

Dossier consolidé

Date de création : 17-10-2025

Proposition de loi 7951

Proposition de loi fixant un plafond pour les commissions pouvant être facturées par les agents immobiliers

Date de dépôt : 18-01-2022
Date de l'avis du Conseil d'État : 12-07-2024
Auteur(s) : Monsieur Marc Goergen, Député
Monsieur Sven Clement, Député

Liste des documents

Date	Description	Nom du document	Page
18-01-2022	Déposé	20250515_Depôt	<u>3</u>
11-04-2022	Avis de la Chambre des notaires - Dépêche du Président de la Chambre des notaires au Ministre de l'Economie (29.3.2022)	20250514_Avis	<u>6</u>
15-04-2022	Avis de la Chambre des Salariés (31.3.2022)	20250515_Avis_2	<u>9</u>
11-05-2022	Avis de la Chambre de Commerce (3.5.2022)	20250515_Avis	<u>14</u>
12-07-2024	Avis du Conseil d'État (12.7.2024)	20250514_Avis_2	<u>17</u>

20250515_Depôt

N° 7951

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2021-2022

PROPOSITION DE LOI

**fixant un plafond pour les commissions pouvant être facturées
par les agents immobiliers**

* * *

Dépôt: (Monsieur Marc Goergen, Député, Monsieur Sven Clement, Député): 18.1.2022)

SOMMAIRE:

	<i>page</i>
1) Texte de la proposition de loi	1
2) Exposé des motifs	1
3) Commentaire de l'article unique.....	2

*

TEXTE DE LA PROPOSITION DE LOI

Article unique. (1) Le maximum de la commission d'intermédiaire pour les ventes d'immeubles et de terrains est fixé à 2% du prix de vente réalisé et plafonné à un maximum de 3.000 euros au nombre 100 de l'échelle mobile des salaires et traitements.

(2) La commission est due par la partie qui a mandaté l'intermédiaire. Aucune commission ne peut être imputée à l'autre partie.

*

EXPOSE DES MOTIFS

Dans sa réponse à la question parlementaire n°5022 du 29 septembre 2021, le gouvernement a confirmé que le règlement grand-ducal fixant le barème des commissions maxima pouvant être facturées par les agents immobiliers a définitivement perdu sa valeur légale lorsque la loi du 17 mai 2004 relative à la concurrence est entrée en vigueur.

L'article 1^{er} dudit règlement grand-ducal prévoyait en effet ce qui suit :

« Le maximum de la commission d'intermédiaire pour les ventes d'immeubles jusqu'à concurrence d'un prix de vente de 500.000,- F est fixé à 15.000,- F.

Pour les ventes dont le prix dépasse 500.000,- F le maximum de commission est fixé à 3% du prix de vente réalisé.

La commission est due par le vendeur ; aucune commission ne peut être facturée à l'acheteur. »

Les auteurs rappellent que le Grand-Duché de Luxembourg fait face à une pénurie de logements abordables qui a mené à une crise immobilière. Cette crise se manifeste par des explosions de prix sur le marché du logement qui ont flamboyé encore plus depuis les dernières élections législatives de 2018. Les perdants de ce déséquilibre de marché sont les primo-acquéreurs, car 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. Etant donné, qu'il n'existe pas assez d'offre de la part des acteurs publics, l'offre de logements à prix abordables est rare.

Les auteurs sont donc d'avis qu'il est opportun de réinstaurer une disposition légale prévoyant un plafond pour les commissions des agences immobilières. Ils rappellent que depuis l'année 2013, les prix du logement ont quasiment doublé et comme les commissions des agences immobilières sont liées au prix de vente des transactions, cette hausse des prix des transactions est à leur avantage. Vu que la structure des coûts d'exploitation de des agences immobilières est restée quasi identique, ces dernières sont clairement les gagnants sur ce marché en déséquilibre.

L'intervention de l'Etat semble donc indiquée, car le jeu de la libre concurrence procure un grand avantage aux vendeurs et aux intermédiaires de vente, ceci au détriment des acheteurs. L'article 2 de la loi modifiée du 23 octobre 2011 relative à la concurrence prévoit que « *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.* » Les auteurs estiment, que ceci est manifestement le cas sur le marché immobilier et qu'il faut impérativement encadrer les prix des commissions de ventes.

*

COMMENTAIRE DE L'ARTICLE UNIQUE

(1) Le plafond maximal de la commission de l'intermédiaire se situe, à 25.668,60 € (indice 855,62 - octobre 2021).

(2) Les frais d'agence incombent à la personne qui souhaite recourir au service d'un intermédiaire, soit le vendeur ou soit l'acheteur. Dans le cas où chaque partie aurait choisi de passer par une agence, chaque partie payerait la commission de son intermédiaire, mais en aucun cas celle de l'autre partie.

Marc GEORGEN
Député

Sven CLEMENT
Député

20250514_Avis

N° 7951¹

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2021-2022

PROPOSITION DE LOI

**fixant un plafond pour les commissions pouvant être facturées
par les agents immobiliers**

* * *

AVIS DE LA CHAMBRE DES NOTAIRES

**DEPECHE DU PRESIDENT DE LA CHAMBRE DES NOTAIRES
AU MINISTRE DE L'ECONOMIE**

(29.3.2022)

Monsieur le Ministre,

La Chambre des Notaires accuse bonne réception de votre demande d'avis concernant la proposition de loi sous rubrique, demande dont elle vous remercie.

La Chambre tend cependant à considérer qu'il ne lui appartient pas de se prononcer quant à la rémunération d'une autre profession.

Je me tiens à votre disposition pour toute question qui se poserait encore.

Je vous prie de croire, Monsieur le Ministre, en l'expression de mes sentiments les plus respectueux.

Pour la Chambre des Notaires

Le Président

Me Martine SCHAEFFER

Impression: CTIE – Division Imprimés et Fournitures de bureau

20250515_Avis_2

N° 7951²

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2021-2022

PROPOSITION DE LOI

**fixant un plafond pour les commissions pouvant être facturées
par les agents immobiliers**

* * *

AVIS DE LA CHAMBRE DES SALARIES

(31.3.2022)

Par lettre du 2 février 2022, M. Franz Fayot, ministre de l'Économie, a fait soumettre une proposition de loi à l'avis de la Chambre des salariés du Luxembourg (CSL) qui vise à fixer un plafond pour les commissions pouvant être facturées par les agents immobiliers (n° 7951).

1. L'objet de la proposition

1. Les députés Marc Goergen et Sven Clement ont déposé, le 18 janvier 2022, une proposition de loi fixant un plafond pour les commissions pouvant être facturées par les agents immobiliers qui prend la teneur suivante.

2. « Article unique

(1) Le maximum de la commission d'intermédiaire pour les ventes d'immeubles et de terrains est fixé à 2 % du prix de vente réalisé et plafonné à un maximum de 3 000 euros au nombre 100 de l'échelle mobile des salaires et traitements.

(2) La commission est due par la partie qui a mandaté l'intermédiaire. Aucune commission ne peut être imputée à l'autre partie ».

3. Dans sa réponse à la question parlementaire n° 5022 du 29 septembre 2021, le gouvernement a confirmé que le règlement grand-ducal fixant le barème des commissions maximales pouvant être facturées par les agents immobiliers a définitivement perdu sa valeur légale lorsque la loi du 17 mai 2004 relative à la concurrence est entrée en vigueur.

4. L'article 1^{er} du règlement grand-ducal, qui n'est plus en vigueur, prévoyait ceci : « Le maximum de la commission d'intermédiaire pour les ventes d'immeubles jusqu'à concurrence d'un prix de vente de 500 000,- F est fixé à 15 000,- F. Pour les ventes dont le prix dépasse 500 000,- F le maximum de commission est fixé à 3 % du prix de vente réalisé. La commission est due par le vendeur ; aucune commission ne peut être facturée à l'acheteur ».

5. Comme le font les auteurs de la proposition de loi, il faut rappeler que le Luxembourg fait face à une pénurie de logements abordables qui a mené à une crise immobilière. Cette crise se manifeste par des explosions de prix sur le marché du logement qui ont davantage flambé depuis 2018. Les perdants de ce déséquilibre du marché sont les primo-acquéreurs car, pour une majorité d'entre eux, les revenus issus de leurs activités du travail n'arrivent pas à suivre le rythme de la croissance des prix sur le marché du logement. Étant donné qu'il n'existe pas assez d'offre de la part des acteurs publics, l'offre de logements à prix abordables est rare.

6. La proposition de loi veut ainsi réinstaurer une disposition légale prévoyant un plafond pour les commissions des agences immobilières. En effet, il apparaît que, depuis 2013, les prix du logement

ont quasiment doublé et, comme les commissions des agences immobilières sont liées au prix de vente des transactions, cette hausse joue à leur avantage. Et vu que la structure des coûts d'exploitation des agences immobilières est restée quasi identique, ces dernières sont clairement les gagnantes sur ce marché en déséquilibre.

7. L'intervention de l'État semble donc indiquée, car le jeu de la libre concurrence procure un grand avantage aux vendeurs et aux intermédiaires de vente, et cela au détriment des acheteurs. Du reste, l'article 2 de la loi modifiée du 23 octobre 2011 relative à la concurrence prévoit ceci : « 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 ». Les auteurs de la proposition estiment que ceci est manifestement le cas sur le marché immobilier et qu'il faut impérativement encadrer les prix des commissions de ventes.

8. Si l'on actualise le montant prévu dans la proposition de loi, le plafond de la commission de l'intermédiaire se situe à 25 668,60 € au 1^{er} janvier 2022 (indice 855,62). Dans le cadre de la législation proposée, les frais d'agence vont incomber à la personne qui souhaite recourir au service d'un intermédiaire, soit le vendeur, soit l'acheteur. Dans le cas où chaque partie aurait choisi de passer par une agence, chaque partie paiera la commission de son intermédiaire, mais en aucun cas celle de l'autre partie.

2. La position de la CSL

9. La CSL accueille favorablement l'initiative visant à réinstaurer un plafond pour les commissions des agences immobilières. Vu la hausse effrayante des prix du logement, toute mesure rapide, efficace et juste est la bienvenue pour favoriser l'accès à des logements abordables et lutter contre la crise immobilière.

10. Toutefois, notre Chambre estime qu'il serait plus approprié de reprendre la formulation du règlement modifié du 20 janvier 1972, fixant le barème des commissions maximales pouvant être facturées par les agents immobiliers, qui stipulait que la commission doit être due par le vendeur.

11. En outre, il faut s'assurer que le plafond concernant la commission s'appliquant à la location de logements, également prévu par le règlement du 20 janvier 1972, est toujours en vigueur. Il faudrait également modifier le passage concernant la répartition de la commission, dans le cadre d'une location, pour qu'elle soit à charge du propriétaire. D'un point de vue légistique et pour plus de sécurité juridique, notre Chambre propose aussi de reformuler le passage fixant le montant du plafond dans la proposition de loi.

12. Dès lors, l'article unique de la nouvelle proposition de loi pourrait prendre la teneur suivante.

13. « Article unique

(1) Le maximum de la commission d'intermédiaire pour les ventes d'immeubles et de terrains est fixé à 2 % du prix de vente réalisé et est plafonné à un maximum de 3 000 euros au nombre 100 de l'échelle mobile des salaires et traitements correspondant au nombre cent de l'indice pondéré du coût de la vie au 1^{er} janvier 1948. Ce montant est adapté suivant les modalités applicables aux traitements et pensions des fonctionnaires de l'État.

(2) ~~La commission est due par la partie qui a mandaté l'intermédiaire. Aucune commission ne peut être imputée à l'autre partie.~~ La commission est due par le vendeur ; aucune commission ne peut être facturée à l'acheteur ».

Quant à l'article 5 du règlement modifié du 20 janvier 1972, il devrait être modifié comme suit:

« Art. 5. La commission maximum pour des locations privées et commerciales est fixée à un mois de loyer. Cette commission est ~~soit à charge du propriétaire, soit à charge du locataire,~~

~~selon la convention entre parties. Elle peut également être facturée partie à charge du propriétaire et partie à charge du locataire, sans que le total puisse dépasser un mois de loyer. La commission n'est due qu'en cas de location effective ».~~

3. En conclusion

14. Sous réserve que ses remarques visant à préciser que la commission sera due par le vendeur ou le bailleur, tant dans le cas d'un achat que d'une location, soient intégrées, respectivement, dans le texte de la proposition et le règlement grand-ducal modifié du 20 janvier 1972, la CSL approuve la proposition de loi soumise pour avis.

Luxembourg, le 31 mars 2022

Pour la Chambre des salariés,

Le Directeur,
Sylvain HOFFMANN

La Présidente,
Nora BACK

Impression: CTIE – Division Imprimés et Fournitures de bureau

20250515_Avis

N° 7951³

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2021-2022

PROPOSITION DE LOI

**fixant un plafond pour les commissions pouvant être facturées
par les agents immobiliers**

* * *

AVIS DE LA CHAMBRE DE COMMERCE

(3.5.2022)

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).

*

CONSIDERATIONS GENERALES

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.

(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 concurrentiel¹. 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 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.

¹ 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.

20250514_Avis_2

N° 7951⁴

CHAMBRE DES DEPUTES

PROPOSITION DE LOI

**fixant un plafond pour les commissions pouvant être facturées
par les agents immobiliers**

* * *

AVIS DU CONSEIL D'ETAT

(12.7.2024)

Par dépêche du 18 janvier 2022, le président de la Chambre des Députés a soumis à l'avis du Conseil d'État la proposition de loi sous rubrique, déposée par les députés Sven Clement et Marc Goergen le même jour.

Le texte de la proposition de loi était accompagné d'un exposé des motifs et d'un commentaire de l'article unique. Une fiche financière, telle que

prévus par l'article 79 de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'État, et requise lorsque la proposition de loi est susceptible de grever le budget de l'État, fait défaut.

Par dépêche du 26 janvier 2022, le président du Conseil d'État a sollicité la prise de position du Gouvernement sur la proposition de loi sous rubrique. Cette prise de position n'a toutefois pas encore été communiquée au Conseil d'État au moment de l'adoption du présent avis.

Les avis de la Chambre des notaires, de la Chambre des salariés et de la Chambre de commerce sont parvenus au Conseil d'État en date respectivement des 8 et 14 avril ainsi que 11 mai 2022.

*

CONSIDERATIONS GENERALES

La proposition de loi sous revue vise à instaurer un plafond pour les commissions facturées par les agents immobiliers dans le cadre de ventes immobilières sur le marché privé.

*

EXAMEN DE L'ARTICLE UNIQUE

Le Conseil d'État estime qu'il appartient au législateur d'apprécier l'opportunité de ladite instauration du plafond. Le texte de l'article unique n'appelle pas d'observation.

*

OBSERVATIONS D'ORDRE LEGISTIQUE

Article unique

Au paragraphe 1^{er}, il y a lieu d'écrire « pour cent » en toutes lettres au lieu d'employer le symbole « % ».

Toujours au paragraphe 1^{er}, en ce qui concerne les montants d'argent, les tranches de mille sont séparées par une espace insécable. Ainsi, il convient d'écrire « 3 000 euros ».

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 18 votants, le 12 juillet 2024.

Le Secrétaire général,
Marc BESCH

Pour le Président,
Le Vice-Président,
Christophe SCHILTZ