

Luxembourg, le 3 mai 2022

Objet : Proposition de loi n°7951¹ fixant un plafond pour les commissions pouvant être facturées par les agents immobiliers. (5999SMI)

*Saisine : Ministre de l'Economie
(4 février 2022)*

Avis de la Chambre de Commerce

La proposition de loi sous avis déposée par Messieurs les Députés Marc Goergen et Sven Clément a pour objet de plafonner les commissions pouvant être facturées par les agents immobiliers dans le cadre de ventes immobilières sur le marché privé.

Les auteurs de la présente proposition soulignent à l'appui de celle-ci que le Grand-Duché de Luxembourg fait face à une pénurie de logements abordables qui a mené à une flambée des prix immobiliers. Cette explosion des prix sur le marché du logement entraîne de grandes inégalités. Les perdants de ce déséquilibre sont notamment les primo-accédants, alors que pour une majorité d'entre eux, les revenus issus de leurs activités de travail n'arrivent pas à suivre le rythme de la croissance des prix sur le marché du logement.

Partant de ce constat, les auteurs proposent (i) de fixer le maximum de la commission d'intermédiaire pour les ventes d'immeubles et de terrains à 2% du prix de vente réalisé et (ii) de plafonner ce montant à un maximum de 3.000 euros au nombre 100 de l'échelle mobile des salaires et traitements (soit à 25.668,60 € - indice 855,62 - octobre 2021).

Considérations générales

Si la Chambre de Commerce partage le constat des auteurs quant aux difficultés présentes sur le marché immobilier national, dues principalement à une insuffisance de l'offre par rapport à la demande, elle ne peut cependant croire que la présente proposition puisse contribuer à améliorer la situation sur ce marché.

A titre préliminaire, il convient de relever que la présente proposition entend fixer les prix sur le marché des agences immobilières.

Or, l'intervention du législateur dans la fixation des prix sur un marché est fortement encadrée. L'article 2 de la loi modifiée du 23 octobre 2011 relative à la concurrence prévoit à ce titre que :

« (1) Les prix des biens, produits et services sont librement déterminés par le jeu de la concurrence.

¹ [Lien vers la proposition de loi sur le site de la Chambre des Députés](#)

(2) Toutefois, lorsque la concurrence par les prix est insuffisante dans des secteurs déterminés en raison, soit de la structure du marché, soit d'une impossibilité pour la clientèle de bénéficier des avantages du marché, soit de dispositions législatives, des règlements grand-ducaux peuvent fixer les prix ou les marges applicables aux biens, produits ou services concernés.

(3) Dans le cas d'un dysfonctionnement conjoncturel du marché dans un ou plusieurs secteurs d'activités déterminés consécutif à une situation de crise, à des circonstances exceptionnelles ou à une situation manifestement anormale du marché, des règlements grand-ducaux peuvent arrêter des mesures temporaires contre les hausses ou les baisses de prix excessives. Ces règlements grand-ducaux précisent la durée de validité des mesures prises qui ne peut excéder six mois. »

Le principe de la libre détermination des prix doit donc demeurer la règle, sauf situations exceptionnelles où l'intervention du législateur s'avèrerait nécessaire pour corriger certains déséquilibres exceptionnels sur un marché déterminé.

Or, en l'espèce, la Chambre de Commerce ne peut pas reconnaître dans quelle mesure une des conditions de l'article 2 de la loi modifiée du 23 octobre 2011 relative à la concurrence pour permettre une intervention du législateur dans la fixation des prix par voie de règlement grand-ducal serait donnée.

À ses yeux, aucune situation de crise, ni même de circonstances exceptionnelles, au sens de l'article 2, ne peuvent ainsi justifier une intervention temporaire du législateur sur ce marché. S'y ajoute que les auteurs de la proposition de loi sous avis ne fournissent pas d'argumentaire satisfaisant qui permettrait de conclure à une réelle insuffisance de la concurrence par les prix qui se pratique dans le secteur des agences immobilières.

En dehors du cadre de la loi modifiée du 23 octobre 2011 relative à la concurrence, une intervention du législateur pourrait toutefois être possible pour des raisons de politique sectorielle d'après le principe qu'une loi spéciale peut déroger à une loi générale. En tout état de cause, le recours à une telle intervention doit s'opérer avec la plus grande précaution et présenter un certain degré de certitude quant à ses effets bénéfiques sur le marché.

Dans ce cas spécifique, la Chambre de Commerce ne peut approuver une telle intervention qui tendrait à désigner les agents immobiliers comme étant en grande partie responsable de la forte hausse des prix du marché de l'immobilier sur le plan national.

La Chambre de Commerce est quant à elle plutôt d'avis que le secteur des agences immobilières est aujourd'hui, au vu du nombre important d'acteurs présents, fortement concurrentiel². Cet environnement permet à ses yeux donc de maintenir une concurrence saine au niveau des prix pratiqués par ces agences qui agissent comme des intermédiaires dans un secteur confronté à une forte demande, ce qui bénéficie donc *in fine* aux personnes ayant recours à leurs services.

Par conséquent, elle estime qu'il convient donc de réellement s'interroger sur les effets bénéfiques auxquels s'attendent les auteurs de cette proposition. En effet, dans la mesure où les déséquilibres structurels du marché national de l'immobilier entre la demande en constante hausse et une offre de biens qui peine à évoluer ne seront pas remédiés par la présente proposition, ses

² D'après les données les plus récentes du STATEC qui ont été communiquées fin 2021 dans la réponse à la [question parlementaire n°5134](#), le nombre d'agences immobilières au Grand-Duché serait ainsi passé de 592 acteurs en 2005 à 1.221 agences établies en 2019, ce qui correspond à un taux de croissance annuel moyen d'environ 5,3% sur la période citée.

effets devraient être nuls quant à l'évolution des prix sur le marché et reviendraient tout au plus à traiter l'un de ses nombreux symptômes sans s'attaquer à l'origine même du problème.

Bien au contraire, la Chambre de Commerce est d'avis que l'intervention proposée par la présente proposition pourrait finalement aboutir à neutraliser toute concurrence sur le marché des agences immobilières, celles-ci se contentant alors de fixer leur commission au plafond maximum autorisé. La question se pose par ailleurs si l'introduction d'une telle mesure ne constitue pas *in fine* une entrave à la liberté d'entreprendre et à la libre circulation des biens et services au sein du marché intérieur de l'UE.

Finalement, le recours aux services d'une agence immobilière est un choix délibéré des propriétaires qui acceptent de ce fait de prendre en charge les honoraires de l'agence en contrepartie du service rendu. Il n'est ainsi pas établi que les honoraires des agents immobiliers soient automatiquement ajoutés au prix de vente souhaité pour le bien. Il convient d'ailleurs de constater que rien n'indique que les ventes passées en dehors du recours à une agence immobilière affichent des prix de vente sensiblement moins élevés.

Ainsi, la Chambre de Commerce doute grandement que le plafonnement des commissions des agents immobiliers puisse avoir un quelconque effet bénéfique sur les prix de l'immobilier au Luxembourg.

* * *

Après consultation de ses ressortissants, la Chambre de Commerce s'oppose à la proposition de loi sous avis.

SMI/DJI