambre de Commerce sollicite donc l'insertion dans le présent projet de loi d'une période transitoire raisonnable afin de permettre aux établissements bancaires de se conformer aux nouvelles dispositions et de faire les adaptations techniques et administratives requises.

Dans ce contexte, il convient de noter que la France, qui a transposé la Directive 2014/17/UE par l'ordonnance n°2016-351 du 25 mars 2016 a prévu une entrée en vigueur différée des dispositions au 1^{er} juillet 2016, voire au 1^{er} octobre 2016.

En Belgique, la loi du 22 avril 2016 portant transposition de la Directive 2014/17/UE n'entrera en vigueur que le 1^{er} décembre 2016. L'exposé des motifs du projet de loi belge précisait d'ailleurs que *„les auteurs de ce projet de loi sont conscients de déroger de cette manière aux dispositions de l'article 42 de la directive qui règle l'entrée en vigueur de la directive et à l'article 42 de la directive qui ne prévoit pas de dispositions transitoires supplémentaires. Vu la technicité et l'ampleur du projet de loi, il ne s'est cependant pas avéré possible de respecter ces articles: une entrée en vigueur immédiate n'est pas réaliste et perturberait gravement le marché du crédit“*.

*

¹⁵ Article L. 226-39 paragraphe 3 du Code de la consommation projeté.

Après consultation de ses ressortissants, la Chambre de Commerce n'est en mesure d'approuver le projet de loi sous avis que sous réserve de la prise en considération de ses observations.

*

CONCERNANT LE PROJET DE REGLEMENT GRAND-DUCAL

Le projet de règlement grand-ducal sous avis a pour objet d'introduire dans la partie réglementaire du Code de la consommation, une nouvelle section VII relative aux contrats de crédit immobilier à titre résidentiel, parachevant ainsi la transposition de la Directive 2014/17/UE, initiée par le projet de loi n° 7025 avisé ci-dessus.

Le projet de règlement grand-ducal sous avis reprend ainsi certaines définitions de la Directive 2014/17/UE se rapportant au calcul du TAEG et n'ayant pas été reprises dans le projet de loi n° 7025.

Le présent projet de règlement grand-ducal transpose également les annexes I et II partie A et B de la Directive 2014/17/UE relatives aux modalités de calcul du TAEG et reprenant le modèle de FISE qui sera à remettre au consommateur, ainsi que les instructions à suivre pour le prêteur au moment du remplissage de ce document.

La Chambre de Commerce constate que le projet de règlement grand-ducal sous avis procède à une transposition fidèle des annexes à la Directive 2014/17/UE.

Cependant, la Chambre de Commerce considère que certaines dispositions du futur article R. 226-3 du Code de la consommation reprenant les instructions permettant au prêteur ou à l'intermédiaire de crédit immobilier de remplir la FISE devraient être précisées.

En effet, comme le permet la Directive 2014/17/UE, „*les Etats membres peuvent cependant développer ou préciser les instructions pour compléter la FISE*“¹⁶.

La Chambre de Commerce propose ainsi, dans un but de sécurité juridique et afin de faciliter l'interprétation des futures dispositions légales par les prêteurs, les modifications suivantes:

Concernant l'article R. 226-3 Section 4 point 2: Taux d'intérêt et autres frais

La Chambre de Commerce propose de modifier le passage relatif à l'exemple concernant le TAEG figurant au futur article R. 226-3 Section 4 point 2 du Code de la consommation comme suit:

„En l'absence de plafond, l'exemple présente le TAEG au taux débiteur le plus élevé au cours des vingt dernières années, au moins ou, (...) la période la plus longue pour laquelle ces données sont disponibles, sur la base de la valeur la plus élevée de tout taux de référence extérieur utilisé pour le calcul du taux débiteur le cas échéant, ou de la valeur la plus élevée d'un taux de référence fixé par une autorité compétente la CSSF ou par l'Autorité bancaire européenne lorsque le prêteur n'utilise pas un taux de référence extérieur“.

En effet, la section 6 point 4 du futur article R. 226-3 détermine la CSSF comme autorité compétente pour fixer le taux, lorsque le prêteur n'utilise pas un taux de référence extérieur.

Dans un souci de cohérence, il faudrait donc indiquer également la CSSF comme autorité compétente dans la Section 4 du futur article R. 226-3.

Il conviendrait également de préciser si l'exemple du TAEG doit prendre la même forme que l'exemple représentatif utilisé aux fins de publicité.

Concernant l'article R. 226-3 Section 6 point 6: Montant de chaque versement

La Chambre de Commerce est d'avis que ce point devrait être totalement réécrit pour le rendre plus facilement compréhensible.

En effet, ce point se contente de faire référence à trois autres points de la section 6, rendant difficile la lecture et la compréhension du texte.

¹⁶ Annexe II partie B de la Directive 2014/17/UE.

Concernant l'article R. 226-3 Section 12 point 2: Réclamations

Le point 2 section 12 du futur article R. 226-3 traite de la procédure de réclamation et prévoit qu'il faudra indiquer (i) le nom de l'organisme extérieur chargé du règlement des réclamations et recours extrajudiciaires et (ii) si le recours à la procédure de réclamation interne est une condition préalable à l'accès à cet organisme extérieur.

La Chambre de Commerce est d'avis qu'il conviendrait d'adapter cet article à la réglementation nationale luxembourgeoise et notamment au règlement CSSF n° 13-02 relatif à la résolution extrajudiciaire des réclamations dans la mesure où la CSSF est compétente pour recevoir les réclamations des clients des établissements soumis à sa surveillance.

L'ouverture de la procédure de résolution extrajudiciaire des réclamations auprès de la CSSF est en tout état de cause sujette à la condition que la réclamation a été préalablement traitée au niveau du professionnel concerné.

*

Après consultation de ses ressortissants, la Chambre de Commerce est en mesure d'approuver le projet de règlement grand-ducal sous avis sous réserve de la prise en considération de ses observations.

