

ENQUÊTE SECTORIELLE

JUILLET 2023



AUTORITÉ DE LA
CONCURRENCE

GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG

IMMOBILIER
RÉSIDENTIEL



Le présent rapport est dressé en exécution de l'article 65, paragraphe premier, de la loi modifiée du 30 novembre 2022 relative à la concurrence, qui dispose que :

« Lorsque l'évolution des échanges, la rigidité des prix ou d'autres circonstances font présumer que la concurrence peut être restreinte ou faussée, l'Autorité peut mener, de son initiative ou à la demande du ministre ayant l'Économie dans ses attributions, une enquête sur un secteur particulier de l'économie ou un type particulier d'accords dans différents secteurs. Dans le cadre de cette enquête, l'Autorité peut demander aux entreprises ou associations d'entreprises concernées les renseignements nécessaires à l'application des articles 4 et 5 de la présente loi et des articles 101 et 102 du TFUE et ordonner toutes les mesures d'instruction nécessaires à cette fin. [...] »

Table des matières

Introduction.....	1
1. Contexte général	3
1.1. Le régime applicable aux enquêtes sectorielles.....	3
1.2. Les circonstances ayant mené à l'ouverture d'une enquête sectorielle	4
1.3. L'ouverture d'une enquête sectorielle dans le secteur immobilier	5
2. La promotion immobilière	7
2.1. Description de la chaîne de valeur	7
2.2. Définition de la promotion immobilière	8
2.3. Les chiffres clés du secteur de la promotion immobilière.....	9
2.4. Structuration juridique d'un groupe de promotion immobilière.....	14
2.5. Conclusion	20
2.6. Résumé.....	22
3. L'administration étatique et les communes.....	23
3.1. Le fonctionnement des PAG/PAP	23
3.2. Phase d'élaboration du PAP NQ	25
3.3. Conclusion	27
3.4. Résumé.....	28
4. L'acquisition de terrains	29
4.1. Constats : la concentration de la détention foncière	29
4.2. Analyses en droit de la concurrence.....	37
4.3. Conclusion	44
4.4. Résumé.....	46
5. Les banques et assurances	47
5.1. Les chiffres clés des garanties d'achèvement	47
5.2. Le contexte légal et réglementaire des garanties d'achèvement	50
5.3. Conclusion	53
5.4. Résumé.....	54
6. La construction de logements	55
6.1. Les étapes de la construction de logements en chiffres clés.....	55
6.2. Constats et analyses.....	59
6.3. Conclusion	67
6.4. Résumé.....	68
7. La commercialisation	69
7.1. Le contexte légal des agences immobilières.....	69
7.2. Les chiffres clés des agences immobilières.....	69
7.3. Le cadre légal de la rémunération de l'agent immobilier.....	71
7.4. La rémunération de l'agent immobilier au regard du droit de la concurrence.....	73
7.5. Conclusion	77
7.6. Résumé.....	79
Conclusion	80

Références légales et jurisprudentielles	85
Bibliographie & Sitographie.....	89
Sommaire des figures et tableaux	92

Introduction

Alors que l'évolution des prix immobiliers au Grand-Duché et la crise du logement préoccupent le pays depuis déjà des décennies, le 1^{er} semestre de l'année 2023 est marqué par une baisse des prix de vente annoncés des logements¹. En parallèle, les demandes d'autorisation de bâtir sont en fort recul depuis 2022 (-23% par rapport à 2021), de même que le nombre de mètres carrés autorisés à construire (-27,5%)². Ces données convergentes sont à mettre en relation avec la situation économique actuelle : les taux d'intérêts en hausse constante et l'inflation ont des conséquences directes sur les capacités d'emprunt des acheteurs potentiels

En dehors des préoccupations économiques actuelles, différents éléments font que le secteur de l'immobilier n'est pas un secteur comme les autres, eu égard notamment à : l'évolution rapide (environ 7% en moyenne par an) des prix du foncier résidentiel (prix des terrains), qui va de pair avec l'augmentation des prix des logements neufs (5,7% en moyenne par an); une demande en hausse continue, du fait de l'accroissement de la population, et difficile à satisfaire alors que le nombre de logements construits chaque année a progressé plus lentement sur la période récente que sur les périodes précédentes ; la concentration élevée de la détention foncière, dont l'Observatoire de l'Habitat a fait état à plusieurs reprises³.

Au centre du secteur se trouve sans aucun doute le promoteur immobilier, profession bien représentée au Luxembourg, avec ses 1.105 entreprises et ses 2,4 milliards d'euros de chiffre d'affaires. Il est au cœur de la mobilisation de terrains et de la création de logements. Il interagit avec de nombreux acteurs tout au long de la chaîne de valeur de la création de logements, concept choisi par l'Autorité de la concurrence (« Autorité ») pour l'étude de ce secteur.

C'est dans ce contexte que l'Autorité a décidé de réaliser une enquête dans le secteur de l'immobilier couvrant les principaux aspects de la chaîne de valeur immobilière.

L'objectif de cette enquête sectorielle est double : comprendre, d'une part, les différentes relations entre les acteurs de la chaîne de valeur immobilière et effectuer, d'autre part, une analyse préliminaire du fonctionnement concurrentiel du secteur.

¹ <https://www.immotop.lu/prix-immobilier/>.

² <https://statistiques.public.lu/fr/actualites/2023/stn19-logements-autorises.html>.
<https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-eurostat-news/w/ddn-20230601-1>.
<https://www.athome.lu/blog/marche-immobilier/prix/prix-immobilier-luxembourg-2023/>.

³ Observatoire de l'Habitat/LISER. Note 23 : *Le degré de concentration de la détention du potentiel foncier destiné à l'habitat en 2016*, Luxembourg, 2019.

Observatoire de l'Habitat/LISER. Note 29 : *La détention du foncier constructible pour l'habitat au Luxembourg en 2020/2021 : distribution et typologie de propriétaires*, et note complémentaire, Luxembourg, 2021.



Au-delà des problématiques de concurrence, l'Autorité s'est aussi penchée sur d'autres aspects du secteur pouvant avoir un impact sur le marché de l'immobilier en général. Afin de mener à bien son analyse qualitative et quantitative du secteur de la promotion immobilière, l'Autorité a eu recours à plusieurs moyens d'enquête, tels que l'envoi de demandes de renseignements et d'informations ou encore l'organisation d'entretiens avec différents acteurs du secteur.

Au cours de cette enquête, l'Autorité a étudié en priorité les fonctions et interactions suivantes au sein de la chaîne de valeur immobilière :

- la coopération entre promoteurs concurrents ;
- le rôle de l'administration étatique et des communes ;
- l'acquisition et la détention de terrains ;
- le rôle des banques et des assurances ;
- la construction de logements et
- la phase de commercialisation des logements.

Après consultation d'un grand nombre de parties prenantes, l'Autorité a formulé un certain nombre d'observations et de recommandations ayant pour but de faire un bilan de la situation concurrentielle du secteur, tout en proposant des axes d'amélioration en ce qui concerne le cadre légal et réglementaire.

L'Autorité remercie les 16 interlocuteurs rencontrés au cours de cette enquête ainsi que les 83 entreprises privées et entités publiques contactées par le biais d'une demande de renseignements.

*

**

1. Contexte général

1.1. Le régime applicable aux enquêtes sectorielles

L'enquête sectorielle est un outil à disposition de l'Autorité dans la mise en œuvre de son attribution consistant à rechercher et à sanctionner les violations du droit national et européen de la concurrence, en particulier les ententes et les abus de position dominante, qui sont prohibés par les articles 4 et 5 de la loi modifiée du 30 novembre 2022 relative à la concurrence (ci-après la « Loi relative à la concurrence ») et les articles 101 et 102 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (« TFUE »). Dès lors, une enquête sectorielle est en principe particulièrement axée sur le comportement des entreprises et vise au premier chef à recueillir des informations permettant de donner effet à ces dispositions. De manière incidente, une enquête sectorielle peut également s'intéresser au cadre législatif et réglementaire en vigueur dans le secteur concerné, dans la mesure où celui-ci a une incidence sur le comportement des entreprises ou sur le fonctionnement concurrentiel des marchés.

Le régime des enquêtes sectorielles est prévu par l'article 65, paragraphe 1, de la Loi relative à la concurrence qui dispose que :

« Lorsque l'évolution des échanges, la rigidité des prix ou d'autres circonstances font présumer que la concurrence peut être restreinte ou faussée, l'Autorité peut mener, de son initiative ou à la demande du ministre ayant l'Économie dans ses attributions, une enquête sur un secteur particulier de l'économie ou un type particulier d'accords dans différents secteurs. Dans le cadre de cette enquête, l'Autorité peut demander aux entreprises ou associations d'entreprises concernées les renseignements nécessaires à l'application des articles 4 et 5 de la présente loi et des articles 101 et 102 du TFUE et ordonner toutes les mesures d'instruction nécessaires à cette fin. [...] »⁴.

Les pouvoirs d'enquête à disposition de l'Autorité dans le contexte d'une enquête sectorielle sont identiques à ceux pouvant être employés lors d'une procédure contentieuse ouverte sur le fondement de l'article 21 de la Loi relative à la concurrence. Toutefois, contrairement à une procédure contentieuse, une enquête sectorielle n'a pas pour point de départ les comportements d'entreprises considérés de manière spécifique.

⁴ À compter de son entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2023, la Loi relative à la concurrence a abrogé la loi modifiée du 23 octobre 2011 relative à la concurrence, laquelle prévoyait, en son article 30, une disposition équivalente concernant les enquêtes sectorielles.

1.2. Les circonstances ayant mené à l'ouverture d'une enquête sectorielle

Différentes circonstances permettent d'estimer que le fonctionnement concurrentiel du secteur immobilier au Luxembourg peut être faussé ou restreint :

- l'évolution des prix des terrains et des logements : entre 2010 and 2019, les prix du foncier résidentiel ont augmenté plus vite (+7,0% en moyenne annuelle) que les prix des logements, qui ont eux-mêmes très fortement augmenté (+5,7% en moyenne annuelle)⁵. Une publication récente indique que les prix des logements sur l'année 2022 ont augmenté de 9,6% par rapport à l'année précédente. La hausse annuelle moyenne était de 13,9% en 2021, de 14,5% en 2020 et de 10,1% en 2019⁶.
- la disproportion grandissante entre l'offre et la demande de logements : « *Le marché du logement luxembourgeois fait face à un disproportion manifeste entre la demande et l'offre de logements [...], qui va en s'aggravant et rend problématique l'accès au logement pour de nombreux ménages et tout particulièrement pour les jeunes et les monoparentaux en raison notamment des prix et des loyers élevés.* »⁷ ;
- la concentration de la détention foncière : en 2021, l'Observatoire de l'Habitat a ainsi fait les constats suivants à l'occasion de la publication de trois études réalisées en collaboration avec le LISER : « *Ces études révèlent les grandes capacités de développement de logements au sein des périmètres de construction, mais identifient des blocages au niveau de la mobilisation de ces terrains pour la construction. Une partie des difficultés pour les mobiliser vient de l'accroissement très rapide des prix du foncier constructible depuis 2010. Ces difficultés découlent aussi de la très forte concentration de la détention du foncier : 0,5% de la population résidente possède la moitié de ce potentiel foncier, et un petit nombre de sociétés sont en position de force sur le marché du foncier.* »⁸ ;
- l'évolution du potentiel foncier théoriquement disponible pour l'habitat : demeuré stable de 2004 à 2016, aux alentours de 2.800 hectares, il a connu une augmentation importante lors du relevé effectué en 2020/2021, cette hausse

⁵ STATEC/Observatoire de l'Habitat. *Le logement en chiffres n° 9 avril*, Luxembourg, 2020.

⁶ STATEC/Observatoire de l'Habitat. *Le logement en chiffres n°13 mars*, Luxembourg, 2023

⁷ Conseil économique et social. *Evolution économique, sociale et financière du pays 2018, avis du 17 avril 2018*, Luxembourg, 2018.

⁸ Observatoire de l'Habitat/LISER. *Le foncier au Luxembourg : Prix, propriétaires et potentiel de mobilisation, communiqué de presse du 30 novembre 2021*, Luxembourg, 2021. Le LISER (*Luxembourg Institute of Socio-Economic Research*) est un institut de recherche public spécialisé en recherche économique et sociale. L'Observatoire de l'Habitat est un service du Ministère du Logement dont les travaux, réalisés en collaboration avec le LISER, portent notamment sur le suivi des prix des logements, des terrains et des loyers.

étant principalement liée au renouvellement important des plans d'aménagement généraux (« PAG »)⁹.

1.3.L'ouverture d'une enquête sectorielle dans le secteur immobilier

Par auto-saisine en 2022, l'Autorité (anciennement « Conseil de la concurrence ») a ouvert une enquête sectorielle dans le secteur de l'immobilier résidentiel couvrant les principaux aspects de la chaîne de valeur immobilière.

Pour l'application du droit de la concurrence¹⁰, le secteur de l'immobilier est généralement segmenté à la fois :

- selon les destinataires des services ou biens :
 - le marché résidentiel concerne le logement des ménages (maisons, appartements, etc.) ;
 - le marché commercial désigne les biens immobiliers utilisés à des fins de production par des entreprises (bureaux, entrepôts, usines, etc.) ;
- selon le mode de fixation des prix : immobilier résidentiel libre ou logements sociaux ou intermédiaires ;
- selon le type d'activité exercé dans les locaux : bureaux, locaux commerciaux ou autres locaux d'activité (locaux industriels, entrepôts, hôtels, etc.) ;
- selon la nature des services ou biens offerts :
 - la promotion immobilière : qui comprend les activités de construction et de vente de biens immobiliers ;
 - la gestion d'actifs immobiliers pour compte de tiers (des investisseurs institutionnels, principalement des banques et des compagnies d'assurances) qui recouvre (i) le conseil et la gestion de portefeuille immobilier (arbitrage et valorisation d'actifs), (ii) le montage des opérations d'investissement immobilier et (iii) la gestion d'actifs immobiliers et de véhicules d'investissements spécialisés (notamment les sociétés civiles immobilières et les fonds immobiliers) ;

⁹ Observatoire de l'Habitat/LISER. *Le potentiel foncier constructible théorique pour l'habitat au Luxembourg, Note 9 (année 2004), Note 13 (année 2007), 18 (année 2010), 20 (année 2013) et 22 (année 2016)*, Luxembourg, 2007 à 2016.

¹⁰ Voir pour des exemples en France : décisions C2008-79 / Lettre du ministre de l'économie, de l'industrie et de l'emploi du 22 août 2008, aux conseils des sociétés CDC et Eurosic, relative à une concentration dans le secteur de l'immobilier BOCCRF N° 8 bis du 23 octobre 2008, C2007-166 / Lettre du ministre de l'économie, des finances et de l'emploi du 20 décembre 2007, aux conseils du groupe Nexity, relative à une concentration dans le secteur de la promotion immobilière, B.O.C.C.R.F. N°2 bis du 28 février 2008 ainsi que C2007-82 / Lettre du ministre de l'économie, des finances et de l'emploi du 11 juillet 2007, aux conseils de la société Crédit Agricole Immobilier, relative à une concentration dans le secteur des services immobiliers, B.O.C.C.R.F. N° 7 bis du 14 septembre 2007 ; C2005-126 / Lettre du Ministre de l'économie, des finances et de l'industrie du 25 janvier 2006 aux conseils de la société Perexia relative à une concentration dans le secteur des services immobilier, B.O.C.C.R.F. n° 2006-06. Voir également la décision de la Commission européenne COMP/M.3370 BNP Paribas/ARI du 9 mars 2004.



- l'administration de biens immobiliers qui recouvre les activités de gestion des immeubles pour le compte de propriétaires et qui peut être segmentée entre la gestion locative et la gestion de copropriété ;
- l'expertise immobilière ;
- le conseil immobilier ;
- l'intermédiation dans les transactions immobilières pour laquelle l'intermédiation dans les opérations d'achat/vente est distinguée de l'intermédiation dans les opérations de location.

Compte tenu des éléments qui précèdent, et après une analyse préliminaire, l'enquête sectorielle s'est tout particulièrement intéressée à la promotion immobilière (nature des services offerts), notamment dans le secteur dit résidentiel, dont les biens ont pour destination l'habitation des particuliers (destinataires des biens). Dans le cadre de son enquête et de ses réflexions, l'Autorité ne fera pas de distinction entre l'immobilier résidentiel libre et régulé, proposé par des offices nationaux (Fonds, SNHBM, etc.) (mode de fixation de prix).

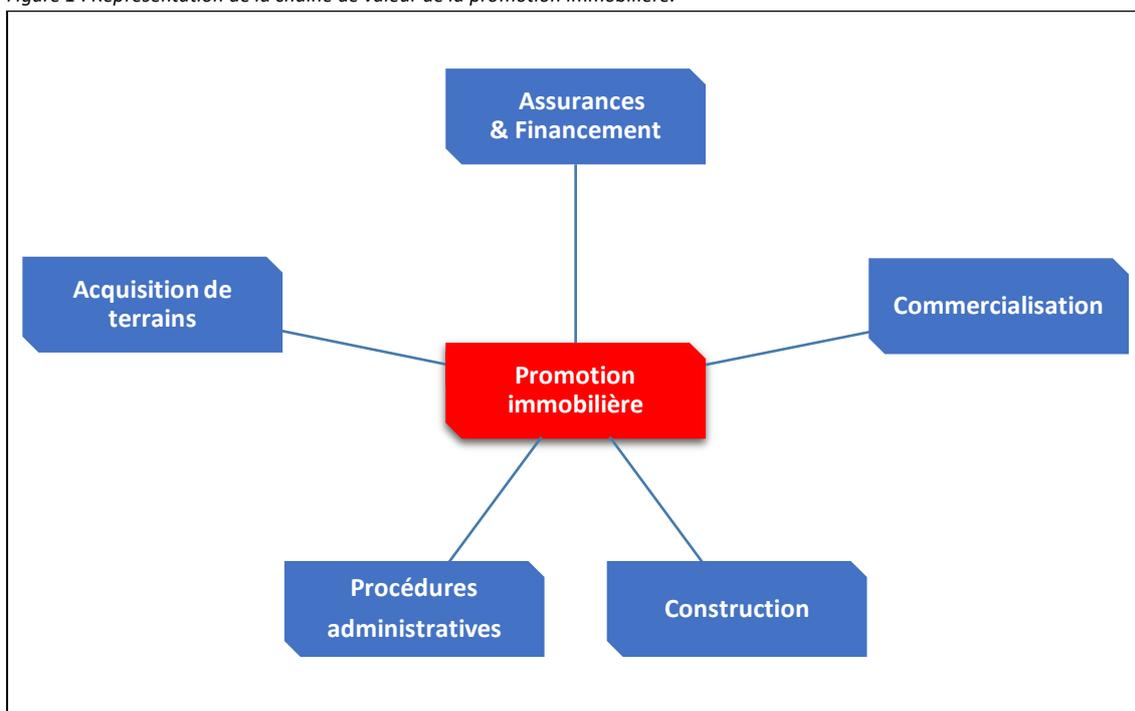
2. La promotion immobilière

La promotion immobilière constitue un élément clé dans la création de logements. Pour structurer et faciliter l'analyse des différents intervenants, le concept de la chaîne de valeur a été retenu.

2.1. Description de la chaîne de valeur

Le concept de la chaîne de valeur désigne l'ensemble des activités nécessaires à la production d'un bien ou d'un service. Chaque étape de la chaîne de valeur permet d'identifier une activité économique distincte exercée par un acteur de cette chaîne. La chaîne de valeur permet ainsi d'analyser les relations successives, d'amont en aval, entre les entreprises contribuant à la production d'un bien ou d'un service. La valeur ne se limite pas à l'entreprise seule car les activités en lien avec la création de valeur sont interconnectées.

Figure 1 : Représentation de la chaîne de valeur de la promotion immobilière.¹¹



Comme le montre le diagramme ci-dessus, l'activité de la promotion immobilière est interconnectée avec de nombreux acteurs, plus ou moins spécialisés dans le secteur de l'immobilier et de la construction :

1. Lorsqu'ils souhaitent acquérir ou développer un terrain, les promoteurs sont en contact avec des **propriétaires terriens** : personnes physiques ou morales, issues

¹¹ Source : Autorité.

du domaine privé et/ou public. Ils sont aussi en relation avec **les communes**, pour les autorisations de bâtir et les plans d'aménagement particuliers.

2. Lors de la phase de construction, les promoteurs sont en relation avec des **entreprises de construction**. Il s'agit d'entreprises générales ou spécialisées dans un corps de métier (gros-œuvre, parachèvement, installations techniques, etc.), sous-traitées ou intégrées aux promoteurs.
3. Lors de la phase de commercialisation, qui peut être en amont ou en aval des phases de développement et de construction, les promoteurs et les **agences immobilières**, qui vont offrir une certaine visibilité aux biens immobiliers.

Ces différentes phases voient intervenir d'autres acteurs, telles que les **banques** qui financent les acquisitions de terrains et les **assurances** qui gèrent les risques liés au(x) bien(s).

Sur base de ses outils d'enquête¹², l'Autorité étudiera les différentes interconnexions et soulèvera les possibles problèmes de concurrence qui peuvent y être rencontrés.

2.2. Définition de la promotion immobilière

La nomenclature statistique des activités économiques luxembourgeoise (NACELUX) définit la promotion immobilière de la façon suivante :

« La promotion immobilière comprend les activités de promotion immobilière pour la construction d'immeubles résidentiels ou d'autres types de constructions en réunissant les moyens financiers, techniques et humains nécessaires à la réalisation de projets immobiliers destinés ultérieurement à la vente ».

La vente de l'immeuble faisant l'objet d'une opération de promotion immobilière peut se faire selon deux modalités. Elle peut avoir lieu soit à la fin de l'étape de construction (vente à terme), soit par vente en l'état futur d'achèvement – VEFA. La vente en l'état futur d'achèvement est celle par laquelle le vendeur transfère immédiatement à l'acquéreur ses droits sur le sol et, le cas échéant, la propriété des constructions déjà existantes. L'acquéreur devient propriétaire au fur et à mesure de l'avancement de la construction et paie par tranches en fonction de l'avancement des travaux. En pratique, la promotion immobilière est réalisée majoritairement, voire exclusivement sous le régime de la VEFA au Luxembourg. Le contexte juridique de la VEFA au Luxembourg, en

¹² Demandes de renseignements ou d'informations, entretiens, recherches juridiques et économiques (articles 27, 29 et 30 de la Loi relative à la concurrence).

particulier relativement à la garantie d'achèvement, est présenté à la section 5 du présent rapport.

D'après Benoît Kohl, professeur à l'université de Liège, il est difficile de donner une définition précise de la promotion immobilière, dans la mesure où elle est présente sur le marché sous de nombreuses formes¹³. Néanmoins, trois grands groupes de promoteurs peuvent être définis : le promoteur « vente » ; le promoteur « construction » et le promoteur « organisation »¹⁴.

Dans le cas du promoteur « vente », le promoteur construit pour son propre compte, avec l'objectif de vendre au client final. Il est maître d'ouvrage et coordonne les entreprises (sous-traitées) en charge de la construction.

Dans le cas du promoteur « construction », le promoteur prend en charge non seulement l'étape de commercialisation, mais aussi l'étape de construction, et éventuellement les étapes de conception et d'étude.

Quant au promoteur « organisation », il propose quant à lui une prestation de services, par laquelle il propose d'effectuer un ensemble d'opérations nécessaires pour mener à bien la construction sans pour autant s'y impliquer directement. Il est le lien entre le client et les prestataires « effectifs » (architectes, entrepreneurs, etc.).

2.3. Les chiffres clés du secteur de la promotion immobilière

Afin d'avoir une vue d'ensemble sur le marché de la promotion immobilière au Luxembourg, l'Autorité s'est fondée sur les publications statistiques de l'Institut national de la statistique et des études économiques du Grand-Duché de Luxembourg (« STATEC »).

D'après le STATEC, le secteur de la promotion immobilière (NACE 41.1) représentait 2,45 milliards d'euros de chiffre d'affaires (« CA ») en 2020. Le secteur occupait 1.583 personnes, réparties en 1.105 entreprises actives.

L'excédent brut d'exploitation (« EBE »), qui indique le niveau de richesse dégagé par le secteur¹⁵, était de 514,451 millions d'euros. La valeur de la production, qui mesure le montant de ce qui a été effectivement produit¹⁶, atteignait 1 milliard d'euros.

¹³ B. Kohl. *Le promoteur*, In *Guide de droit immobilier*, Waterloo, 2009.

¹⁴ P. Henry et F. Pottier. *Tentative de définition de la promotion immobilière en droit belge*, Bruxelles, 2008.

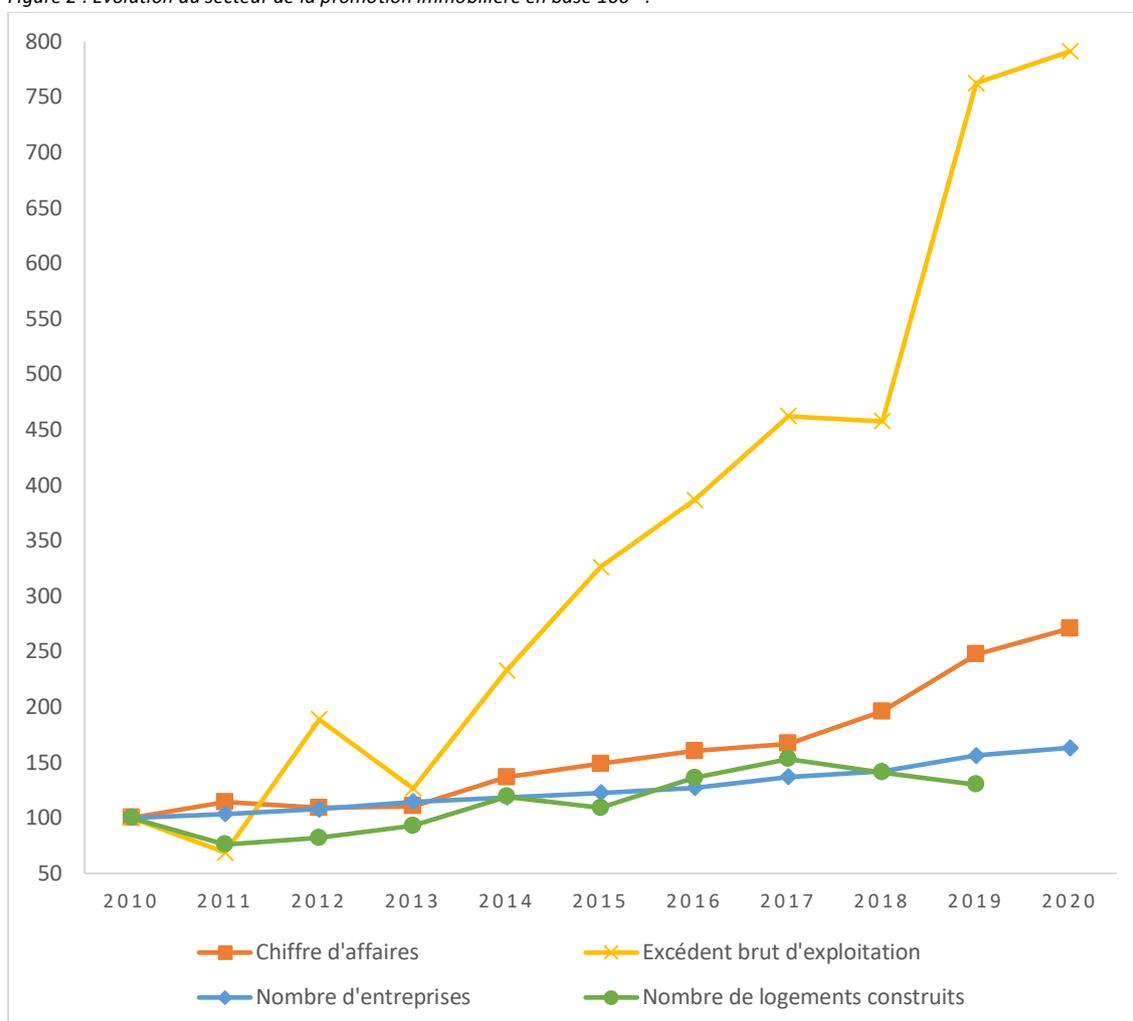
¹⁵ L'excédent dégagé par les activités d'exploitation une fois la main-d'œuvre rémunérée. Il se calcule par différence entre la valeur ajoutée au coût des facteurs et les dépenses de personnel (STATEC).

¹⁶ Mesure le montant de ce qui a été effectivement produit par l'unité observée. Elle est calculée en partant du chiffre d'affaires, corrigé de la variation des stocks, diminué des acquisitions de biens et services destinés à la revente, augmenté de la production immobilisée et des autres produits d'exploitation (à l'exclusion des subventions) (STATEC).

Tableau 1 : Chiffres clés de la promotion immobilière¹⁷.

Année	Nombre d'entreprises	Chiffre d'affaires	Valeur de la production	Excédent brut d'exploitation	Nombre de personnes occupées
2020	1.105	2.451.018.000€	1.003.684.000€	514.451.000€	1.583

Les chiffres ci-dessous (en valeur 100) indiquent que la promotion immobilière est en croissante évolution depuis de nombreuses années. Entre 2010 et 2020, le chiffre d'affaires a été multiplié par 2,7 et l'excédent brut d'exploitation par presque 8 ; tandis que le nombre d'entreprises est 1,6 fois plus élevé qu'il y a 10 ans. Comme l'évolution des logements construits a été très faible durant la même période, ceci signifie que, d'année en année, l'activité de promoteur immobilier est devenue de plus en plus rentable malgré l'entrée importante de nouvelles entreprises.

 Figure 2 : Évolution du secteur de la promotion immobilière en base 100¹⁸.

¹⁷ Source : STATEC.

¹⁸ Source : STATEC.

Tableau 2 : Évolution du secteur de la promotion immobilière en base 100¹⁹

Année	Nombre d'entreprises		Chiffre d'affaires		Excédent brut d'exploitation		Nombre de logements construits	
	Indice	Variation annuelle en %	Indice	Variation annuelle en %	Indice	Variation annuelle en %	Indice	Variation annuelle en %
2010	100	-	100	-	100	-	100	-
2011	104	+4%	114	+14%	69	-31%	76	-24%
2012	108	+4%	109	-4%	189	+174%	82	+8%
2013	115	+65%	110	+1%	127	-33%	93	+13%
2014	118	+3%	137	+25%	233	+83%	119	+28%
2015	122	+3%	149	+9%	326	+40%	109	-8%
2016	127	+4%	160	+7%	386	+18%	136	+25%
2017	137	+8%	167	+4%	462	+20%	153	+13%
2018	142	+4%	196	+17%	457	-1%	141	-8%
2019	156	+10%	247	+26%	762	+67%	130	-8%
2020	163	+4%	271	+10%	791	+4%	Non disponible	-

Pour caractériser le marché de la promotion immobilière au Luxembourg, l'Autorité a également recensé auprès d'un échantillon de promoteurs immobiliers des données statistiques, par le biais de demandes de renseignements. Le choix des destinataires de ces demandes s'est fait en suivant une alternance des grandes et des petites structures. Le choix était donc représentatif²⁰.

Seize entreprises sur 32 interrogées, soit la moitié, ont bien voulu répondre aux demandes de l'Autorité et/ou fournir une réponse exploitable.

La liste des promoteurs interrogés, classés selon la typologie de B. Kohl mentionnée *supra*, est la suivante :

 Tableau 3 : Classement des entreprises échantillonnées par type de promoteur²¹.

Entreprise	Type de promoteur
✂	Promoteur – vente
✂	Promoteur – construction
✂	Promoteur – construction
✂	Promoteur – construction
✂	Promoteur – vente
✂	Promoteur – vente
✂	Promoteur – vente
✂	Promoteur – organisation
✂	Promoteur – construction
✂	Promoteur – construction

¹⁹ Source: *Ibid.*

²⁰ Les résultats présentés excluent les réponses incomplètes et nulles.

²¹ Source : Autorité. Le signe « ✂ » indique la présence d'informations confidentielles masquées par l'Autorité.

✂	Promoteur – vente
✂	Promoteur – organisation
✂	Promoteur – construction
Fréquence « Promoteur – vente »	8/16
Fréquence « Promoteur – construction »	6/16
Fréquence « Promoteur – organisation »	2/16

L’Autorité note que la grande majorité de ces promoteurs (14/16 soit 87%) appartient à un groupe. Le nombre de sociétés contrôlées par chaque groupe est très variable. Il peut aller de 3 à 110 sociétés contrôlées, avec une moyenne s’établissant à 30 sociétés contrôlées. Même constat pour les sociétés dans lesquelles les promoteurs ont des participations minoritaires (9/16, soit 56%) : les chiffres oscillent entre 1 et 28, avec une moyenne calculée de 11 sociétés.

Au sein de ces groupes, on constate que les entreprises contrôlées ou dans lesquelles les promoteurs ont une part minoritaire sont actives à différents niveaux de la chaîne de valeur (intégration verticale : entreprises de construction, agences immobilières, etc.). Ces promoteurs détiennent également des parts dans d’autres entreprises de promotion immobilière. Au sein de l’échantillon de l’Autorité, 16 sociétés possèdent ou exercent une influence sur plus de 400 sociétés de promotion immobilière, au Luxembourg ou à l’étranger.

Il est également courant de voir les promoteurs s’associer momentanément pour des projets. Dix des entreprises interrogées ont déclaré faire partie de 116 associations momentanées ou projets collaboratifs, tous en lien avec la promotion immobilière. Le nombre d’associations par entreprise est variable, il va de 1 à 38, avec une moyenne de 12.

Les chiffres d’affaires (globaux) renseignés par les entreprises interrogées varient très fortement, ce qui est une suite logique d’un échantillonnage incluant grandes et petites structures. La moyenne de cet échantillon s’établit aux alentours de 95 millions d’euros pour l’année 2021.

Tableau 4 : Chiffres d’affaires globaux renseignés par l’échantillon²².

Entreprise	Chiffre d’affaires 2021
✂	✂
✂	✂
✂	✂
✂	✂
✂	✂
✂	✂
✂	✂
✂	✂
✂	✂
✂	✂

²² Source : Autorité.

✂	✂
✂	✂
✂	✂
✂	✂
✂	✂
✂	✂
✂	✂
Moyenne (Ensemble)	94.399.890,32€
Moyenne (Top 3)	422.924.971,05€
Moyenne (Last 3)	13.598.715,98€

Pour ce qui est des différentes étapes d'un projet immobilier, comme évoqué *supra*, l'Autorité constate que certaines étapes sont sous-traitées. C'est souvent le cas de la maîtrise d'œuvre (architecture, ingénierie statique et technique).

En ce qui concerne l'étape « construction » du projet, l'Autorité constate aussi que la plupart des promoteurs sous-traitent cette partie. 6 promoteurs sur 16 (soit 38 %) ont déclaré faire eux-mêmes le gros-œuvre, généralement via une société intégrée à leur groupe. Cette proportion tombe à 2 sur 16 pour le second-œuvre²³. Pour choisir ces sous-traitants, les promoteurs font soit appel à leur réseau soit organisent des appels d'offres.

Pour l'étape « vente/commercialisation », l'écrasante majorité (13/16) fait appel à une agence immobilière, intégrée verticalement ou non, pour vendre le bien à construire. Dans la même proportion des cas (13/16), le prix est fixé par rapport au prix du marché. Ainsi, seulement trois sociétés ont indiqué réaliser un véritable calcul économique en y appliquant un taux de marge.

Au niveau du contrat avec l'acquéreur final, il est à noter que 87% des acteurs interrogés ont mis en place une clause d'indexation automatique. La clause porte soit sur l'indice des salaires (60%), soit sur l'indice de la construction (40%).

Enfin, l'Autorité s'est intéressée à la coopération entre les différents promoteurs ces cinq dernières années. Il ressort des réponses reçues que 56% (9/16) des promoteurs ont déjà procédé à des achats de terrains en commun. Mis à part un acteur ayant déclaré avoir réalisé 175 acquisitions communes, les autres promoteurs ont déclaré une moyenne de 3,3 achats communs sur les cinq dernières années.

²³ Les travaux de second-œuvre se rapportent aux travaux d'intérieur qui rendent le logement fonctionnel.



2.4. Structuration juridique d'un groupe de promotion immobilière

2.4.1. La structuration interne du groupe

L'activité d'un groupe de promotion immobilière repose sur une structuration juridique spécifique, chaque groupe étant généralement composé d'une multitude de sociétés. En règle générale, un groupe de promotion immobilière constitue pour chaque projet deux sociétés distinctes : une société qui détient le terrain et une autre société chargée du développement immobilier. Certains promoteurs créent en revanche pour chaque projet une seule société, qui à la fois achète le terrain et réalise la promotion immobilière.

Cette structuration juridique par projet présente plusieurs intérêts. La séparation juridique des projets permet notamment de compartimenter le financement et les risques liés à chaque projet immobilier.

En ce qui concerne le financement de l'acquisition du terrain, la structuration par projet permet non seulement d'isoler pour chaque projet le financement bancaire le cas échéant mais également de faire participer au projet des investisseurs ou partenaires qui ne sont pas concernés par les autres projets du promoteur. Cette structure offre ainsi une plus grande flexibilité pour la réalisation de partenariats limités à des projets *ad hoc*.

La structuration par projet facilite également la transparence financière, permettant aux éventuels investisseurs ou aux banques d'apprécier plus précisément la rentabilité des projets antérieurs d'un promoteur.

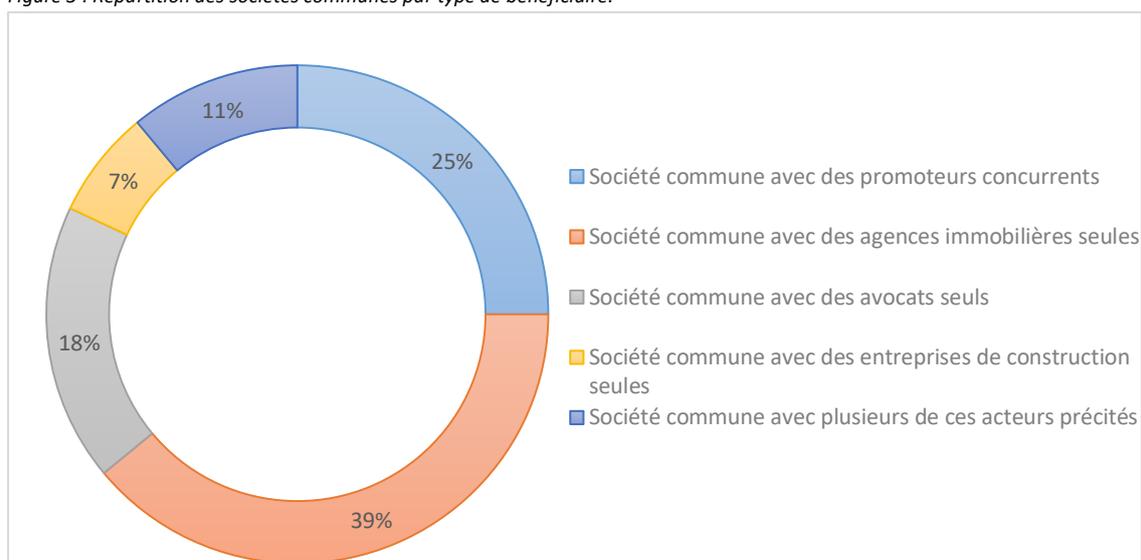
La création d'une société distincte pour le développement immobilier d'un projet permet également d'identifier la société au sein du groupe qui devra, en tant que maître d'ouvrage, offrir la garantie décennale aux acquéreurs des logements. La question de la garantie décennale implique ainsi le fait que les sociétés de promotion immobilière sont tenues légalement de garantir le bien immobilier pendant 10 années après la réception des travaux²⁴.

²⁴ La responsabilité décennale des constructeurs concerne les vices et dommages de construction pouvant affecter l'ouvrage assuré, compromettant la solidité de l'ouvrage ou le rendant impropre à l'usage auquel il est destiné. Cela couvre également les problèmes liés à la solidité des éléments d'équipement qui font corps avec l'ouvrage, ainsi que les dommages qui affectent l'ouvrage dans ses éléments d'équipement.

Afin d'illustrer la structuration habituelle d'un groupe de promotion immobilière par un exemple, l'Autorité a analysé la structuration d'une entreprise faisant partie de l'échantillon de promoteurs ayant reçu la demande de renseignements :

- Cette entreprise possède en majorité des sociétés liées à un projet particulier de promotion immobilière (85% des sociétés). Les 15% restants ont un objet autre que la promotion immobilière ou ont un rôle consolidant/RH/management.
- En ce qui concerne la forme des sociétés liées à un projet immobilier, il y a autant de SA que de SARL (50/50).
- Concernant les bénéficiaires effectifs des sociétés liées à un projet immobilier, il est intéressant de noter que seulement 25% de ces sociétés bénéficient au promoteur seul, ce qui signifie que trois quarts de projets de ce promoteur incluent au moins un bénéficiaire/actionnaire externe, tandis qu'un quart des projets peuvent être considérés comme purement internes au groupe.
- Les bénéficiaires externes sont variés et se situent sur toute la chaîne de valeur. Il n'est pas rare aussi de constater que certains bénéficiaires extérieurs sont actifs dans un tout autre domaine, comme le montre la figure ci-dessous :

Figure 3 : Répartition des sociétés communes par type de bénéficiaire.



2.4.2. La coopération entre promoteurs immobiliers

Dans le contexte du présent rapport, les formes de coopération entre promoteurs immobiliers envisagées sont la constitution d'entreprises communes, en particulier les associations momentanées. La coopération peut également prendre d'autres formes, à l'instar des groupements d'intérêt économique (GIE).

La société momentanée (ou association momentanée²⁵) est une forme de groupement d'entrepreneurs prévue à l'article 900-1 de la loi modifiée du 10 août 1915 relative aux sociétés commerciales :

« La société momentanée est celle qui a pour objet de traiter une ou plusieurs opérations de commerce déterminées. Les associés sont tenus solidairement envers les tiers avec qui ils ont traité. »

L'association momentanée se caractérise par le fait que son objet social doit déterminer avec précision les opérations commerciales en vue de la réalisation desquelles la société est constituée. Une société momentanée ne peut ainsi avoir un objet social général, tel que la « réalisation commune d'opérations de promotion immobilière » sans s'exposer à un risque de requalification en société en nom collectif irrégulière.

La constitution d'une société momentanée est opérée par la signature d'un contrat établissant les statuts de la société. Les sociétés momentanées n'ayant pas de personnalité juridique propre, elles ne sont pas soumises aux mêmes formalités que les autres sociétés commerciales. Ainsi, les associations momentanées ne sont pas immatriculées au Registre de commerce et des sociétés (RCS) et leurs statuts ne doivent pas être déposés ou enregistrés ou publiés. Toutefois, une association momentanée peut être immatriculée à la TVA en fonction de la nature de son activité (assujettie ou non).

Au cours de son enquête, l'Autorité a relevé l'existence d'un très grand nombre d'associations momentanées entre des promoteurs immobiliers en vue d'une coopération pour un projet spécifique (acquisition d'un terrain, réponse à un appel d'offres pour la réalisation d'un chantier ou de projets immobiliers de grande envergure).

2.4.3. Analyse en droit de la concurrence

Cadre d'analyse

La structuration interne d'un groupe de promotion immobilière ne soulève pas de préoccupations spécifiques au regard du droit de la concurrence. En effet, les concertations entre entreprises ayant une personnalité juridique distincte mais appartenant à un même groupe de sociétés échappent au champ d'application de

²⁵ Depuis la réforme du droit luxembourgeois des sociétés en 2016, les associations momentanées sont désignées sous le terme « sociétés momentanées ». Le législateur a introduit cette modification après avoir considéré que « la notion d'association [doit être] réservée aux groupements se distinguant par leur but non lucratif alors que le terme société est désormais attaché aux groupements poursuivant un but de lucre » (travaux parlementaires relatifs au projet de loi n° 5730, ayant abouti à l'adoption de la loi du 10 août 2016 portant modernisation de la loi modifiée du 10 août 1915 concernant les sociétés commerciales et modification du Code civil et de la loi modifiée du 19 décembre 2002 concernant le registre de commerce et des sociétés ainsi que la comptabilité et les comptes annuels des entreprises). Dans la suite du présent document, les deux termes sont utilisés indistinctement.

l'article 101 du TFUE et de l'article 4 de la Loi relative à la concurrence, dès lors que ce groupe de sociétés forme une unité économique²⁶. Autrement dit, aux fins de l'application des règles de concurrence, l'unité du comportement sur le marché de la société mère et de ses filiales prime sur la séparation juridique formelle entre ces sociétés²⁷.

À l'inverse, la coopération entre différents promoteurs immobiliers entre pleinement dans le champ d'application du droit de la concurrence, et en particulier de l'article 101 du TFUE et de l'article 4 de la Loi relative à la concurrence. Cette coopération est qualifiée d'horizontale dans la mesure où elle est réalisée entre des entreprises concurrentes, situées au même niveau de la chaîne de valeur. La coopération horizontale peut produire des avantages économiques substantiels, en particulier lorsque les entreprises y participant combinent des activités, des compétences ou des actifs complémentaires. Un accord de coopération horizontale peut notamment permettre de partager les risques, de réaliser des économies de coûts, d'augmenter les investissements, de mettre en commun des savoir-faire spécifiques, d'améliorer la qualité et la diversité des produits et de lancer plus rapidement des innovations sur le marché.

Les accords de coopération horizontale peuvent toutefois aussi produire des effets économiques négatifs en restreignant la concurrence. De tels effets négatifs peuvent résulter de la perte de concurrence entre les parties à l'accord et/ou du fait que leurs concurrents peuvent tenter de profiter de la réduction de la pression concurrentielle résultant de l'accord. La coopération horizontale peut alors entraîner une augmentation des prix ou une détérioration des autres paramètres de la concurrence sur le marché (quantités, qualité, innovation, etc.).

Un accord de coopération horizontale peut également favoriser l'émergence d'une concertation anticoncurrentielle entre les parties à l'accord. La coopération horizontale peut, par exemple, entraîner la révélation d'informations stratégiques et accroître ainsi la probabilité d'une coordination entre les parties. Dans le cas d'un accord de partage des coûts, la coopération peut permettre aux parties à l'accord de coordonner plus facilement leurs prix sur le marché et leur production.

Pour les parties qui se coordonnaient déjà illicitement auparavant, un accord de coopération horizontale peut enfin rendre la coordination existante plus facile, plus stable ou plus efficace, soit en rendant leur coordination plus solide, soit en leur permettant d'atteindre des prix encore plus élevés.

²⁶ CJUE, arrêt du 17 mai 2018, « Ecoservice projektai » UAB, C-531/16, point 28.

²⁷ Voir, en ce sens, CJCE, arrêt du 14 juillet 1972, Geigy AG / Commission, 52/69, point 45.

La coopération entre promoteurs immobiliers est donc susceptible de constituer une violation des articles 4 de la Loi relative à la concurrence et 101 du TFUE relatifs aux concertations anticoncurrentielles. En l'absence de dispositif national de contrôle des concentrations, la coopération consistant en la création d'une entreprise commune est également appréciée par l'Autorité au regard des articles 4 de la Loi relative à la concurrence et 101 du TFUE, peu importe le caractère de plein exercice ou non de l'entreprise commune²⁸. Cette approche a précédemment été exposée *mutatis mutandis* dans la décision Utopia²⁹ et a été confirmée par la Cour de justice de l'Union européenne dans la décision Towercast³⁰.

L'appréciation d'un accord de coopération sur base de l'article 101 du TFUE et de l'article 4 de la Loi relative à la concurrence se fait en deux temps :

- la première étape consiste à déterminer si l'accord a un objet anticoncurrentiel ou des effets restrictifs réels ou potentiels sur la concurrence ;
- le cas échéant, la seconde étape consiste à évaluer si l'accord peut bénéficier d'une exemption de l'interdiction des concertations anticoncurrentielles, c'est-à-dire si les effets favorables à la concurrence produits par cet accord sont de nature à compenser les effets restrictifs sur la concurrence.

1^{ère} étape :

L'appréciation d'un accord de coopération horizontale entre concurrents repose notamment sur la prise en considération des modalités d'organisation et de fonctionnement de cette coopération, ainsi que sur les statuts dans le cas de la création d'une entreprise commune³¹.

Tout d'abord, il convient de vérifier que des entreprises concurrentes, en organisant une partie de leurs activités sous forme d'une entreprise commune, ne mettent pas en réalité en place des mécanismes consistant à fixer les prix, à limiter la production ou à se répartir les marchés ou les clients. En effet, une telle entreprise commune est susceptible, par son objet même, de restreindre la concurrence sous couvert d'une mise en commun de moyens³².

En l'absence d'objet restrictif de concurrence, il convient d'analyser les effets de la coopération au regard de son contexte économique et juridique, notamment les

²⁸ Pour approfondir sur la notion d'entreprise commune « de plein exercice », voir : Communication juridictionnelle codifiée de la Commission concernant le règlement (CE) no 139/2004 du Conseil relatif au contrôle des opérations de concentration entre entreprises (2008/C 95/01), points 91 et suivants.

²⁹ Conseil de la concurrence, Décision 2016-FO-04 du 17 juin 2016.

³⁰ CJUE, arrêt du 16 mars 2023, *Towercast*, C-449/21.

³¹ Voir, par exemple, décision n° 72/68/CEE de la Commission européenne du 23 décembre 1971 relative à une procédure au titre de l'article 85 du traité CEE (IV/595 – Nederlandse CementHandelmaatschappij NV), point 7. Voir également, en ce sens, l'arrêt de la CJCE du 15 décembre 1994, *Gottrup-Klim*, C-250/92, points 30 et 31.

³² Commission européenne, Lignes directrices sur l'applicabilité de l'article 101 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne aux accords de coopération horizontale (2011/C 11/01), point 160. Voir également Autorité de la concurrence (France), Décision n° 12-D-09 du 13 mars 2012 relative à des pratiques mises en œuvre dans le secteur des farines alimentaires, point 573.

caractéristiques du marché concerné par l'accord et la couverture du marché induite par la coopération³³.

À cet égard, la coopération entre concurrents n'a pas pour effet de restreindre la concurrence si elle donne naissance à un nouveau marché, c'est-à-dire si l'accord permet aux parties de lancer un nouveau produit ou service et qu'elles n'auraient pas été en mesure de le faire autrement, par exemple en raison de leurs capacités techniques³⁴.

Enfin, le risque que la coopération entraîne une réduction de la pression concurrentielle est plus élevé s'il existe déjà d'autres accords de coopération entre des concurrents présents sur le marché, en raison des effets de réseaux³⁵.

2^{ème} étape :

En présence d'une coopération ayant un objet ou un effet anticoncurrentiel, l'interdiction de l'article 101 du TFUE et de l'article 4 de la Loi relative à la concurrence peut être déclarée inapplicable sous réserve du respect des quatre conditions cumulatives suivantes :

- l'accord doit contribuer à améliorer la production ou de la distribution des produits ou à promouvoir le progrès technique ou économique, c'est-à-dire entraîner des gains d'efficience ;
- les restrictions doivent être indispensables pour atteindre ces objectifs ;
- les consommateurs doivent recevoir une partie équitable du profit qui résulte de l'accord ; et
- l'accord ne doit pas donner la possibilité aux parties d'éliminer la concurrence pour une partie substantielle des produits en cause.

Analyse préliminaire

Au cours de son enquête, l'Autorité a constaté un nombre important de coopérations horizontales entre promoteurs.

Dans la majorité des cas, il s'agit de coopérations *ad hoc* mises en œuvre en vue de la réalisation d'un projet immobilier précis. Ces coopérations peuvent notamment consister à développer en commun des projets immobiliers, en particulier lorsque les promoteurs concernés détiennent des parcelles adjacentes ou lorsque la coopération leur permet d'obtenir de meilleures conditions de financement du projet.

³³ Commission européenne, Lignes directrices sur l'applicabilité de l'article 101 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne aux accords de coopération horizontale (2011/C 11/01), points 162 et suivants.

³⁴ *Ibid.*, point 163.

³⁵ *Ibid.*, point 172.

De manière plus exceptionnelle, la coopération entre promoteurs peut être plus étendue, visant au développement de plusieurs projets distincts, ou plus approfondie, par la réalisation d'un partenariat s'inscrivant dans la durée.

Il convient de rappeler que les accords de coopération horizontale peuvent entraîner une perte de concurrence sur le marché et favoriser d'éventuelles concertations anticoncurrentielles. Les accords de coopération horizontale entre promoteurs immobiliers peuvent ainsi limiter la concurrence en réduisant le nombre de projets immobiliers proposés sur le marché.

Au cours de son enquête, l'Autorité a recueilli différentes justifications pour la réalisation de coopérations *ad hoc*. Des promoteurs de taille moyenne peuvent conclure pour des raisons économiques des partenariats pour le développement commun d'un projet d'envergure. La coopération peut ainsi être utile pour le financement du projet, en particulier au stade de l'acquisition du terrain pour lequel la disponibilité de fonds propres est requise.

D'une manière générale, l'analyse concurrentielle de ce type de projet distingue selon que la coopération est véritablement indispensable à la réalisation du projet ou bien facilite seulement sa réalisation. Dans le second cas, à l'instar d'une coopération visant à obtenir de meilleures conditions lors de l'octroi d'un financement bancaire, l'examen au regard des règles de concurrence sera particulièrement attentif.

Par ailleurs, la multiplicité des liens entre les acteurs du marché de la promotion immobilière invite à la plus grande vigilance. En effet, la réduction de l'intensité concurrentielle entre promoteurs immobiliers est susceptible d'être d'autant plus élevée que les liens unissant les promoteurs entre eux sont nombreux.

2.5. Conclusion

Les entreprises décidant de coopérer, que ce soit pour un projet *ad hoc* ou dans le cadre d'un partenariat plus étendu, doivent être particulièrement attentives aux échanges d'informations réalisés dans le cadre de cette coopération. L'échange d'informations sur un marché peut restreindre le jeu de la concurrence, en particulier s'il réduit l'incertitude relative à la stratégie commerciale des promoteurs ainsi s'il réduit que leur intérêt à adopter un comportement concurrentiel. Il convient de souligner que les échanges d'informations qui s'inscrivent dans le cadre d'accords de coopération horizontale sont davantage susceptibles de remplir les conditions de l'article 101,



paragraphe 3, du TFUE s'ils ne vont pas au-delà de ce qui est indispensable pour atteindre la finalité économique de l'accord³⁶.

À l'issue de la présente enquête sectorielle, l'Autorité continuera à surveiller les éventuelles restrictions de concurrence liées aux accords de coopération horizontale entre promoteurs immobiliers. Partant, l'Autorité invite les parties prenantes concernées à demeurer attentives au respect des règles de concurrence applicables en matière de coopération.

³⁶ Commission européenne, Lignes directrices sur l'applicabilité de l'article 101 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne aux accords de coopération horizontale (2011/C 11/01), point 102.

2.6. Résumé

1. La promotion immobilière est une activité interconnectée avec de nombreux acteurs : communes, particuliers, banques, assurances, entreprises de construction, agences immobilières, etc.
2. Trois types de promoteurs peuvent être distingués : le promoteur-vente, le promoteur-construction et le promoteur-organisation. Au sein de l'échantillon de l'Autorité, le promoteur-vente est le plus représenté.
3. Il ressort des chiffres clés de la promotion immobilière que l'activité est en pleine croissance notamment au niveau de la rentabilité. Cette croissance est supérieure au nombre de logements construits et au nombre de personnes employées dans ce domaine.
4. L'activité d'un groupe de promotion immobilière repose sur une structuration juridique spécifique, chaque groupe étant généralement composé d'une multitude de sociétés. Ces sociétés sont soit liées à une activité intégrée dans le groupe (par exemple : la construction), soit à un projet de promotion immobilière particulier.
5. Il est courant de voir les promoteurs s'associer pour des projets de promotion immobilière. Ils s'associent tant avec des concurrents, qu'avec des acteurs qui opèrent sur des marchés amont ou aval, à d'autres niveaux de la chaîne. L'association ne prend pas de forme juridique préétablie.
6. De telles formes d'association entre promoteurs peuvent donner lieu à des échanges d'informations menant à des effets restrictifs sur le jeu de la concurrence. Partant, l'Autorité appelle les parties prenantes concernées à demeurer attentives au respect des règles de concurrence applicables.

3. L'administration étatique et les communes

Tout projet de construction doit naturellement disposer d'une autorisation de bâtir avant de débiter. C'est lors de cette phase que le promoteur immobilier interagit avec l'administration étatique, notamment les autorités communales. Avant de s'intéresser à la phase de négociation entre l'administration et le promoteur dans le cadre d'un projet immobilier, un court rappel de la législation d'aménagement en vigueur est nécessaire.

3.1. Le fonctionnement des PAG/PAP

La loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain établit les règles pour l'organisation du territoire communal en tenant compte des particularités propres aux diverses parties du territoire communal. Elle détaille les objectifs de l'aménagement communal et du développement urbain, désigne les organes compétents et fixe les procédures pour l'adoption et la mise en œuvre des principaux instruments de planification comme le PAG³⁷ et le plan d'aménagement particulier (« PAP »)³⁸.

3.1.1. Le plan d'aménagement général (PAG)

Le Ministère de l'Intérieur décrit le PAG comme « *un ensemble de prescriptions graphiques et écrites à caractères réglementaire qui se complètent réciproquement et qui couvrent l'ensemble du territoire communal qu'elles divisent en diverses zones dont elles arrêtent l'utilisation du sol* »³⁹.

D'après cette loi, « *le développement urbain vise l'ensemble des objectifs, mesures et autres instruments nécessaires pour orienter et diriger l'évolution des localités et agglomérations en tenant compte de leurs ressources démographiques, écologiques, économiques, sociales, culturelles, financières et spatiales qui en constituent le cadre général.* »⁴⁰

Chaque commune doit disposer d'un PAG couvrant l'ensemble de son territoire. L'initiative en matière de PAG revient au collège échevinal.

Le territoire communal est divisé par le PAG en différentes zones comme notamment les zones d'habitation, les zones d'équipement et de bâtiments publics, les zones d'activités économiques, les zones de sports et loisirs, les zones agricoles ou les zones de parcs publics. Chaque zone dispose de ses propres règles d'utilisation du sol

³⁷ <https://amenagement-territoire.public.lu/fr/glossaire/p/PAG.html>.

³⁸ <https://amenagement-territoire.public.lu/fr/glossaire/p/PAP.html>.

³⁹ <https://mint.gouvernement.lu/fr/dossiers/2021/amenagement-communal.html>.

⁴⁰ Article 1 (2) de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain

conformément à leur destination. Le PAG détermine ainsi la disponibilité de terrains constructibles pour des projets résidentiels en définissant les zones pouvant accueillir des habitations ainsi que le type de logements pouvant y être construits. À titre d'illustration, les zones d'habitation sont subdivisées en zones d'habitation 1 ou en zones d'habitation 2. La zone d'habitation 1 étant principalement destinée aux logements de type maison unifamiliale, tandis que la zone d'habitation 2 accueille principalement des logements de type collectif.

La procédure pour adopter un PAG dure environ 1 an et comprend 6 phases distinctes :

1. L'élaboration du projet d'aménagement général, y inclus les évaluations des incidences sur l'environnement.
2. L'accord du conseil communal sur le projet de PAG.
3. Les avis obligatoires : avis du Ministre de l'Environnement, de la Commission d'Aménagement et enquête publique.
4. Le vote définitif par le conseil communal.
5. La publication du PAG voté.
6. L'approbation du projet, conjointement par les Ministres de l'Intérieur et de l'Environnement.

3.1.2. Le plan d'aménagement particulier (PAP)

Le PAP exécute et précise les règles générales du PAG pour une partie du territoire communal, déjà urbanisée ou destinée à l'être, conformément au mode et au degré d'utilisation du sol prévu par le PAG pour la zone concernée par le PAP.⁴¹ Le PAP revêt, tout comme le PAG, un caractère réglementaire.

La loi prévoit deux types de PAP :

- « nouveau quartier (PAP NQ) » ; et
- « quartier existant (PAP QE) ».

PAP NQ

Le PAP NQ porte sur un projet d'urbanisation concret d'une zone non encore urbanisée, mais destinée à l'être. Il est orienté par le schéma directeur⁴² retenu dans l'étude préparatoire du PAG pour la zone concernée par le PAP et fixe les règles d'urbanisme et de lotissement des terrains, définit la forme de l'espace public, les lots constructibles ainsi que les constructions futures.⁴³

⁴¹ <https://mint.gouvernement.lu/fr/dossiers/2021/amenagement-communal.html>

⁴² Le schéma directeur tel que défini à l'article 7 de la loi modifiée du 19 juillet 2004 a pour objet de préciser et de compléter les concepts de développement urbain, de mobilité ainsi que de mise en valeur des paysages et des espaces verts. Le schéma directeur détermine les orientations servant à définir et à délimiter les zones du PAG et à élaborer les PAP NQ.

⁴³ Voir glossaire : <https://amenagement-territoire.public.lu/fr/glossaire.html>

Par « lotissement de terrains », est visée la répartition d'une ou de plusieurs parcelles en un ou plusieurs lots, en vue de leur affectation à la construction.⁴⁴

Le schéma directeur reprend au moins les éléments suivants⁴⁵ :

- l'identification de l'enjeu urbanistique et les lignes directrices majeures ;
- un concept de développement urbain ;
- un concept de mobilité et d'infrastructures techniques ;
- un concept paysager et écologique ;
- un concept de mise en œuvre.

Le PAP NQ peut être établi à l'initiative des communes. Des promoteurs ou autres personnes privées peuvent toutefois également initier un projet de PAP NQ.

PAP QE

Le PAP QE couvre une zone qui est déjà entièrement viabilisée. Il définit les règles d'intégration des constructions futures en fonction des caractéristiques du tissu bâti existant⁴⁶. Ces zones disposent dès lors déjà en principe d'une voirie, de trottoirs, d'éclairage, d'eau, de canalisations, d'électricité, de gaz, etc.

Le PAP QE doit être élaboré à l'initiative de la commune et être adopté parallèlement au PAG lors de son premier établissement.

3.2. Phase d'élaboration du PAP NQ

La procédure formelle d'adoption d'un projet de PAP commence avec la saisine du collège échevinal conformément à l'article 30 de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain. Avant d'entamer cette procédure, l'initiateur du PAP NQ réalise de nombreuses études préparatoires pour évaluer les incidences du projet dans son contexte notamment spatial, environnemental, démographique, social, culturel, financier et économique.

Les études préparatoires demandées sont, entre autres, les évaluations suivantes :

- Les études environnementales ;
- L'évaluation des incidences sur l'environnement ;
- L'étude géotechnique ;
- Le concept énergétique ;

⁴⁴ Article 29 (1) de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain

⁴⁵ Règlement grand-ducal du 8 mars 2017 concernant le contenu de l'étude préparatoire d'un projet d'aménagement général.

⁴⁶ Voir glossaire : <https://amenagement-territoire.public.lu/fr/glossaire/p/PAP.html>

- Les différents avis : Corps grand-ducal d'incendie et de secours (CGDIS), Ponts et chaussées, INRA (Institut National des Recherches Archéologiques), INPA (Institut National pour le Patrimoine Architectural), etc.

De nombreux promoteurs interrogés confirment les difficultés éprouvées lors de cette phase d'élaboration :

- Le promoteur doit faire face à de nombreux intervenants (services techniques de la commune, Ministère de l'Intérieur, CGDIS, administration de la gestion de l'eau, etc.). Tous ces intervenants ne seraient pas coordonnés et ils défendraient des intérêts qui ne seraient pas compatibles entre eux⁴⁷. Il manquerait une vision globale.
- Les différentes études d'impact sur l'environnement sont longues d'un point de vue procédural et les difficultés de gestion peuvent retarder le projet immobilier. Le nombre d'études préliminaires demandé allongerait excessivement le calendrier du projet.
- Il n'y aurait pas ou très peu de délais contraignants à respecter pour les administrations, ce qui aurait tendance à allonger les procédures. La lenteur des administrations dans l'exécution de leurs procédures respectives est citée à 13 reprises (sur 16 réponses probantes).
- L'analyse des études serait aussi largement sous-traitée par les communes au profit de bureaux d'études, ce qui allongerait ainsi les délais de réponse de la part des administrations.
- Enfin, le traitement de l'avant-projet serait différent selon la commune ainsi que la volonté politique en place. Les communes manqueraient de neutralité dans leurs prises de décisions et elles seraient le résultat de parfois (très) longues négociations. Plusieurs promoteurs ont indiqué à l'Autorité que certaines phases d'avant-projet pouvaient durer jusqu'à vingt ans, sans qu'il n'en ressorte un résultat en leur faveur.

Partant, la phase d'élaboration semble être la phase la plus chronophage dans le cadre d'un PAP NQ et ne serait pas encadrée par des délais légaux ou de garanties procédurales. Un projet de PAP NQ est souvent le fruit d'une négociation fondée sur des résultats des études préparatoires, qui peut encore être influencée par les différentes approches et sensibilités des divers interlocuteurs. Il s'agirait d'un processus plus ou moins formel de négociation entre l'initiateur du projet et l'administration étatique ou communale afin de clarifier des questions, de retoucher le projet initial, voire de le modifier fondamentalement. Les négociations peuvent ainsi prendre beaucoup de temps et retarder considérablement la finalisation du projet de PAP.

⁴⁷ Par exemple : un promoteur cite la non-compatibilité entre la mobilité douce voulue par l'Intérieur et la largeur des routes désirée par le CGDIS.

Du point de vue de l'Autorité, le traitement de cette phase préparatoire pourrait avoir un effet sur le comportement de marché des promoteurs immobiliers et plus particulièrement en ce qui concerne l'acquisition de terrains. Il ressort de l'enquête que la phase d'élaboration peut être incertaine et représente un risque d'investissement pour les promoteurs immobiliers. Certains promoteurs ont d'ailleurs indiqué dans leur réponse à la demande de renseignements qu'ils avaient dressé une liste des communes où il était risqué d'acheter.

3.3. Conclusion

Il est raisonnable de penser que certains promoteurs ont rassemblé un nombre important de terrains afin de limiter les risques d'investissements liés aux délais administratifs et à la volonté politique. La constitution d'une réserve foncière permet en effet aux promoteurs de transférer leurs ressources sur un autre projet en cas de refus. De même, l'acquisition anticipée permet de faire face à l'incertitude quant aux délais administratifs constatés. Ainsi, il ne semble pas anormal qu'un promoteur achète des terrains pour une planification d'activité sur quinze ans lorsque les négociations d'avant-projet d'un PAP peuvent s'étendre sur vingt ans.

L'Autorité est d'avis que ce comportement de marché n'est pas optimal du point de vue de l'allocation des ressources (terrains) à des fins de production (logements). Dans le but d'enrayer ce comportement de marché, l'Autorité conseille au législateur de raccourcir cette phase d'élaboration en l'encadrant par une procédure claire et concise avec des délais légaux raisonnables tout en procédant à des simplifications administratives substantielles.

3.4. Résumé

1. Chaque commune dispose d'un PAG qui définit des règles d'occupation du sol selon les zones qui divisent le territoire communal.
2. Il existe deux types de PAP, le PAP « quartier existant » et le PAP « nouveau quartier » qui précisent et exécutent les règles générales du PAG.
3. Le PAP « nouveau quartier » donne lieu à de nombreuses études et négociations avec l'administration (phase d'élaboration). Cette situation est décrite par les promoteurs immobiliers comme chronophage et influencée par une volonté politique.
4. Du point de vue de l'Autorité, la phase d'élaboration, dénuée de délais légaux, a un effet sur le comportement de marché des entreprises. Certaines phases d'élaboration pouvant dépasser les dix ans, il n'est pas étonnant de voir certains promoteurs acquérir des terrains pour une potentielle charge de travail s'allongeant sur la même période, en vue de parer à l'incertitude de développement des terrains.
5. L'Autorité conseille au législateur de raccourcir cette phase d'élaboration en l'encadrant par une procédure claire et concise avec des délais légaux raisonnables tout en procédant à des simplifications administratives substantielles.

4. L'acquisition de terrains

L'acquisition de terrains se situe au cœur de l'activité d'un promoteur immobilier. Les terrains constituent en effet la ressource indispensable à tout projet de promotion immobilière. Trois paramètres principaux sont évalués par les promoteurs lors de l'acquisition d'un terrain : sa nature (affecté à un PAG voire à un PAP, viabilisé ou non, etc.), sa localisation et son prix de vente.

La réserve foncière d'un promoteur immobilier compte parmi les indicateurs permettant d'évaluer son pouvoir de marché. Cet indicateur permet d'appréhender à la fois l'étendue de ses ressources financières passées (lesquelles lui ont permis de constituer cette réserve foncière) et son volume de développement potentiel sur les terrains à sa disposition. Celui-ci présente évidemment de nombreuses limites, notamment eu égard au fait qu'il ne permet ni d'apprécier la capacité (technique, financière, ...) ni la volonté effective du promoteur à développer les terrains qu'il détient.

La prochaine section (4.1) analyse la concentration de la détention foncière au Luxembourg, en particulier parmi les promoteurs immobiliers privés. La section suivante (4.2) présente deux problématiques en droit de la concurrence liées à l'acquisition et la détention de terrains.

4.1. Constats : la concentration de la détention foncière

La détention du foncier constructible à vocation résidentielle au Luxembourg a été examinée à plusieurs reprises par l'Observatoire de l'Habitat⁴⁸. Ce terme désigne les terrains disponibles en zones d'habitation et en zones mixtes dans les PAG⁴⁹.

La notion de « foncier constructible à vocation résidentielle » englobe ainsi des terrains aux caractéristiques très différentes en ce qui concerne la rapidité à laquelle il est possible d'y ériger un bâtiment. Il convient en particulier de distinguer les terrains sur lesquels la construction de logements peut être réalisée à court terme. Il s'agit des terrains viabilisés et ne nécessitant pas l'octroi d'un PAP (par exemple : *Baulücken*). Les autres terrains sont disponibles pour une construction effective à seulement moyen ou long terme, soit parce qu'ils nécessitent une création de voirie pour être utilisés pleinement, soit parce qu'ils doivent faire l'objet d'un PAP.

⁴⁸ Voir notamment la note 23 pour l'année 2016, la note 29 pour la période 2020/2021, et la note 32 pour l'année 2022. Voir également la note complémentaire à la note 29 : « *Tableau récapitulatif des plus importants propriétaires de foncier constructible pour l'habitat en 2020/2021* ».

⁴⁹ Selon la méthodologie suivie par l'Observatoire de l'Habitat, seuls 75% des terrains en zones mixtes sont comptabilisés en tant que destinés à l'habitat. En effet, il résulterait de tests empiriques qu'en moyenne nationale, 75% des zones mixtes sont utilisées pour l'habitat, le reste étant affecté à d'autres utilisations.

Le total du foncier constructible à vocation résidentielle s'élevait à 4.294 hectares en 2022.

4.1.1. Les personnes physiques

Concentration en volume :

En 2022, les personnes physiques détenaient 63,9% de l'ensemble du foncier constructible pour l'habitat, soit environ 2.750 hectares détenus par moins de 20.000 personnes.

Le top 100 des personnes physiques aux possessions foncières les plus étendues détient ensemble environ 360 hectares, soit 13,2% du total, tandis que la part détenue par le top 1.000 s'élève à 46,9%, pour une surface d'environ 1.300 hectares⁵⁰. Le degré de concentration au sein de la catégorie des personnes physiques est ainsi extrêmement élevé comparé au nombre d'habitants au Luxembourg.

Concentration en valeur :

Le foncier constructible pour l'habitat détenu par les personnes physiques s'élève au total à une valeur d'environ 22,9 milliards d'euros selon la méthode de valorisation retenue par l'Observatoire de l'Habitat.

La valeur totale des terrains détenus par le top 100 des personnes physiques s'élève à environ 2,9 milliards d'euros, soit 12,6% de la valeur de l'ensemble des terrains détenus par des personnes physiques. La part détenue par le top 1.000 s'élève à 44,7%, pour une valeur totale supérieure à 10 milliards d'euros.

4.1.2. Les sociétés privées et les promoteurs privés

Pour apprécier la détention foncière par les sociétés privées et en particulier les promoteurs, l'Autorité s'est appuyée sur les publications de l'Observatoire de l'Habitat ainsi que sur sa demande de renseignements adressée aux promoteurs.

Observatoire de l'Habitat

Concentration en volume :

Les sociétés privées détenaient 817 hectares en 2022 de foncier constructible pour l'habitat, soit 19% de la surface totale.

Afin d'apprécier le degré de concentration de la détention de terrains constructibles pour l'habitat parmi les sociétés privées, l'Observatoire de l'Habitat a été en mesure

⁵⁰ Les résultats présentés dans le présent rapport sont ceux issus de la méthode du 'premier propriétaire'.

d'identifier les sociétés appartenant à un même groupe en regroupant les entités partageant un même actionnariat⁵¹. Ce regroupement a permis d'affiner l'analyse en passant de 1.723 personnes morales privées à 1.360 groupes de sociétés, dont 1.140 détenant du foncier résidentiel.

En 2022, le top 10 des groupes de sociétés aux possessions foncières les plus étendues détiennent ensemble plus de 390 hectares, soit près de la moitié du total détenu par les sociétés privées. Le top 100 détient ensemble 693 hectares, soit une part de près de 85%.

Il est également possible de distinguer, au sein de la catégorie des sociétés privés, les différents types d'acteurs détenant du foncier résidentiel. L'essentiel des terrains sont détenus par les acteurs locaux et internationaux de l'immobilier privé (principalement des promoteurs et agences immobilières)⁵², la surface restante étant détenue par des investisseurs et d'autres entrepreneurs pour lesquels la détention foncière constitue une activité secondaire. Le top 5 des promoteurs locaux⁵³ détient ainsi 305 hectares de terrains en 2022, en progression de plus de 50 hectares depuis la période 2020/2021 (252 hectares).

La part détenue par le top 5 des promoteurs locaux est ainsi supérieure à 37% de la surface détenue par l'ensemble des sociétés privées. À titre de comparaison, les réserves foncières détenues par le top 5 des promoteurs étrangers⁵⁴ sont d'environ 55 hectares.

Concentration en valeur :

Le foncier constructible pour l'habitat détenu par les sociétés privées s'élève au total à une valeur d'environ 7 milliards d'euros selon la méthode de valorisation retenue par l'Observatoire de l'Habitat.

La valeur totale des terrains détenus par le top 10 des groupes de sociétés s'élève à environ 3,2 milliards d'euros, soit 46% de la valeur de l'ensemble des terrains détenus par des sociétés privées. La part détenue par le top 100 s'élève à 84%, pour une valeur totale proche de 6 milliards d'euros.

⁵¹ Une telle analyse par groupe de sociétés est seulement disponible pour les périodes 2020/2021 et 2022 (respectivement notes 29 et 32 de l'Observatoire de l'Habitat). En effet, ces analyses sont plus précises que celle effectuée pour l'année 2016 (note 23) en ce qui concerne l'analyse de la détention par des sociétés privées dans la mesure où l'Observatoire de l'Habitat a été en mesure d'identifier les groupes de sociétés, c'est-à-dire les sociétés appartenant à un même groupe compte tenu de leur actionnariat commun.

⁵² En 2020/2021, ils détenaient ensemble 546 hectares de terrains constructibles à vocation résidentielle sur un total de 746 hectares.

⁵³ Il s'agit de Arendt & Fischbach, Giorgetti, Tracol Immobilier, Promobe et Stugalux.

⁵⁴ Ce top 5 est notamment composé de Thomas & Piron, Baumeister Haus, Nextensa et BESIX.

Ces terrains ont pour la grande majorité été acquis auprès de particuliers (11 cas sur 14 soit 79%). Les réponses aux demandes de renseignements ne permettent pas de savoir si tous les terrains acquis sont aujourd'hui encore en possession des acteurs ou bien ont été utilisés pour y réaliser des constructions.

Selon leurs déclarations, les promoteurs font généralement appel à des apporteurs d'affaires ou à leur réseau pour acquérir ces terrains. La fusion ou l'absorption d'entreprises n'est pas un moyen couramment utilisé par les promoteurs pour obtenir des terrains.

Lorsqu'on s'intéresse à la réserve foncière des promoteurs, onze d'entre eux déclarent en posséder une, sans en donner la surface exacte. Ces terrains se situent, d'après les déclarations des acteurs : dans ou aux alentours de la Ville de Luxembourg (7 citations), dans le centre (5 citations), le sud (4 citations), l'ouest (1 citation) et l'est du pays (1 citation).

En ce qui concerne le potentiel de construction, à l'instar des données relatives aux terrains acquis, chaque promoteur a utilisé sa propre unité pour communiquer à l'Autorité le potentiel constructible des terrains viabilisés.

Ici aussi une méthode conversion a été utilisée :

- 1 unité de logement / 1 appartement = 75m² SCB (surface construite brute) ;
- 1 parcelle / 1 maison = 200m² SCB

En moyenne, le potentiel viabilisé s'établit à 34.486m² par promoteur (base demande de renseignements).

L'Autorité s'est également intéressée au potentiel constructible total de la réserve foncière des acteurs interrogés, indépendamment du fait que cette réserve soit viabilisée ou non. Il ressort des réponses un haut potentiel pour tous les acteurs interrogés. En moyenne, le potentiel total constructible est 2,57 fois plus élevé que le potentiel viabilisé constructible, soit environ 88.533m².

Tableau 6 : Potentiel viabilisé et total des entreprises échantillonnées⁵⁶.

Entreprise	Potentiel viabilisé	Potentiel total	Ratio
✂	✂	✂	✂
✂	✂	✂	✂
✂	✂	✂	✂
✂	✂	✂	✂
✂	✂	✂	✂
✂	✂	✂	✂
✂	✂	✂	✂
✂	✂	✂	✂

⁵⁶ Source : Autorité.



Entreprise	Potentiel viabilisé	Potentiel total	Ratio
✂	✂	✂	✂
✂	✂	✂	✂
✂	✂	✂	✂
✂	✂	✂	✂
✂	✂	✂	✂
✂	✂	✂	✂
✂	✂	✂	✂
✂	✂	✂	✂
✂	✂	✂	✂
Moyenne (Ensemble)	34.486m²	88.533m²	2,57
Moyenne (Top 3)	86.656m²	176.208m²	2,03
Moyenne (Last 3)	8.400m²	21.269m²	2,53

Les terrains non-constructibles ne sont pas spécialement privilégiés par les promoteurs de l'échantillon. Sept promoteurs sur seize (soit 44%) ont répondu déjà avoir acquis un terrain non-constructible. Environ la moitié ont indiqué l'avoir fait pour réaliser des mesures de compensation, tandis que l'autre moitié l'a fait dans un objectif de spéculation. En revanche, l'achat de terrains constructibles sur lesquels un immeuble est déjà érigé est courant. 11 promoteurs sur seize (soit 69%) ont répondu déjà avoir acheté ce type de terrain. Les modalités du développement de ces terrains diffèrent selon les promoteurs : destruction du bâtiment, rénovation et/ou transformation, etc.

En ce qui concerne la surface acquise en commun, même si le nombre de transactions en commun semble faible (voir *infra*), la surface concernée n'est pas négligeable :

Tableau 7 : Acquisitions communes ces cinq dernières années de l'échantillon⁵⁷.

Entreprise	Acquisitions communes (5 ans)
✂	✂
✂	✂
✂	✂
✂	✂
✂	✂
✂	✂
✂	✂
✂	✂
✂	✂
✂	✂
✂	✂
✂	✂
✂	✂
✂	✂
✂	✂
✂	✂
✂	✂
Moyenne (Ensemble)	30.323m²
Moyenne (Top 3)	58.034m²
Moyenne (Last 3)	3.441m²

⁵⁷ Source : Autorité.

Pour les projets communs développés ou en développement, 8 entreprises ont déclaré avoir déjà collaboré avec d'autres promoteurs lors de projets de promotion. Les surfaces sont là aussi loin d'être négligeables, tout en sachant que l'Autorité ne dispose pas de point de comparaison objectif (par exemple : les projets développés ou en développement par les promoteurs en « *stand alone* »).

Tableau 8 : Projets communs développés ou à développer de l'échantillon⁵⁸.

Entreprise	Projets développés communs	Projets à développer communs
✂	✂	✂
✂	✂	✂
✂	✂	✂
✂	✂	✂
✂	✂	✂
✂	✂	✂
✂	✂	✂
✂	✂	✂
✂	✂	✂
✂	✂	✂
✂	✂	✂
✂	✂	✂
✂	✂	✂
✂	✂	✂
✂	✂	✂
✂	✂	✂
✂	✂	✂
✂	✂	✂
✂	✂	✂
Moyenne (Ensemble)	60.450m²	61.761m²
Moyenne (Top 3)	113.684m²	123.616m²
Moyenne (Last 3)	7.216m²	9.346m²

Si on devait établir le portefeuille (terrains) moyen du promoteur au Luxembourg, il serait le suivant :

- Il a acquis une cinquantaine de terrains ces dix dernières années ;
- Il n'utilise pas les FIS pour le « stockage » de terrains ;
- Il les a achetés à des personnes physiques en faisant appel à son réseau ;
- Il n'a pas recours à la fusion ou l'absorption d'entreprises pour l'acquisition de terrains ;
- Sa réserve foncière se situe majoritairement à Luxembourg-Ville et alentours ;
- Il n'acquiert pas ou peu de terrains non constructibles pour spéculer ou pour compenser ;
- Il possède un potentiel viabilisé d'environ 34.000m², pour un potentiel total de plus de 88.000m² ;
- Il a acquis environ 30.000m² en association avec d'autres promoteurs ces cinq dernières années ;
- Il a développé environ 60.000m² en association avec d'autres promoteurs ces cinq dernières années ;

⁵⁸ *Ibid.*

- Il compte développer environ 60.000m² en association avec d'autres promoteurs ces prochaines années.

4.1.3. Les entités publiques ou parapubliques

Certaines entités publiques ou parapubliques exercent également une activité de promotion immobilière, à l'instar du Fonds du Logement, du Fonds Kirchberg, de la Société Nationale des Habitations à Bon Marché (SNHBM) et Agora⁵⁹. Une représentation plus précise du degré de concentration de la détention de terrains constructibles pour l'habitat au sein de la catégorie des promoteurs immobiliers devrait ainsi inclure ces entités publiques ou parapubliques.

En 2022, les entités précitées détiennent 223 hectares de foncier constructible pour l'habitat, répartis de la manière suivante :

- 77 hectares pour le Fonds du Logement ;
- 51 hectares pour Agora ;
- 50 hectares pour le Fonds Kirchberg ;
- 45 hectares pour la SNHBM.

Ainsi, au sein de la catégorie des promoteurs immobiliers étatiques et privés, les réserves foncières sont majoritairement détenues par les acteurs privés.

Mis à part les promoteurs publics, la puissance publique détient également des terrains par l'intermédiaire des communes et de l'État lui-même. Les administrations communales et syndicats communaux et intercommunaux détiennent ainsi ensemble 305 hectares de foncier résidentiel, l'État détenant 93 hectares.

Au total, la surface foncière détenue par la puissance publique s'élève ainsi à environ 621 hectares (Agora y inclus), soit 14,5% du foncier constructible au Luxembourg. La détention publique est ainsi limitée au regard de la détention privée (personnes physiques et sociétés privées), qui concentre environ 3.567 hectares, soit 83% des surfaces⁶⁰.

À ce constat de la détention d'une part limitée du foncier disponible par l'État s'ajoute le fait que les surfaces détenues par la puissance publique sont très majoritairement des terrains pouvant être mobilisés à seulement moyen et long termes, et non des *Baulücken* mobilisables rapidement. Ainsi, en 2016, seulement 17% des terrains détenus par les communes, l'État et les promoteurs publics étaient des *Baulücken*⁶¹.

⁵⁹ La société de développement Agora, détenue à parité par l'État luxembourgeois et ArcelorMittal, a pour mission de réhabiliter les anciens sites sidérurgiques du sud du Luxembourg, notamment le site de Belval.

⁶⁰ Le reste des terrains est détenu par les entités liées au culte, des organisations sans but lucratif et des propriétaires non identifiés.

⁶¹ Observatoire de l'Habitat/LISER. Note 22: *Le potentiel foncier destiné à l'habitat au Luxembourg en 2016*, Luxembourg, 2019.

4.2. Analyses en droit de la concurrence

L'acquisition de terrains à des fins de construction de logements par les promoteurs immobiliers donne lieu à différentes situations susceptibles d'intéresser le droit de la concurrence. En particulier, deux types de comportements peuvent être analysés au regard du droit de la concurrence :

- le comportement unilatéral dit de *land banking* (accumulation de terrains), analysé au regard de l'article 102 du TFUE et de l'article 5 de la Loi relative à la concurrence ;
- l'éventuelle collusion entre promoteurs lors de l'acquisition d'un terrain auprès d'un vendeur tiers, analysée au regard de l'article 101 du TFUE et de l'article 4 de la Loi relative à la concurrence.

4.2.1. Stratégies de *land banking*

Cadre d'analyse

Dans le contexte du présent rapport, une stratégie de *land banking* se définit comme le fait pour un promoteur de multiplier les acquisitions de terrains dans une zone géographique donnée en vue d'empêcher l'acquisition de ces emplacements par des promoteurs concurrents, ce qui lui permet d'obtenir et d'exercer un pouvoir de marché sur le développement immobilier dans cette zone.

Une stratégie de *land banking* est susceptible d'entrer dans le champ d'application du droit de la concurrence lorsqu'elle est mise en œuvre par une entreprise en position dominante (article 5 de la Loi relative à la concurrence et article 102 du TFUE), notamment lorsque cette stratégie a pour objet ou pour effet de restreindre la concurrence en empêchant l'entrée ou l'expansion de concurrents sur le marché ou de limiter la production de logements. Une telle stratégie est en particulier susceptible de déplacer la concurrence sur le marché amont de l'acquisition des terrains, potentiellement au détriment de la concurrence sur le marché aval de la production de logements⁶².

L'autorité britannique de concurrence a par le passé analysé les stratégies de *land banking* au regard du droit de la concurrence. Une telle analyse a ainsi été effectuée en 2008 dans le contexte de la distribution alimentaire de détail⁶³. L'autorité britannique a analysé les stratégies de contrôle des terrains par les principales chaînes de distribution alimentaire au détail, afin d'apprécier si leur stratégie d'acquisition et de mise en réserve

⁶² A.Paccoud et al. *Land and the housing affordability crisis: landowner and developer strategies in Luxembourg's facilitative planning context*, 2021.

⁶³ Competition Commission, *The supply of groceries in the UK market investigation*, 2008.

des terrains pouvait s'avérer être un moyen de réduire la concurrence exercée par leurs concurrents.

Dans le cadre de son analyse, l'autorité britannique a évalué :

- l'étendue et la répartition des réserves foncières des plus grands détaillants alimentaires ;
- le temps pris par ces détaillants pour développer de nouveaux points de vente à partir de leurs sites en réserve foncière ; et
- les incitations financières à détenir des terrains non développés pour faire obstacle à l'entrée d'un détaillant concurrent.

Pour apprécier la répartition des réserves foncières des principaux détaillants, l'autorité britannique a vérifié si ces réserves se situaient dans des zones dans lesquelles ces détaillants ont déjà une forte position sur le marché local (un ou plusieurs points de vente). Constatant que les réserves foncières ne se situaient plutôt pas dans ces zones, l'autorité britannique en a déduit que les sites en réserve détenus par les détaillants représentent, dans l'ensemble, une réserve pour des développements futurs plutôt que des détentions stratégiques visant à empêcher l'entrée ou l'expansion de détaillants concurrents.

L'examen de la durée du développement des réserves foncières est pertinent dans la mesure où la détention d'un terrain non développé génère des coûts pour son détenteur. Une telle situation pourrait toutefois s'expliquer par le fait que cette détention lui procure également un avantage qui compense le coût de la détention d'un terrain non développé, tel que l'édification d'une barrière à l'entrée pour ses concurrents. Afin d'analyser la durée du développement des réserves foncières, l'autorité britannique a effectué une comparaison historique entre les réserves foncières actuelles des détaillants et leurs terrains déjà développés. L'analyse a porté sur deux périodes distinctes : i) la période pendant laquelle des terrains sont détenus en réserve sans faire l'objet d'une demande de permis de construire, et ii) la période entre l'obtention du permis de construire et l'ouverture du nouveau point de vente. L'autorité britannique a constaté que, pour la plupart des détaillants, la durée de la première période était plus élevée en comparaison avec la moyenne historique. L'analyse de la seconde période n'a en revanche pas fait apparaître de délais additionnels.

En ce qui concerne les incitations financières, l'autorité britannique a considéré que la décision d'un détaillant consistant à acheter des terrains pour empêcher l'entrée de concurrents est influencée d'une part par le coût de l'achat et de la conservation de ces terrains non développés, et d'autre part par le coût potentiel en termes de pertes de revenus si un concurrent devait acquérir et développer ces terrains. À cet égard, l'autorité britannique a estimé que la conservation d'un terrain non développé semblait

être une stratégie relativement coûteuse par rapport à des stratégies alternatives, telles que la vente de ce terrain avec une clause restrictive ou sa location à un tiers non concurrent.

Analyse préliminaire

L'approche suivie par l'autorité britannique fournit un cadre d'analyse des stratégies de *land banking* au regard du droit de la concurrence. Ce cadre d'analyse devrait toutefois être adapté compte tenu des différences entre le marché de la distribution alimentaire de détail et celui de la promotion immobilière résidentielle.

Tout d'abord, la dimension géographique de ces marchés est susceptible d'être différente. En effet, l'emplacement des points de vente est un paramètre particulièrement sensible de la concurrence sur le marché de la distribution alimentaire de détail, notamment en raison du fait que les consommateurs ont tendance à privilégier les magasins situés à proximité de leur domicile ou de leur lieu de travail. L'éventuelle stratégie de *land banking* repose ainsi sur la prémisse d'un marché de nature locale sur lequel le nombre de terrains disponibles pour la vente est restreint.

À cet égard, il convient de souligner qu'à plusieurs reprises, les autorités de concurrence ont envisagé de définir des marchés locaux pour la promotion immobilière résidentielle, une telle dimension locale se justifiant notamment par les différences de prix et de demande existant entre les régions⁶⁴ ou entre les grandes agglomérations⁶⁴.

La réalisation d'une véritable analyse du marché luxembourgeois exigerait ainsi d'identifier sa dimension géographique précise. Une telle analyse pourrait consister à déterminer quels terrains sont géographiquement substituables pour un promoteur immobilier souhaitant développer des logements. Il ressort des entretiens effectués avec les différents acteurs du secteur au cours de l'enquête qu'un terrain situé à Luxembourg-Ville se substitue difficilement avec un terrain situé en dehors de la capitale. En revanche, il n'est pas clair si les terrains situés dans les différentes communes situées à plus ou moins la même distance de la capitale sont substituables entre eux du point de vue d'un promoteur intéressé pour leur développement.

Tout d'abord, il ressort de nombreuses études que le prix des terrains et des logements au Luxembourg est e.a. tributaire de leur accessibilité à Luxembourg-Ville⁶⁵, ce qui

⁶⁴ Voir par exemple en France : C2007-67 / Lettre du ministre de l'économie, des finances et de l'emploi du 18 juin 2007, aux conseils de la société Icade Capri, relative à une concentration dans le secteur de la promotion immobilière ; Décision n° 21-DCC-215 du 3 décembre 2021 relative à la prise de contrôle conjoint de la SEDRE par la société Action Logement Immobilier et la commune de Saint-Paul. Voir également la pratique décisionnelle de la Commission européenne, notamment M.9128 – VIVALTO SANTE/GROUPE CAPIO France.

⁶⁵ Voir par exemple : STATEC/Observatoire de l'Habitat. *Le logement en chiffres n° 13*, Luxembourg, 2023 ; Observatoire de l'Habitat/LISER. *Note 32 : Panorama du foncier constructible au Luxembourg : prix de vente, incidence foncière et structure de la propriété*, 2023.

pourrait tendre à indiquer une substituabilité plus forte entre des terrains situés à équidistance de la capitale. Toutefois, d'autres éléments recueillis au cours de l'enquête plaident en faveur d'une substituabilité plus limitée de tels terrains, en particulier pour des promoteurs disposant de capacités de construction. En effet, comme il ressort de l'analyse des entretiens, ces derniers peuvent privilégier l'acquisition de terrains situés à proximité de leurs locaux et de leurs chantiers existants.

L'existence d'indices de la mise en œuvre de stratégies de *land banking* par les détenteurs de terrains au Luxembourg a été analysée dans une étude académique publiée en 2021⁶⁶. Cette observation a reposé sur l'analyse des conditions du développement de 71 projets résidentiels de grande taille (supérieurs à 1 hectare) au Luxembourg entre 2007 et 2020.

Sur les 46 projets développés par des promoteurs privés, seuls 20 ont nécessité l'acquisition du foncier auprès de particuliers. À l'inverse, pour la majorité des projets (26), les terrains étaient détenus par les promoteurs privés avant 2007.

La durée observée pour le développement des projets, de l'acquisition du terrain à la mise sur le marché des logements, est également mise relation avec les réserves foncières importantes détenues par les promoteurs. En 2016, ils possédaient encore en réserves trois fois la surface de terrain résidentiel qu'ils avaient consommée dans les 46 projets auxquels ils avaient participé depuis 2007 : environ 150 hectares de terrain ont été développés dans le cadre de ces projets, contre 442 hectares de foncier constructible à vocation résidentielle détenus par les sociétés privées en 2016⁶⁷.

Au regard de ces éléments, les promoteurs immobiliers mettraient en œuvre dans une certaine mesure une stratégie qualifiée de *land banking* par les auteurs de l'étude. Cette stratégie permettrait aux promoteurs immobiliers d'exercer principalement une concurrence entre eux sur le marché en amont (acquisition de terrains), ce qui leur conférerait une position privilégiée sur le marché en aval (vente de logements) en termes de contrôle des volumes et du prix.

Il convient toutefois de souligner que cette apparente stratégie de *land banking* se déroule dans un contexte de hausse des prix de vente des terrains au Luxembourg. Selon un indice développé par l'Observatoire de l'Habitat, les prix du foncier en zone à vocation résidentielle ont augmenté d'environ +7,9% en moyenne annuelle entre 2010

⁶⁶ A.Paccoud et al., *Land and the housing affordability crisis: landowner and developer strategies in Luxembourg's facilitative planning context*, *Housing Studies*, 2021.

⁶⁷ Observatoire de l'Habitat/LISER. *Note 23 : Le degré de concentration de la détention du potentiel foncier destiné à l'habitat en 2016, 2019.*

et 2020⁶⁸. Or, lorsque le prix du foncier s'élève, les détenteurs de terrains peuvent être incités à réduire la création de valeur provenant de la construction et de la vente de logements et favoriser la détention foncière⁶⁹, notamment à des fins de spéculation.

Il convient d'autre part de souligner que la faiblesse de la taxation foncière au Luxembourg est également favorable aux stratégies de conservation de terrains non développés par leurs détenteurs. Une réforme de l'impôt foncier est toutefois en cours d'adoption⁷⁰.

Dès lors, dans un tel contexte de hausse des prix du foncier et de faiblesse de la taxation foncière, l'Autorité n'a pas analysé les comportements de *land banking* par certains promoteurs immobiliers à la lumière des articles 4 et 5 de la Loi relative à la concurrence et 101 et 102 du TFUE. En effet, ces comportements ne poursuivent pas nécessairement un but anticoncurrentiel, tel qu'empêcher l'entrée ou l'expansion de concurrents sur le marché ou limiter la production de logements. Pour autant, si cette spéculation foncière profite aux promoteurs eux-mêmes, comme le montre l'évolution de leur rentabilité, elle contribue significativement à la flambée des prix du foncier et du logement en restreignant l'offre de logements, qui se trouve à la base de tant de problèmes sociaux au Luxembourg.

4.2.2. Ententes dans les procédures d'enchères et d'appels d'offres

Cadre d'analyse

La vente de terrains par des propriétaires à des acquéreurs intéressés, en particulier les promoteurs immobiliers, peut se faire par plusieurs moyens. La cession d'un terrain peut ainsi être réalisée par une transaction réalisée de gré à gré entre un acquéreur et un vendeur, par exemple à la suite d'une prospection foncière initiée par un promoteur ou suite à la soumission d'une offre spontanée par l'intermédiaire d'un apporteur d'affaires. En outre, la cession d'un terrain peut être réalisée dans le cadre d'un processus de mise en concurrence des acheteurs intéressés, tel qu'une mise aux enchères ou un appel d'offres.

La manipulation des procédures d'adjudication (*bid rigging* en anglais) est une pratique anticoncurrentielle consistant à fausser la mise en concurrence entre opérateurs économiques suscitée par un processus d'appel d'offres ou d'enchères organisé par un commanditaire public ou privé.

⁶⁸ Observatoire de l'Habitat/LISER, Note 28 : *Les prix de vente des terrains à bâtir en zone à vocation résidentielle entre 2018 et 2020*, Luxembourg, 2021.

⁶⁹ A.Paccoud et al. *Land and the housing affordability crisis: landowner and developer strategies in Luxembourg's facilitative planning context*, 2021.

⁷⁰ Projet de loi n° 8082, déposé le 10 octobre 2022.

Les pratiques de *bid rigging* sont généralement associées aux procédures de marchés publics. Ils présentent des caractéristiques propices à l'émergence de tels comportements entre une partie ou la totalité des soumissionnaires. En particulier, le fait que des procédures d'appels d'offres sont initiées régulièrement par des adjudicateurs publics peut rendre la collusion entre soumissionnaires plus stable. En effet, le bénéfice qu'un des soumissionnaires est susceptible de gagner via une collusion dans les marchés publics est plus prévisible et plus fréquent, ce qui facilite l'alignement des intérêts des soumissionnaires participant au trucage des différents marchés.

Cependant, le *bid rigging* peut également se produire en dehors de la commande publique et concerner toute procédure d'adjudication d'un contrat ou d'un bien reposant sur la confrontation des offres lors d'enchères. Un commanditaire souhaitant organiser une telle procédure a le choix entre différents types d'enchères :

- l'enchère ascendante (ou enchère anglaise) : les offreurs soumettent des offres à découvert et l'enchère est remportée par le soumissionnaire ayant offert le prix final le plus élevé ;
- l'enchère descendante (ou enchère hollandaise) : le vendeur diminue progressivement le prix jusqu'au moment où un soumissionnaire accepte le prix proposé et remporte l'enchère ;
- l'enchère sous pli cacheté : les acheteurs soumettent simultanément des offres cachées et l'enchère est remportée par le soumissionnaire ayant offert le prix le plus élevé.

Le prix payé par le soumissionnaire ayant remporté l'enchère dépend de la règle de paiement : l'enchère est dite « au premier prix » lorsque l'offreur paie un prix égal à son offre et « au second prix » lorsque l'offreur paie un prix égal au prix du second plus offrant. La collusion entre les soumissionnaires est en principe moins stable en cas d'enchères au premier prix car les comportements déviants sont plus susceptibles de se produire selon la théorie économique⁷¹. La répétition des enchères ou d'autres facteurs peuvent néanmoins favoriser la stabilité de cartels, y compris dans le cas d'enchères au premier prix.

Différentes formes de collusions sont susceptibles d'être mises en œuvre lors d'une pratique de *bid rigging* affectant une adjudication publique ou privée :

- *offres de couverture* : une entreprise soumet une offre factice pour privilégier celle d'une autre entreprise ;
- *suppression d'offres* : une entreprise retire son offre préalablement déposée, ou refuse de soumissionner, au profit de celle d'un concurrent ;

⁷¹ K. Brisset. *Ententes horizontales dans les procédures d'enchères et d'appels d'offres*, Paris, 2003.

- *rotation d'offres ou répartition de marchés* : les entreprises limitent leur participation à certains appels d'offres selon un schéma convenu⁷².

Quelle que soit sa forme, une pratique de *bid rigging* constitue une violation des articles 4 de la Loi relative à la concurrence et 101 du TFUE. Ces violations comptent parmi celles les plus fréquemment sanctionnées par des autorités de concurrence, eu égard à l'importance des effets anticoncurrentiels qu'elles peuvent générer. En effet, la manipulation d'une procédure d'adjudication n'entraîne pas seulement un transfert de rente au détriment de l'adjudicateur et au bénéfice des soumissionnaires. Cette pratique génère également des inefficacités sur le marché lorsque le mécanisme de mise en concurrence est truqué :

- la collusion entraîne une inefficience allocative lorsque le marché n'est pas attribué à l'entreprise la plus compétitive, puisque les ressources ne sont alors pas affectées aux emplois les plus productifs ;
- cette inefficience allocative entraîne elle-même un risque d'inefficience productive à terme, la réduction de la pression concurrentielle entre les offreurs pouvant les mener à devenir sous performants ;
- enfin, lorsque l'objet de l'enchère est un intrant (*input*), c'est-à-dire qu'il participe au processus de production d'un produit final, la restriction de concurrence sur l'intrant peut également affecter la concurrence sur le marché final⁷³.

Analyse préliminaire

L'enquête réalisée par l'Autorité a révélé que la cession d'un terrain (ou d'un bien immobilier en général) peut être réalisée, outre la négociation de gré à gré, via différentes procédures de mise en concurrence des offres des acheteurs.

La première de ces procédures est la vente aux enchères publiques organisée par un notaire. Il existe deux types de ventes aux enchères publiques : d'une part les ventes forcées qui ont lieu à la suite d'une saisie immobilière (articles 809 et suivants du Nouveau Code de procédure civile), une liquidation judiciaire ou un partage judiciaire et, d'autre part les ventes aux enchères volontaires, qui sont généralement organisées pour la cession de biens successoraux en indivision.

⁷² Pour approfondir, voir la publication de l'Autorité : L'interdiction de la collusion dans les marchés publics (Guide à l'attention des entreprises), 2021.

⁷³ K. Brisset. *Ententes horizontales dans les procédures d'enchères et d'appels d'offres*, Paris, 2003.

Entre 2017 et 2021, un total de 324 ventes publiques de biens immobiliers ont été réalisées⁷⁴. Dans la majorité des cas (178), l'acquéreur a déclaré avoir acquis le bien en vue de sa revente, ce qui permet de présumer une activité immobilière commerciale. Une telle activité commerciale peut consister à acquérir le bien en vue de sa revente en l'état ou après travaux de rénovation ou afin de démolir la construction pour récupérer un terrain à bâtir.

La seconde procédure peut consister en l'organisation d'un appel d'offres par enchère sous pli cacheté. Le vendeur du bien immobilier, qu'il soit un particulier ou personne morale, peut alors faire appel à un professionnel de l'immobilier chargé d'organiser la procédure d'appel d'offres. Un exemple d'une telle procédure d'appel d'offres est la vente de deux parcelles (40 ares), sises à Luxembourg-Gasperich, cédées par TotalEnergies au promoteur immobilier Immobil à l'issue d'un processus d'appel d'offres organisé par le groupe de conseil en immobilier d'entreprise CBRE⁷⁵.

4.3. Conclusion

La majorité du foncier disponible pour la construction résidentielle est concentrée entre un nombre restreint de personnes physiques et de sociétés privées. Les propriétaires privés (personnes physiques et sociétés privées) détiennent la majeure partie des terrains disponibles (83%, soit environ 3.567 hectares), tandis que la part des propriétaires publics et parapublics (communes, État, Fonds du Logement, SNHBM, Fonds Kirchberg, Agora) s'élève à 14,5% de la surface, pour un total de 621 hectares environ⁷⁶. L'analyse de la concentration intra-catégorielle révèle également un haut niveau de concentration de la détention parmi les personnes physiques ainsi que parmi les sociétés privées.

D'après une étude académique publiée en 2021⁷⁷, les promoteurs immobiliers mettraient en œuvre une stratégie qualifiée de *land banking*. Il convient toutefois de souligner que cette apparente stratégie de *land banking* se déroule dans un contexte de hausse des prix de vente des terrains et de faible taxation foncière. Or, lorsque le prix du foncier augmente, les détenteurs de terrains peuvent être incités à réduire la création de valeur provenant de la construction et de la vente de logements et favoriser la détention foncière en tant que telle. Dans un tel contexte, ces comportements n'ont pas été analysés par l'Autorité à la lumière des articles 4 et 5 de la Loi relative à la concurrence et 101 et 102 du TFUE. En effet, ces comportements ne poursuivent pas

⁷⁴ Réponse de Madame la Ministre des Finances Yuriko Backes et de Monsieur le Ministre du Logement Henri Kox à la question parlementaire n° 5649 du 1 février 2022 de Madame la Députée Nathalie Oberweis concernant les ventes publiques de biens immobiliers.

⁷⁵ <https://www.cbre.lu/fr-lu/press-releases/cbre-conseille-l-acquisition-de-deux-terrains-a-luxembourg>

⁷⁶ Le reste des terrains est détenu par les entités liées au culte, des organisations sans but lucratif et des propriétaires non identifiés.

⁷⁷ A.Paccoud et al. *Land and the housing affordability crisis: landowner and developer strategies in Luxembourg's facilitative planning context*, 2021.



nécessairement un but anticoncurrentiel, tel qu'empêcher l'entrée ou l'expansion de concurrents sur le marché ou limiter la production de logements. Pour autant, si cette spéculation foncière profite aux promoteurs eux-mêmes, comme le montre l'évolution de leur rentabilité, elle contribue significativement à la flambée des prix du foncier et du logement en restreignant l'offre de logements, qui se trouve à la base de tant de problèmes sociaux au Luxembourg.

Compte tenu du caractère propice à l'apparition de restrictions de concurrence des procédures d'enchères et d'appels d'offres, l'Autorité recommande à l'ensemble des parties prenantes (acquéreurs, vendeurs, notaires, autres professionnels de l'immobilier, etc.) à de telles procédures d'être particulièrement attentives à d'éventuels comportements de *bid rigging* lors de la vente d'un bien immobilier. À l'issue de la présente enquête sectorielle, l'Autorité continuera à surveiller le fonctionnement concurrentiel des procédures d'enchères et d'appels d'offres dans le marché immobilier, à l'instar de la surveillance déjà effectuée dans les marchés publics. L'Autorité invite également les parties concernées à s'adresser à elle en cas de soupçon de trucage des procédures d'enchères et d'appels d'offres.

4.4. Résumé

1. L'analyse de la concentration intra-catégorielle révèle un haut niveau de concentration de la détention parmi les personnes physiques ainsi que parmi les sociétés privées, qui possèdent à elles-deux la grande majorité des terrains disponibles (83%, soit environ 3.567 hectares).
2. D'après une étude académique publiée en 2021, les promoteurs immobiliers mettraient en œuvre une stratégie qualifiée de *land banking*. Ces comportements n'ont pas été analysés par l'Autorité à la lumière du droit de la concurrence. Pour autant, si cette spéculation foncière profite aux promoteurs eux-mêmes, comme le montre l'évolution de leur rentabilité, elle contribue significativement à la flambée des prix du foncier et du logement en restreignant l'offre de logements, qui se trouve à la base de tant de problèmes sociaux au Luxembourg.
3. L'Autorité recommande à l'ensemble des parties prenantes (acquéreurs, vendeurs, notaires, autres professionnels de l'immobilier, etc.) aux procédures d'appel d'offres/d'enchères d'être particulièrement attentives à d'éventuels comportements de *bid rigging* lors de la vente d'un bien immobilier et les invite également à s'adresser à elle en cas de soupçon de telles pratiques.

5. Les banques et assurances

En principe, les banques et les assurances ont un rôle bien distinct au sein de la chaîne de valeur de la promotion immobilière : les banques sont amenées à financer les projets des promoteurs immobiliers qui ont un besoin de liquidité, tandis que les assurances couvrent les risques encourus par les promoteurs, qu'ils soient de nature humaine ou financière. Cependant, les deux acteurs se rejoignent sur le secteur des garanties d'achèvement conclues dans les contrats de ventes en l'état futur d'achèvement (VEFA). La présente section se concentre ainsi sur les garanties d'achèvement, bien que la question du financement dans la chaîne de valeur immobilière comporte des enjeux plus vastes, notamment ceux relatifs au financement des acquéreurs finaux ou l'émergence du financement non bancaire (émission d'obligations par exemple).

5.1. Les chiffres clés des garanties d'achèvement

L'article 1601-3 du Code civil définit le contrat VEFA comme « *le contrat par lequel le vendeur transfère immédiatement à l'acquéreur ses droits sur le sol ainsi que, le cas échéant, la propriété des constructions existantes* » et dans le cadre duquel « *les ouvrages à venir deviennent la propriété de l'acquéreur au fur et à mesure de leur exécution* », l'acquéreur étant en contrepartie « *tenu d'en payer le prix à mesure de l'avancement des travaux* ».

Concrètement, il s'agit d'un achat sur plan d'un logement par conséquent non encore achevé. Dans le cadre d'une VEFA, le vendeur conserve les pouvoirs de maître de l'ouvrage jusqu'à la réception des travaux, ce qui signifie que les caractéristiques et le cahier des charges de l'immeuble sont déterminés par le promoteur, tandis que l'acquéreur ne peut intervenir dans l'exécution de la construction, sauf sur des aspects secondaires d'aménagement intérieur⁷⁸.

Dans le cadre d'une VEFA, le vendeur, c'est-à-dire le promoteur, a l'obligation légale de souscrire à une garantie d'achèvement de l'immeuble complet. Un garant se porte alors caution pour en principe terminer les travaux en cours en cas de défaillance du promoteur (d'où la notion « d'achèvement »).

Cette garantie permet alors de continuer les travaux conformément à la notice descriptive fixée par le promoteur et le client final. La garantie prévoit également un remboursement au cas où il se révélerait que la construction ne peut être terminée, juridiquement ou matériellement. La garantie d'achèvement est alors substituée par une garantie de remboursement.

⁷⁸ M. Di Stefano. *Le régime de la vente d'immeubles à construire*, Revue luxembourgeoise de droit immobilier, n° 10, Luxembourg, 2021.

Sans préjudice du nombre exact de garanties d'achèvement en cours, il peut être présumé qu'il existe au moins autant de garanties que de contrats VEFA en cours. Le Ministère du Logement a dénombré en 2022 près de 1.170 contrats VEFA pour des appartements. Ce chiffre serait à revoir à la hausse pour les raisons suivantes :

- il ne tient pas compte des maisons ;
- il exclut les ventes groupées d'appartements (vente de plusieurs appartements via un même acte notarié).

Selon les informations recueillies au cours de l'enquête, 70 à 80% des garanties d'achèvement de contrats VEFA sont émises par des assurances, les garanties restantes (20 à 30%) étant octroyées par des banques.

Banques

En ce qui concerne les banques, il ressort des entretiens effectués que les cinq principales banques luxembourgeoises sont actives sur ce marché : Spuerkeess, BGL/BNP Paribas, BIL, ING et Raiffeisen.

La circulaire CSSF 12/552 du 11 décembre 2012 précise les conditions d'octroi de crédits ou de garanties d'achèvement aux promoteurs immobiliers par les établissements de crédit. En ce qui concerne les garanties d'achèvement, cette circulaire prévoit que « *Les établissements se fixent une limite interne pour l'exposition agrégée qu'ils encourent sur le secteur de la promotion immobilière. Sans préjudice des règles applicables en matière de grands risques (quatrième partie du CRR), les garanties bancaires d'achèvement peuvent être exclues de cette limite agrégée pour autant que les frais d'achèvement sont adéquatement couverts par des taux de prévente ou de pré-location. Cette limite doit être en saine proportion avec leurs fonds propres réglementaires.* »

Selon les informations recueillies au cours de l'enquête, cette disposition conduit les banques à ne pas émettre de garanties d'achèvement tant que le coût de construction prévisionnel n'est pas couvert par les préventes des unités de logement. En règle générale, le taux de prévente exigé par les banques se situe aux alentours de 75-80%.

Il est difficile d'estimer le montant en valeur des garanties bancaires d'achèvement émises. Pour autant, les rapports annuels de certaines banques contiennent des

orientations à ce sujet, tout en sachant que les chiffres présentés ci-dessous englobent assurément d'autres activités de cautionnement⁷⁹ :

- La Spuerkeess a indiqué en 2022 avoir émis des garanties d'achèvement à hauteur de 385.941.047€. Ce chiffre est en baisse de 21% par rapport à 2021.
- Le rapport annuel d'ING pour l'année 2021 indique que : « *the Real Estate portfolio (transactional real estate view) represented EUR 1.27 billion in terms of limits and EUR 0.93 billion in terms of outstanding. Construction Financing, represented by construction credit or the issue of completion guarantees, was the majority of it.* »
- La Banque Raiffeisen a avancé quant à elle un chiffre de 132.824.909,39€ en ce qui concerne les « *cautionnement et actifs donnés en garantie* » en 2022.
- La BIL a repris sous la catégorie « *Guarantees given to customers* », le chiffre de 999.158.159€ en 2022.
- La BGL/BNP Paribas a compté pour 2022 la somme de 256 millions d'euros pour ses « *dépôts de garantie versés et cautionnements constitués* ».

Assurances

Du côté des assurances, le marché des garanties d'achèvement est concentré autour d'une douzaine d'acteurs. La moitié de ces acteurs ont un établissement au Luxembourg mais sont de grands groupes internationaux l'autre moitié opérant au Luxembourg sous le régime de la libre prestation de services. Au cœur de l'activité des garanties financières d'achèvement se situe également le courtier EuroCaution, un grand acteur de l'intermédiation d'assurances au Luxembourg.

Il est à noter l'absence complète des assureurs luxembourgeois traditionnels (Foyer, Lalux, Bâloise, etc.). Selon plusieurs acteurs rencontrés au cours de l'enquête, cette absence s'expliquerait par les raisons suivantes :

- l'activité d'octroi de garanties financières d'achèvement se situerait juridiquement dans une « zone grise », ni parfaitement conforme à la réglementation, ni clairement interdite (voir *infra* l'analyse de l'Autorité à ce sujet) ;
- les activités de crédit/caution sont soumises à la loi du 21 novembre 2004 relative à la lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme (« Loi LBC/FT »), alors que cela ne serait pas justifié selon les acteurs rencontrés⁸⁰. Or, le respect de la Loi LBC/FT entraînerait pour les assureurs une

⁷⁹ Si la garantie d'achèvement est obligatoire dans le cadre des contrats VEFA, des cautionnements similaires existent aussi pour d'autres types de contrats (travaux publics, contrats de construction, etc.).

⁸⁰ Cet assujettissement des activités crédit-caution à la Loi LBC/FT résulte de la loi du 27 octobre 2010 en la matière. Cette loi a été adoptée à la suite du rapport d'évaluation du Groupe d'Action Financière (GAFI) du 19 février 2010 pour le Luxembourg, qui préconisait un tel assujettissement.

lourdeur administrative et des coûts supplémentaires en personnels afin de respecter les obligations professionnelles découlant des textes.

Enfin, il y a lieu de souligner une différence dans l'octroi de garanties d'achèvement par les assurances par rapport à celles émises par les banques. En effet, selon les informations recueillies au cours de l'enquête, les assurances exigeraient un taux de prévente moins élevé que les banques pour accepter d'émettre ladite garantie à un promoteur. Les assurances seraient ainsi prêtes à intervenir à partir de 50% de préventes seulement, contre 75-80% pour les banques. La plus grande flexibilité des assurances permet donc d'accélérer le développement des projets de promotion immobilière.

5.2. Le contexte légal et réglementaire des garanties d'achèvement

5.2.1. L'état actuel du droit

La conclusion d'un contrat de vente en VEFA est soumise à la prévision d'une « *garantie d'achèvement* » au bénéfice de l'acquéreur, conformément à l'article 1601-5 du Code civil. L'objet de cette garantie doit être l'achèvement complet de l'immeuble dans les termes prévus par le contrat ou le remboursement des versements effectués en cas de résolution du contrat à défaut d'achèvement.

Ainsi, en cas d'activation d'une garantie d'achèvement, par exemple en raison de la faillite du vendeur, le garant doit payer les sommes nécessaires à l'achèvement de l'immeuble ou rembourser à l'acquéreur les sommes versées au promoteur pour la construction de l'immeuble.

La particularité de cette garantie d'achèvement est que le règlement grand-ducal du 24 février 1977 (le « Règlement grand-ducal de 1977 »), pris en exécution de l'article 1601-5 du Code civil, réserve aux établissements bancaires et d'épargne l'émission d'une telle garantie. En d'autres termes, les banques disposent en principe d'un monopole de nature réglementaire pour l'exercice de cette activité.

Or, la garantie d'achèvement telle que décrite ci-dessus constitue dans les faits un cautionnement, conditionné à la défaillance du promoteur⁸¹. Ainsi, l'octroi d'une telle « garantie d'achèvement » entre dans le périmètre de l'activité des entreprises d'assurance agréées pour les branches 14 et 15 de l'assurance non-vie⁸² (agrément

⁸¹ Si la garantie et le cautionnement ont pour objet commun l'engagement par un garant (ou caution) d'intervenir afin de satisfaire à une obligation souscrite par un tiers, elles se différencient notamment par le fait que l'activation du cautionnement est conditionnée à la défaillance du débiteur principal de l'obligation (ici, le promoteur), alors que la garantie présente un caractère autonome.

⁸² L'assurance vie est définie comme une assurance de personne, qui couvre les personnes physiques contre des risques inhérents à la vie humaine et l'intégrité physique tels que la maladie, l'accident, l'invalidité, le décès. À contrario, l'assurance non-vie vise une

« Crédit et caution »). Partant, pour les entreprises d'assurance agréées à cette fin, l'octroi d'une telle « garantie d'achèvement » constitue une activité régulière du point de vue de la régulation sectorielle applicable. Une lettre circulaire du Commissariat aux Assurances confirme la légalité, *du point de vue prudentiel*, de l'activité des compagnies d'assurance émettant des garanties financières d'achèvement dans le cadre de VEFA au Luxembourg⁸³.

Toutefois, les garanties financières d'achèvement accordées par des entreprises d'assurance ne sont pas conformes au Règlement grand-ducal de 1977 ainsi que le rappelle le Commissariat aux Assurances dans la lettre circulaire précitée : « *les seules garanties financières d'achèvement reconnues par le Règlement grand-ducal de 1977, dans le cadre de la vente en l'état futur d'achèvement, sont celles émanant d'un établissement bancaire et d'épargne* ».

Les entreprises d'assurance sont tenues d'informer leurs clients de cette non-conformité au Règlement grand-ducal de 1977 préalablement à l'octroi d'une garantie financière d'achèvement. Selon la lettre circulaire précitée du Commissariat aux Assurances, « [...] *les acteurs du secteur des assurances devraient indiquer au client potentiel que la souscription d'un tel contrat d'assurance a bien valeur de loi entre les parties et produit ses effets envers les tiers bénéficiaires de la garantie, mais que cette assurance ne répond pas aux exigences posées par le Règlement grand-ducal de 1977* ».

La non-conformité des garanties d'achèvement octroyées par des entreprises d'assurance à l'égard du Règlement grand-ducal de 1977 entraîne également une irrégularité des contrats de VEFA au regard des exigences prévues par l'article 1601-5 du Code civil.

Bien qu'une telle irrégularité entraîne en principe la nullité de l'acte de vente, il convient toutefois de relativiser l'importance de cette conséquence en pratique. En effet, la nullité relative ne peut être invoquée que par l'acquéreur. Une entreprise d'assurance ayant octroyé une garantie financière d'achèvement ne pourrait donc pas se prévaloir de cette nullité pour tenter de se dégager de son obligation en tant que garant.

5.2.2. Analyse de l'Autorité

En l'état actuel du droit, alors que les entreprises d'assurance peuvent légalement octroyer des garanties d'achèvement, ces garanties ne peuvent toutefois pas être conformes à l'article 1601-5 du Code civil.

protection autre de la vie d'une personne humaine. Il s'agira des assurances de biens, les assurances de responsabilité et assurances santé. En vertu de directives européennes, chaque activité d'assurance est catégorisée par branches, en fonction de l'objet du risque à couvrir.

⁸³ Lettre circulaire 16/6 du 26 avril 2016 du Commissariat aux Assurances relative à la garantie financière d'achèvement.

Plusieurs acteurs du secteur des assurances rencontrés au cours de l'enquête ont critiqué cette situation, parfois qualifiée de « zone grise », dans la mesure où elle entraverait sans raison légitime l'activité d'entreprises d'assurance pourtant régulièrement agréées. En effet, plusieurs interlocuteurs ont confirmé que malgré la circulaire du Commissariat aux Assurances, certains notaires seraient réticents à authentifier les actes de vente de VEFA lorsque la garantie d'achèvement est émise par un assureur.

Partant, il échet de constater que le Règlement grand-ducal de 1977 constitue une entrave à l'activité des entreprises d'assurance bénéficiant de l'agrément « Crédit et caution ».

Eu égard aux constats qui précèdent, l'Autorité s'étonne que le cadre réglementaire en vigueur exige que l'octroi de garanties d'achèvement conformes à l'article 1601-5 du Code civil soit réservé aux seuls établissements bancaires. L'Autorité s'interroge également sur la conformité de cette limitation à l'égard de la Constitution.

L'article 35 de la Constitution du Grand-Duché de Luxembourg dispose en effet que : « *L'exercice de la liberté du commerce et de l'industrie ainsi que de la profession libérale et de l'activité agricole est garanti, sauf les restrictions déterminées par la loi* »⁸⁴. Ceci ne signifie pas que le législateur a carte blanche pour restreindre ladite liberté. Pour être conformes à la Constitution, les restrictions doivent d'une part être prévues par la loi⁸⁵, et d'autre part être rationnellement justifiées, adéquates et proportionnées à leur but⁸⁶.

D'une part, l'Autorité constate que la restriction en cause de la liberté du commerce et de l'industrie n'est pas prévue par la loi mais par un règlement grand-ducal. Or, bien que ce règlement soit pris sur base d'une habilitation législative, cela ne lui confère pas le caractère de véritable loi⁸⁷.

Il convient en outre de relever que la restriction de l'activité d'octroi des garanties d'achèvement aux seuls établissements bancaires et d'épargne n'est aucunement envisagée par la loi d'habilitation en cause, celle-ci disposant seulement que les conditions et modalités de la garantie d'achèvement sont à fixer par règlement grand-ducal.

⁸⁴ Constitution révisée en vigueur depuis le 1^{er} juillet 2023. Jusqu'au 30 juin 2023, une disposition identique en substance était prévue à l'article 11 (6) de la Constitution : « *La liberté du commerce et de l'industrie [...] sont garantis, sauf les restrictions à établir par la loi* ».

⁸⁵ Voir notamment : Tribunal administratif, jugement du 9 juillet 2008 n° 22771a.

⁸⁶ Voir notamment : Cour constitutionnelle, arrêt n° 176 du 23 décembre 2022.

⁸⁷ M. Besch. *Normes et légistique en droit public luxembourgeois*, Luxembourg, 2018.

D'autre part, l'Autorité considère que la restriction en cause n'est pas justifiée ni proportionnée. En effet, l'activité d'octroi de garanties d'achèvement entre dans le périmètre de l'activité des entreprises d'assurance agréées pour les branches 14 et 15 de l'assurance non-vie. Ces entreprises d'assurances font l'objet d'une régulation sectorielle, mise en œuvre par le Commissariat aux Assurances au Luxembourg. Il est encore donné à considérer le fait que ce « monopole bancaire » semble être une spécificité luxembourgeoise, d'autres États membres de l'Union européenne tels que l'Allemagne, la Belgique et la France, ne prévoyant pas une telle restriction.

Enfin, les acteurs du secteur des assurances rencontrés au cours de l'enquête ont souligné le caractère indispensable d'une fourniture de garanties d'achèvement par des entreprises d'assurances sur le marché. En effet, les établissements bancaires luxembourgeois ne pourraient pas satisfaire à eux seuls la totalité des besoins en garanties d'achèvement en raison des exigences prudentielles de diversification des risques auxquelles ces établissements sont soumis.

Dans ces conditions, il est difficile de soutenir que le monopole bancaire trouve une justification légitime, par exemple la protection des acquéreurs, et qu'il ne va pas au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre cet objectif.

5.3. Conclusion

Afin de clarifier les conditions de marché et de sortir de l'actuelle « zone grise », l'Autorité recommande au gouvernement de tirer les conséquences de la non-conformité du Règlement grand-ducal de 1977 à la Constitution et de formaliser en droit la fin du monopole bancaire en matière de garantie d'achèvement, quand bien même celle-ci est déjà effective dans la pratique.

Une levée de cette restriction stimulerait l'entrée sur ce marché d'autres assureurs luxembourgeois et étrangers, au bénéfice du promoteur et du client final.

5.4. Résumé

1. Les banques et les assurances se concurrencent sur le marché de l'émission de garanties d'achèvement VEFA.
2. Un règlement réserve un monopole d'émission aux seuls établissements bancaires mais l'émission de garanties d'achèvement VEFA par les assurances est tolérée dans les faits.
3. L'Autorité est d'avis que l'état actuel du droit est source d'incertitude pour les acteurs concernés. Aucun acteur historique luxembourgeois n'a investi en ce marché, en partie à cause de cela. Ce qui a pour conséquence que les principaux émetteurs de garanties d'achèvement sont soit situés à l'étranger soit de grands groupes internationaux.
4. L'Autorité recommande l'abrogation de ce monopole, en raison de sa non-conformité avec la Constitution.

6. La construction de logements

Qui dit promotion immobilière dit forcément construction. La phase de construction intervient généralement directement après délivrance des autorisations. Comme l'indiquait Marc Giorgetti dans le Lëtzebuurger Land du 15 mars 2019 : « *L'autorisation de construire est encore chaude et déjà que nos Bagger commencent à rouler* »⁸⁸.

Cette phase peut être sous-traitée à une ou plusieurs entreprises de construction lorsqu'il s'agit d'un promoteur-vente⁸⁹ ou bien prise en charge par le promoteur lui-même, dans le cas d'un promoteur-construteur.

6.1. Les étapes de la construction de logements en chiffres clés

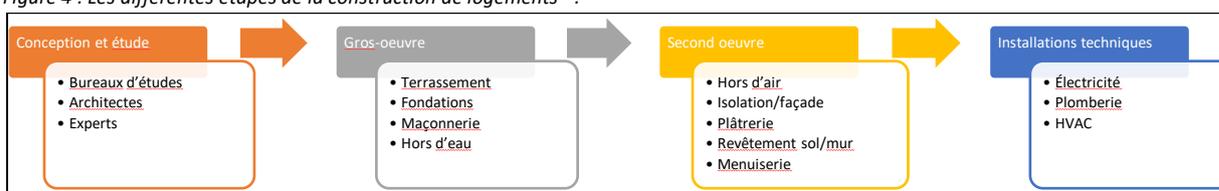
Les entreprises actives dans le domaine de la construction de logements sont diverses et variées. Dans le cadre de son enquête sectorielle « Construction et marchés publics », le Conseil, devenu l'Autorité, faisait la distinction entre trois types d'entreprises, selon la NACE construction du STATEC :

- Les entreprises générales de construction, qui proposent une palette de travaux à leurs clients et qui sont donc actives sur plusieurs corps de métiers (NACE 41) ;
- Les entreprises spécialisées, qui sont actives sur un corps de métier spécifique (NACE 43) et
- Les entreprises actives dans le secteur du génie civil (NACE 42).

Dans le contexte d'une construction d'un logement, différentes entreprises interviennent à tour de rôle. Les différents corps de métiers spécialisés dans l'ordre chronologique d'une construction peuvent être subdivisés en quatre grands groupes :

1. Conception et étude ;
2. Les travaux de gros-œuvre ;
3. Les travaux de second-œuvre ;
4. Les installations techniques.

Figure 4 : Les différentes étapes de la construction de logements⁹⁰.



⁸⁸ <https://www.land.lu/page/article/243/335243/FRE/index.html>.

⁸⁹ Voir à ce sujet la section 2 du présent rapport.

⁹⁰ Source : Autorité.

6.1.1. Conception et étude

La phase de conception et d'étude est une étape importante lors de la construction d'un logement, qui se déroule avant le début des travaux. Cette phase consiste à planifier la construction du logement en déterminant les besoins et les attentes, en concevant des plans détaillés et en réalisant des études techniques pour s'assurer de la faisabilité et de la sécurité de la construction.

Lors de cette phase, différents bureaux peuvent intervenir, à savoir : les bureaux d'études d'architectes, les bureaux d'études d'ingénieurs civils et les bureaux d'études techniques. Ces trois professions sont réglementées par la loi du 13 décembre 1989 portant organisation des professions d'architecte et d'ingénieur-conseil.

D'après le STATEC, les entreprises actives dans ce secteur sont regroupées dans la NACE 71 « *Activités d'architecture et d'ingénierie, activités de contrôle et analyses techniques* ». Les chiffres clés du secteur sont les suivants :

Tableau 9 : Chiffres clés des entreprises du secteur « Conception et étude »⁹¹.

Année	Nombre d'entreprises	Chiffre d'affaires	Valeur de la production	Excédent brut d'exploitation	Nombre de personnes occupées
2020	1.481	1.211.502.000€	1.094.752.000€	139.085.000€	8.399

6.1.2. Les travaux de gros-œuvre

Il est courant dans le domaine de la construction de parler de la phase « gros-œuvre fermé », qui comprend les étapes suivantes :

- Le terrassement, qui consiste à préparer le terrain pour la construction (nivèlement, excavation et évacuation des terres excédentaires) ;
- Les fondations, qui sont la partie de la structure du logement qui soutient son poids et le maintient stable ;
- La maçonnerie, qui consiste à construire le vide sanitaire, les murs extérieurs, et la dalle ;
- La mise hors d'eau, qui consiste à la pose de la charpente et de la couverture/toiture.
- La mise hors d'air qui correspond à la pose des menuiseries extérieures (portes et fenêtres).

D'après le STATEC, les entreprises actives dans ce secteur sont regroupées dans les NACE suivantes : « *Démolition et préparation des sites* » (43.1), « *Travaux de*

⁹¹ Source : STATEC.

couverture » (43.91) et « Autres travaux » (43.99). Les chiffres clés de ces entreprises sont les suivants⁹² :

Tableau 10 : Chiffres clés des entreprises du secteur « Travaux de gros-œuvre »⁹³.

Année	Nombre d'entreprises	Chiffre d'affaires	Valeur de la production	Excédent brut d'exploitation	Nombre de personnes occupées
2020	590	864.964.000€	782.124.000€	92.693.000€	7.191

6.1.3. Les travaux de second-œuvre

Les travaux de second-œuvre se rapportent aux travaux d'intérieur qui rendent le logement fonctionnel. Pour les fins de cette enquête, l'Autorité a traité séparément les installations techniques (électricité, chauffage et plomberie) dans une autre phase. Indépendamment de l'ordre dans lequel les prestations sont réalisées, les travaux de second-œuvre consistent en :

- L'isolation et la façade : l'isolation et la façade sont étroitement liées au Luxembourg, où la technique de l'isolation par l'extérieur (ITE) est très répandue. Il s'agit d'une isolation en plaques/dalles de polystyrène extrudé ou expansé collées à l'aide d'un mortier-colle et éventuellement sur filet, avant d'être recouvertes par un crépis de façade.
- La plâtrerie : elle consiste en l'application d'un enduit à base de plâtre sur les murs et les plafonds, afin d'obtenir une surface lisse et homogène.
- Les revêtements de sol : indispensable dans un logement, il s'agit de la couche supérieure du plancher qui recouvre la surface du sol. Le choix du revêtement de sol dépend du style du logement, de l'usage prévu de la pièce, de la facilité d'entretien, du budget et de la préférence personnelle.
- La peinture, les revêtements muraux : le mur sur lequel la peinture est posée peut être brut (en plâtre) mais est généralement revêtu par un papier à peindre, lisse ou structuré. Il existe des alternatives au papier à peindre, tels que des papiers-peints, des panneaux de bois, des pierres murales décoratives ou bien encore de la faïence (carrelages muraux).
- Les menuiseries intérieures : par menuiseries intérieures, on entend principalement la pose des portes intérieures et de leurs accessoires (serrures,

⁹² Ne tient pas compte des chiffres des entreprises générales de construction qui interviennent sur plusieurs corps de métiers. Ne tient pas compte des chiffres des entreprises de menuiserie, la ventilation entre menuiserie intérieure et extérieure n'étant pas disponible.

⁹³ Source : STATEC.

gonds, poignées). Les portes intérieures sont souvent fabriquées en bois massif, en MDF ou en placage bois.

D'après le STATEC, les entreprises actives dans ce secteur sont regroupées dans la NACE 43.3 « *Travaux de finition* », dont les chiffres-clés sont les suivants⁹⁴ :

Tableau 11 : Chiffres clés des entreprises du secteur « Travaux de second-œuvre »⁹⁵.

Année	Nombre d'entreprises	Chiffre d'affaires	Valeur de la production	Excédent brut d'exploitation	Nombre de personnes occupées
2020	1.011	1.080.258.000€	961.171.000€	81.398.000€	9.341

6.1.4. Les installations techniques

Les installations techniques sont généralement installées durant les travaux de second-œuvre. Elles permettent de rendre la maison habitable. Elles sont de nature suivante :

- Installations électriques : ces installations permettent l'arrivée du courant électrique au sein du logement ;
- Plomberie : elle est responsable de l'approvisionnement en eau potable et de l'évacuation des eaux usées.
- HVAC (Heating, Ventilation and Air Conditioning) : le système HVAC comprend plusieurs composants, tels que le système de chauffage, le système de ventilation et le système de climatisation.

D'après le STATEC, les entreprises actives dans ce secteur sont regroupées dans la NACE 43.2 « *Travaux d'installation électrique, plomberie et autres travaux d'installation* », dont les chiffres-clés sont les suivants⁹⁶ :

Tableau 12 : Chiffres clés des entreprises du secteur « Installations techniques »⁹⁷.

Année	Nombre d'entreprises	Chiffre d'affaires	Valeur de la production	Excédent brut d'exploitation	Nombre de personnes occupées
2020	838	1.739.047.000€	1.536.940.000€	138.116.000€	14.029

6.1.5. Autres

En ce qui concerne les entreprises générales de construction, elles interviennent en pratique sur plusieurs corps de métiers. Leur activité est regroupée au sein de la

⁹⁴ Ne tient pas compte des chiffres des entreprises générales de construction qui interviennent sur plusieurs corps de métiers. Tient compte de toute le secteur menuiserie, la ventilation entre menuiserie intérieure et extérieure n'étant pas disponible.

⁹⁵ Source : STATEC.

⁹⁶ Ne tient pas compte des chiffres des entreprises générales de construction qui interviennent sur plusieurs corps de métiers.

⁹⁷ Source : STATEC.

NACE 41.2 « *Construction de bâtiments résidentiels et non résidentiels* ». Les chiffres clés sont les suivants :

Tableau 13 : Chiffres clés des entreprises du secteur « Construction de bâtiments »⁹⁸.

Année	Nombre d'entreprises	Chiffre d'affaires	Valeur de la production	Excédent brut d'exploitation	Nombre de personnes occupées
2020	695	2.349.915.000€	1.452.864.000€	138.731.000€	13.427

Enfin, l'Autorité est consciente qu'il existe encore une multitude de corps de métiers qui interviennent dans le cadre des finitions d'un logement. C'est le cas pour les aménagements extérieurs, l'ameublement (cuisine), etc.

6.2. Constats et analyses

6.2.1. La construction de logements

La différence entre demande potentielle et construction effective

Le stock de logement est constitué par le parc immobilier existant sur le marché. Divers flux affectent ce stock positivement ou négativement :

Tableau 14 : Flux qui affectent le stock de logement⁹⁹.

Flux positifs	Flux négatifs
Construction de nouveaux logements	Destruction de logements (vétusté, etc.)
Transformation de logements existants (division d'une maison unifamiliale en plusieurs appartements, etc.)	Transformation de logements existants (fusion de plusieurs appartements, etc.)
Transformation de bureaux en logements	Transformation de logements en bureaux
Mise sur le marché (vente / location) de logements existants inoccupés	Retrait du marché de logements existants précédemment occupés

La demande potentielle en logements correspond à une estimation de l'augmentation du parc immobilier nécessaire en fonction des évolutions démographiques prévues. La demande potentielle est principalement déterminée par des projections démographiques concernant la population et le nombre de ménages, ainsi que, dans une moindre mesure, par des estimations concernant le renouvellement du parc immobilier existant et le maintien d'une réserve de mobilité adéquate (logements vacants nécessaires pour assurer la fluidité du marché).

Différents points de vue s'opposent sur la question de la production suffisante ou non de logements relativement à l'accroissement de la population résidente.

Une publication du STATEC a estimé la demande potentielle en logements au Luxembourg à une moyenne annuelle située entre 6.200 et 8.000 logements entre 2018

⁹⁸ Source : STATEC.

⁹⁹ Source : Autorité.

et 2030¹⁰⁰. Une publication précédente portait le besoin en logements aux alentours de 6.500 logements par an entre 2010 et 2030¹⁰¹.

La demande potentielle en logements ne permet pas nécessairement d'estimer le nombre de nouveaux logements à construire. En effet, la construction de nouveaux logements ne constitue qu'un des flux permettant d'augmenter le parc immobilier. Lorsque la demande en logements est satisfaite par d'autres moyens, tels que la mise sur le marché de logements existants (inoccupés), le nombre de nouveaux logements effectivement construits peut être inférieur à la demande en logements.

Une comparaison sur le long terme entre le nombre de nouveaux ménages (et, par extension, la demande potentielle) et le nombre de logements achevés permet d'apprécier le dimensionnement du parc immobilier : lorsque, sur une période longue, le nombre de nouveaux ménages est inférieur au nombre de logements achevés, il se déduit que le parc immobilier peut devenir surdimensionné ; à l'inverse, lorsque sur une période longue, le nombre de logements achevés est inférieur à celui des nouveaux ménages, alors une situation de pénurie de logements peut être constatée.

Grâce aux données disponibles entre 1970 et 2016¹⁰², il est possible d'estimer que le parc immobilier luxembourgeois a connu un surdimensionnement dû à des constructions de logements excédentaires par rapport au nombre de nouveaux ménages de 1970 jusqu'au début des années 2000. Cet excédent s'est ensuite résorbé progressivement, étant donné que le nombre de logements construits est devenu inférieur à la demande potentielle, en particulier sur la période de 2010 à 2016, lors de laquelle la demande potentielle en logements a fortement augmenté sans que la construction n'augmente au même rythme.

En 2019, la Fondation IDEA estimait ainsi que 80% des excédents de logements accumulés entre 1970 et 2000 auraient été consommés depuis¹⁰³. La Fondation IDEA prévoyait alors, selon une hypothèse restrictive, qu'il faudrait construire un nombre de nouveaux logements au moins égal à l'accroissement du nombre de ménages privés, soit 6.400 unités par an entre 2020 et 2030.

Dans un rapport de 2018¹⁰⁴, le Conseil Economique et Social (« CES ») faisait également le constat d'une « *disproportion manifeste entre la demande et l'offre de logements* », caractérisée par une demande croissante et une offre rigide. Du côté de l'offre, le CES

¹⁰⁰ F. Peltier (STATEC). *Projections des ménages et de la demande potentielle en logements : 2018-2060*, Luxembourg, 2019.

¹⁰¹ F. Peltier (STATEC). *Projections des ménages et des besoins en logements : 2018-2030*. Luxembourg, 2011.

¹⁰² STATEC. *Le nombre de nouveaux logements en progression, Regards n° 08*, Luxembourg, 2019.

¹⁰³ Fondation IDEA. *Logement au Luxembourg : le pire serait-il à venir ?*, Luxembourg, 2019. La Fondation IDEA est un *think tank* créé à l'initiative de la Chambre de Commerce dont les publications concernent les politiques socio-économiques au Luxembourg.

¹⁰⁴ CES. *Evolution économique, sociale et financière du pays 2018*, Luxembourg, 2018.

soulignait, entre autres facteurs, l'insuffisante mise sur le marché de terrains constructibles et la production insuffisante de logements. À l'instar de la Fondation IDEA, le CES estimait que le rythme de construction de nouveaux logements devrait suivre, au moins, l'accroissement démographique, rappelant également la nécessité de rattraper le retard historique accumulé dans la construction de nouveaux logements, compte tenu du rythme passé insuffisant au regard de la croissance de la population.

Or, les statistiques passées concernant la construction de logements révèlent que la moyenne annuelle des logements achevés sur la période récente (2009-2019) est largement inférieure à l'estimation du nombre de logements à construire annuellement sur la période à venir (2020-2030) :

Tableau 15 : Nombre de logements construits par type de bâtiment et moyennes¹⁰⁵.

Type de bâtiment	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Maisons unifamiliales	1.073	747	845	1.013	1.078	1.277	1.194	1.182	1.302	1.106	1.136
Maisons à appartements	2.018	1.331	1.072	1.062	1.238	1.744	1.329	2.233	2.241	2.298	1.779
Bâtiments semi-résidentiels	564	626	229	223	319	331	568	414	712	575	703
Total	3.655	2.704	2.146	2.298	2.635	3.352	3.091	3.829	4.255	3.979	3.618
Moyenne de logements construits par période											
2000-2009	2.589			2010-2016			2.865				
2010-2019	3.191			2017-2019			3.951				

Ainsi, en moyenne, entre 2012 et 2016, moins de 3.000 nouveaux logements ont été construits chaque année, tandis que cette moyenne monte à près de 4.000 logements entre 2017 et 2019. Le LISER a également constaté une « *limite structurelle* » à la construction de logements aux alentours de 4.500 logements par an, soulignant le constat d'une élasticité-prix de l'offre quasiment nulle (une augmentation des prix n'entraîne pas une augmentation des volumes en logements)¹⁰⁶.

Ces résultats passés questionnent la capacité du marché immobilier luxembourgeois à satisfaire, par la construction de nouveaux biens, la demande potentielle en logements projetée pour les années à venir. La Fondation IDEA s'interrogeait ainsi en 2019 sur « *la capacité du pays à pouvoir faire face à une demande potentielle aussi soutenue dans un contexte où l'offre de logements est contrainte par les délais de livraison nécessaires afin de respecter des normes 'urbanistico-environnementales', la rareté du foncier, et la capacité à trouver de la main-d'œuvre supplémentaire* ».

¹⁰⁵ Source : STATEC.

¹⁰⁶ Entretien avec l'Autorité.

La pertinence de cette interrogation, soulevée dès 2019, paraît d'autant plus à propos au regard du contexte actuellement connu par le secteur de l'immobilier. Ainsi, selon une estimation de la Fédération des artisans et de la Chambre des Métiers, la production de logements pour l'année 2023 serait appelée à diminuer de 1.500 unités, passant de 3.800 à 2.300 logements achevés¹⁰⁷.

La mobilisation limitée de terrains disponibles pour la construction

Le volume de logements construits peut être mis en relation avec la problématique de la forte concentration de la détention de terrains constructibles pour l'habitat, analysée au sein de la section 4. En effet, la construction de nouveaux logements peut être réalisée soit sur des terrains non bâtis (« consommation foncière »), soit sur des terrains où un bâtiment a été démolé pour permettre la reconstruction d'une ou plusieurs maisons ou d'un immeuble (« reconstruction de bâtiments »).

Selon les constats de l'Observatoire de l'Habitat¹⁰⁸, un total de 633 hectares de terrains en zone résidentielle ont été consommés ou reconstruits entre 2010 et 2016, correspondant à la création de 19.250 nouveaux logements. La construction de nouveaux logements a été effectuée en majeure partie sur des terrains jusqu'alors non bâtis (460 hectares pour 13.044 logements). La construction de nouveaux logements a reposé dans une moindre mesure sur la reconstruction de bâtiments (173 hectares pour 6.206 logements). Si la construction de nouveaux logements est ainsi majoritairement liée à l'utilisation de nouveaux terrains, il convient toutefois de souligner la plus forte densité des terrains reconstruits. En effet, la plupart des logements reconstruits sont des appartements (80%, contre 20% de maisons), ce qui permet d'accueillir un plus grand nombre de logements pour chaque are de terrain utilisé. En revanche, une plus grande proportion de maisons sont construites sur les terrains nouvellement consommés (40%, contre 60% d'appartements).

Ainsi, la majorité des logements étant construits sur des terrains non bâtis, la concentration de la détention de ces terrains est d'autant plus susceptible d'affecter le volume de la construction de nouveaux logements. Il apparaît que parmi les catégories de propriétaires détenant la majorité du foncier constructible, une partie importante de ces détenteurs mobilise ces terrains de façon limitée.

La situation des *Baulücken* est à cet égard particulièrement significative. Un « *Baulücke* » se définit comme un terrain entièrement viabilisé, se situant dans une zone destinée à l'habitat et étant immédiatement constructible moyennant une autorisation de

¹⁰⁷ <https://www.fda.lu/actualites/actualites/fda-actualites/conference-de-presse-alerte-logement-1-3-des-unites-ne-seront-pas-construites-en-2023>.

¹⁰⁸ Observatoire de l'Habitat/LISER. *La construction de logements, entre consommation foncière et reconstruction de terrains – étude sur le Grand-Duché de Luxembourg entre 2010 et 2016*, Luxembourg, 2019.

construire (sans préalablement faire l'objet d'un PAP « nouveau quartier »). Les *Baulücken* correspondent ainsi à des interstices de terrains non construits dans le tissu urbain existant.

Selon les données du LISER, les *Baulücken* constituaient ensemble une superficie de 995 hectares en 2013¹⁰⁹ et 941 hectares en 2016¹¹⁰. En 2020/2021, l'étude Raum+ a estimé la superficie des *Baulücken* à 823 hectares¹¹¹. Il convient de préciser, toutefois, que seules 89 communes, représentant 93% de la population du Luxembourg, ont été analysées dans le cadre de cette étude. Une approximation par simple application d'une règle de 3 permet ainsi d'estimer la superficie totale des *Baulücken* à 885 hectares pour l'ensemble du Luxembourg en 2020/2021.

Ainsi que le rappelle le LISER, la diminution de la superficie des *Baulücken* peut s'expliquer par la construction de bâtiments, mais peut également avoir pour origine des modifications du zoning et du parcellaire, des PAP acceptés ou encore de remarques des communes. La superficie des *Baulücken* n'en demeure pas moins élevée, ce qui permet d'inférer un rythme de construction sur ces terrains inférieurs à celui qui pourrait être attendu compte tenu du fait qu'il s'agit de terrains déjà viabilisés et dont la mobilisation ne nécessiterait pas d'élaborer un PAP.

Or, la détention des *Baulücken* est particulièrement concentrée entre les mains des personnes physiques et des personnes morales privées. En 2016, les personnes physiques détenaient ainsi plus de 75% des *Baulücken* et les personnes morales privées 12%. À l'inverse, les acteurs publics (Communes, État, Fonds et SNHBM) détenaient seulement 53 hectares, soit 5,6% du total du potentiel foncier destiné à l'habitat.

Cette répartition extrêmement déséquilibrée est symptomatique de deux phénomènes complémentaires :

- D'une part, les personnes physiques et les personnes morales privées détiennent la majeure partie des *Baulücken*, sans les mobiliser au rythme qui pourrait être attendu ;
- D'autre part, les acteurs publics n'ont qu'un accès limité à ces terrains, ce qui limite leur capacité de construction de logements à court terme.

¹⁰⁹ Observatoire de l'Habitat/LISER. *Le potentiel foncier destiné à l'habitat au Luxembourg en 2013*, Luxembourg, 2013.

Les surfaces sont exprimées en « potentiel foncier » pour l'habitat, qui est calculé en utilisant 100% de la superficie disponible localisée en zone d'habitation et 75% de la superficie disponible localisée en zone mixte.

¹¹⁰ Observatoire de l'Habitat/LISER. *Le potentiel foncier destiné à l'habitat au Luxembourg en 2016*, Luxembourg, 2016.

¹¹¹ Observatoire de l'Habitat/LISER et al. *Raum+: Zwischenbericht Siedlungsflächenreserven in Luxemburg 2020/2021*, Luxembourg, 2021.

6.2.2. Le coût de la main d'œuvre

Le Luxembourg est à considérer comme un territoire compétitif par rapport à ses pays voisins en ce qui concerne la main d'œuvre dans le secteur de la construction.

Premièrement, d'après le STATEC, le domaine de la construction est l'un des secteurs où le coût moyen par heure travaillée est le plus faible dans le pays. En effet, le coût moyen par heure atteint les 32,40€ en 2022. Seules les activités de services administratifs et de soutien (31,40€/heure) et l'hébergement et restauration (30,30€/heure) ont un coût moyen inférieur. Ceci est à mettre en relief avec le fait que le coût moyen par heure travaillée dans le domaine de la construction est plus élevé dans les trois pays voisins (à titre d'exemple, le coût moyen par heure belge atteignait en 2020 36€/heure)¹¹².

Deuxièmement, le taux de croissance coût moyen par heure travaillée dans le secteur de la construction entre 2020 et 2022 se situe à 3,2%, soit en dessous de la moyenne tous secteurs confondus qui s'établit à 3,5%. Cela signifie que le coût de la main d'œuvre évolue de façon inférieure aux autres secteurs, ce qui pérennise sa compétitivité.

Troisièmement, le Luxembourg attire cette main d'œuvre, dans la mesure où le salaire moyen constaté dans le secteur de la construction est supérieur à celui pratiqué dans pays limitrophes. D'après EUROSTAT, la dernière enquête publiée sur la structure des salaires calcule (avant impôts) un salaire horaire moyen de 18,32€ au Luxembourg. En comparaison, l'Allemagne affiche un salaire horaire moyen de 17,22€.

Néanmoins, ce salaire horaire moyen reste l'un des plus bas au Luxembourg lorsqu'on compare les différentes branches d'activités. Tout comme pour le coût moyen, seules les activités de services administratifs et de soutien (16,15€/heure) et l'hébergement et restauration (14,91€/heure) ont un coût moyen inférieur.

Tous ces éléments font que les entreprises luxembourgeoises ne devraient pas avoir de difficultés à trouver une main d'œuvre compétente, tout en maîtrisant les coûts salariaux, ce qui permettrait *in fine* une meilleure efficacité sur le marché de la construction de logements.

En effet, la stabilisation du coût de la main d'œuvre est à mettre en relation avec l'augmentation croissante du prix des logements. Si une part de cette augmentation est certes liée au prix de base du foncier, les études précédemment citées dans ce rapport indiquent que la grande majorité du foncier est détenue par des sociétés privées, dans

¹¹² Voir à ce sujet: <https://statbel.fgov.be/fr/themes/emploi-formation/salaires-et-cout-de-la-main-doeuvre/cout-de-la-main-doeuvre>

certains cas depuis plusieurs années, de sorte que le coût initial du terrain n'évolue pas ou se limite aux frais d'entretien. Ainsi, l'autre part de l'augmentation constatée est en lien direct avec la marge réalisée par les promoteurs. Cette augmentation est démontrée, par ailleurs, par la forte évolution de l'excédent brut d'exploitation dans le secteur de la promotion immobilière, multiplié par presque 8 entre 2010 et 2020. Dans « *Le logement comme appareil de capture* », Antoine Paccoud indiquait que « *l'augmentation des marges semble donc dépendre du surtravail, c'est-à-dire l'appropriation monopolistique des travaux par un petit nombre de promoteurs en position de force sur le marché du logement de par leurs réserves stratégiques de foncier* ». Ceci signifierait que ces dernières années, le gain, approprié par les promoteurs, a augmenté de manière exponentielle, et qu'il s'est répercuté sur les coûts des logements, sans revenir à la main d'œuvre.

Du point de vue du droit de la concurrence, la question est de savoir si ce phénomène résulte d'une concertation illicite entre les grands acteurs du secteur, qui se seraient entendus pour maintenir de bas salaires et rendre l'embauche moins attractive. Une telle concertation serait susceptible de diminuer les capacités de construction de ces acteurs et de réduire par voie de conséquence le nombre de nouveaux logements construits (effet volume négatif) tout en augmentant le prix de vente des logements (effet prix positif) et les marges des employeurs.

L'Autorité de concurrence néerlandaise (*Autoriteit Consument & Markt*, « ACM ») s'est intéressée à plusieurs reprises à la collusion entre employeurs dans le cadre des conditions de travail. Dans un guide publié en 2017¹¹³, l'ACM a indiqué : « *Dans les conventions collectives, les employeurs et les employés s'accordent sur les conditions de travail, tels que les salaires et les pensions. De tels accords sont anticoncurrentiels car ils harmonisent les coûts des employeurs et réduisent la concurrence sur les conditions de travail. Toutefois, afin de ne pas empêcher sérieusement les parties à la négociation collective d'atteindre leurs objectifs sociaux, l'article 16 de la loi sur la concurrence prévoit une exception à l'interdiction des ententes. Il s'agit de la 'cao-exceptie'.* »

Néanmoins, l'ACM pose deux conditions pour que l'accord tombe sous la *cao-exceptie* :

- La première est que l'accord doit *par nature* être le résultat d'un dialogue social entre les employeurs et les employés ;
- La seconde est que l'accord doit *par objectif* conduire à l'amélioration des conditions de travail et/ou de la protection de l'emploi.

Ces deux conditions découlent directement de la jurisprudence européenne. Il s'agit en l'occurrence de l'arrêt de la Cour de justice des communautés européennes du

¹¹³ Autoriteit Consument & Markt, Leidraad Tariefafspraken voor zzp'ers in cao's, 2017. Texte original en néerlandais, traduction libre de l'Autorité.

21 septembre 1999 dit « arrêt Albany »¹¹⁴ qui indiquait notamment en ses points 60, 62 et 63 :

« Il résulte ainsi d'une interprétation utile et cohérente des dispositions du traité, dans leur ensemble, que des accords conclus dans le cadre de négociations collectives entre partenaires sociaux en vue de tels objectifs doivent être considérés, en raison de leur nature et de leur objet, comme ne relevant pas de l'article 85, paragraphe 1, du traité. »

« En l'occurrence, il y a lieu de constater, d'une part, que, à l'instar de la catégorie des accords visés ci-dessus, générés par le dialogue social, l'accord en cause au principal a été conclu sous la forme d'une convention collective et constitue le résultat d'une négociation collective entre les organisations représentatives des employeurs et des travailleurs. »

« D'autre part, quant à son objet, l'accord en cause au principal met en place, dans un secteur déterminé, un régime de pension complémentaire géré par un fonds de pension auquel l'affiliation peut être rendue obligatoire. Un tel régime vise, dans son ensemble, à garantir un certain niveau de pension à tous les travailleurs de ce secteur et contribue dès lors directement à l'amélioration de l'une des conditions de travail des travailleurs, à savoir leur rémunération. »

En dehors d'une convention collective, il ressort qu'un accord entre employeurs sur les conditions de travail et les salaires est considéré comme contraire au droit de la concurrence. C'est sur cette base que l'ACM avait lancé en 2021 une enquête dans le secteur de la grande distribution¹¹⁵, où les employeurs se seraient concertés afin de mettre en place une limitation de l'augmentation des salaires, sans l'accord des syndicats et postérieurement aux échecs des premières négociations lors du renouvellement de la convention collective. Ceci ne répondait pas aux conditions énoncées supra. Il s'avère que, à la suite d'un accord trouvé entre les syndicats et les supermarchés, l'ACM a décidé de clôturer l'affaire.

Au Luxembourg, il arrive régulièrement que des promoteurs et des constructeurs se plaignent d'une pénurie de main d'œuvre. D'une part, selon une étude de la Chambre des métiers¹¹⁶, 32% des entreprises de construction se disent gênées par une telle pénurie. D'autre part, le STATEC constate une augmentation de presque 11% de création d'emplois dans le domaine de la construction, soit presque 4 points de pourcentage de

¹¹⁴ CJCE, arrêt du 21 septembre 1999, *Albany*, C-67/99, points 60 à 64.

¹¹⁵ Voir à ce sujet <https://www.acm.nl/en/publications/acm-suspends-investigation-possible-wage-fixing-cartel-between-supermarkets-after-conclusion-collective-agreement>.

¹¹⁶ Chambre des Métiers. *Prise de position Besoin en main-d'œuvre et en compétences dans l'Artisanat : Constats et propositions politiques*, Luxembourg, 2023.

plus que dans le secteur privé en général. L'augmentation continue de la main-d'œuvre frontalière, plus rapide que celle des résidents, ne suffirait pas à pourvoir ces postes.

Deux hypothèses majeures pourraient permettre d'expliquer la persistance d'une telle pénurie. D'une part, cette pénurie pourrait être le résultat du manque d'attractivité des conditions de travail, dont il n'est pas exclu qu'elle résulte d'une concertation entre employeurs. Au vu de l'évolution de l'excédent brut d'exploitation dans le secteur de la promotion immobilière, il serait en effet raisonnable de s'attendre à ce que la concurrence pour attirer la main d'œuvre entraîne une hausse des salaires. D'autre part, pour autant que la pénurie dont se plaignent les employeurs porte sur des emplois qualifiés, elle pourrait résulter d'une inadéquation entre les besoins des entreprises de l'industrie et les qualifications de la main d'œuvre disponible.

6.3. Conclusion

Plusieurs acteurs rencontrés au cours de l'enquête ont souligné la mobilisation insuffisante, selon eux, des terrains détenus par la puissance publique. Pour sa part, l'Autorité constate que la majorité des terrains constructibles détenus par la puissance publique est constituée de terrains non disponibles pour un développement rapide, soit parce qu'ils ne sont pas encore viabilisés, soit parce qu'ils ne disposent pas encore d'un PAP. Partant, l'Autorité ne partage pas de manière générale les critiques adressées à la puissance publique concernant le développement insuffisant des terrains qu'elle détient.

Le problème de la main d'œuvre dans le secteur de la construction est un sujet incontestable au Luxembourg : tout éventuel manque de main d'œuvre aurait une incidence directe sur les capacités des entreprises à construire des logements. D'un côté, les employeurs se plaignent d'un manque de main d'œuvre, en particulier d'une main d'œuvre qualifiée. D'un autre côté, les syndicats associent le manque de main d'œuvre à de mauvaises conditions de travail, en particulier le niveau des salaires.

À l'instar de l'ACM, qui s'est déjà intéressée à la collusion entre employeurs sur les conditions de travail, il reste possible d'envisager, qu'à la base de ces conditions de travail, puisse se trouver une concertation entre les grands acteurs pour maintenir de bas salaires et rendre l'embauche moins attractive. Une telle concertation pourrait avoir un effet négatif sur le nombre de nouveaux logements construits tout en augmentant le prix de vente des logements et les marges des employeurs.

Il est néanmoins aussi envisageable qu'une pénurie de main d'œuvre soit le résultat du manque d'attractivité des conditions de travail ou d'une inadéquation entre les besoins des entreprises de l'industrie et les qualifications de la main d'œuvre disponible.

6.4. Résumé

1. La construction peut être séparée en différentes étapes : conception et étude, gros-œuvre, second-œuvre, installations techniques.
2. Il peut être estimé qu'un nombre faible, voire insuffisant de logements ont été construits sur la période récente (2009-2019). Il est de plus anticipé que ce constat demeure, voire s'amplifie sur la période à venir (2020-2030).
3. L'Autorité ne partage pas les critiques adressées à la puissance publique concernant le développement insuffisant des terrains qu'elle détient.
4. Le problème de la main d'œuvre dans le secteur de la construction est un sujet récurrent au Luxembourg. Il est possible que cette pénurie s'explique par le manque d'attractivité des conditions de travail dans le secteur, dont il n'est pas exclu qu'il résulte d'une concertation entre employeurs pour maintenir de bas salaires et rendre l'embauche moins attractive. Une telle concertation serait susceptible de diminuer les capacités de construction de ces acteurs et de réduire par voie de conséquence le nombre de nouveaux logements construits (effet volume négatif) tout en augmentant le prix de vente des logements (effet prix positif) et les marges des employeurs.
5. Il est néanmoins aussi envisageable qu'une pénurie de main d'œuvre soit le résultat d'une inadéquation entre les besoins des entreprises de l'industrie et les qualifications de la main d'œuvre disponible.
6. La phase de construction de logements dans la chaîne de valeur immobilière peut générer d'autres circonstances susceptibles d'être problématiques au regard du droit de la concurrence mais qui n'ont pas été approfondies dans le cadre de ce rapport d'enquête sectorielle, à l'instar de l'approvisionnement en matériaux de construction.

7. La commercialisation

Comme élément final de la chaîne de valeur, la commercialisation est l'étape lors de laquelle le bien est vendu au client final. Dans cette étape interviennent généralement une agence immobilière, un portail d'annonce ainsi que le notaire qui authentifie les actes de vente. Dans le présent contexte, l'Autorité se concentrera sur les agences immobilières.

7.1. Le contexte légal des agences immobilières

La définition de la profession d'agent immobilier figure au sein de l'article 2 de la loi modifiée du 2 septembre 2011 réglementant l'accès aux professions d'artisan, de commerçant, d'industriel ainsi qu'à certaines professions libérales.

L'activité de l'agent immobilier est définie comme étant : « *L'activité commerciale consistant à intervenir comme intermédiaire dans les opérations portant sur les biens immobiliers. Cette intermédiation est généralement effectuée à titre de courtier dans le sens où l'agent immobilier met en relation deux personnes en vue de la conclusion d'un contrat portant sur des biens immobiliers* ».

L'agent immobilier est donc un intermédiaire, qu'il agisse en qualité de personne physique ou morale. Il offre des services, tels que la mise en relation d'un vendeur avec un acheteur, d'un propriétaire avec un futur locataire ou encore des services d'estimation de biens ou de conseils professionnels.

Au Luxembourg, cette activité est soumise à une autorisation d'établissement. Pour l'obtenir, la personne concernée doit satisfaire les conditions suivantes :

- remplir les conditions légales d'honorabilité professionnelle ;
- justifier d'un assurance responsabilité civile ;
- disposer d'un lieu fixe d'exploitation sur le territoire grand-ducal ;
- justifier des qualifications requises.

7.2. Les chiffres clés des agences immobilières

D'après le STATEC, les agences immobilières représentaient (NACE 68.31)¹¹⁷ pas loin de 571 millions d'euros de chiffre d'affaires en 2019. Le secteur occupait 1.750 personnes, réparties en 1.221 entreprises.

¹¹⁷ Nomenclature statistique des activités économiques. La sous-classe 68.31 comprend la prestation d'activités immobilières par des agences immobilières ; l'intermédiation en matière d'achat, de vente, de location de biens immobiliers pour le compte de tiers ; les services de conseil et d'évaluation en rapport avec l'achat, la vente et la location de biens immobiliers, pour le compte de tiers et les activités des agents fiduciaires en immobilier.

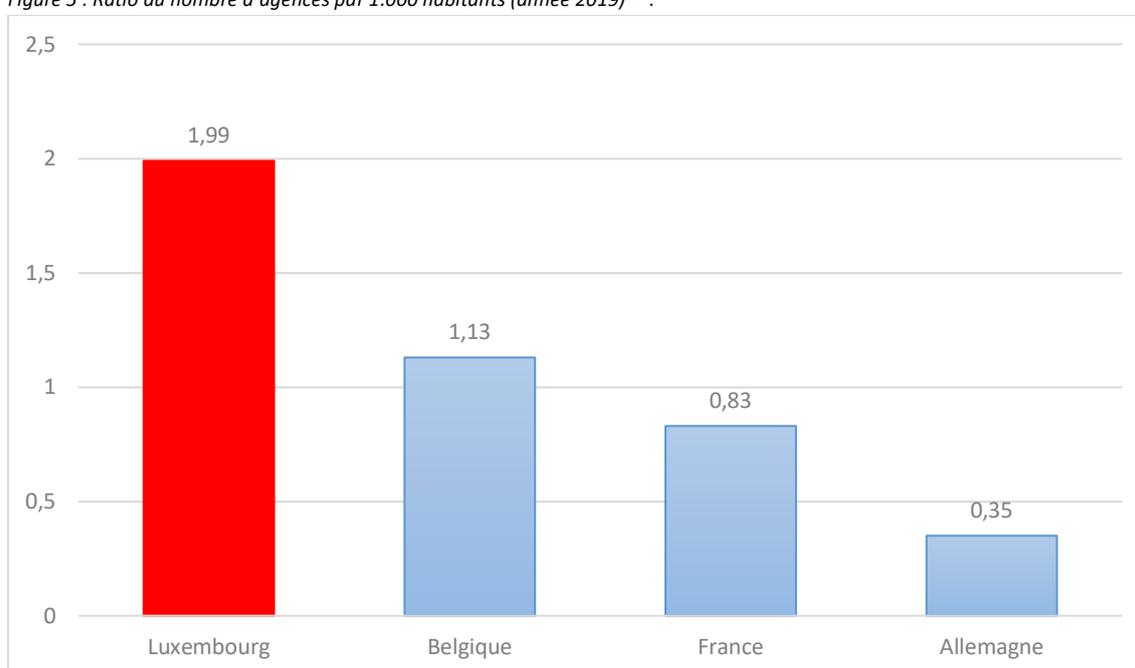
L'excédent brut d'exploitation était proche de 123 millions d'euros. La valeur de la production atteignait près de 410 millions d'euros.

Tableau 16 : Chiffres clés des agences immobilières¹¹⁸.

Année	Nombre d'entreprises	Chiffre d'affaires	Valeur de la production	Excédent brut d'exploitation	Nombre de personnes occupées
2020	1.293	573.247.000€	405.443.000€	91.973.000€	1.763

Une mise en contexte avec ses pays voisins permet de constater que les agents immobiliers, ainsi que les agences immobilières, sont bien représentés au Luxembourg. En effet, d'après EUROSTAT¹¹⁹, le Luxembourg était en 2019 le 1^{er} pays européen en termes de ratio « nombre d'agences / 1.000 habitants », avec 1,99 agences pour 1.000 habitants et se situait largement au-dessus de ses pays voisins.

Figure 5 : Ratio du nombre d'agences par 1.000 habitants (année 2019)¹²⁰.



Le nombre d'agences immobilières au Luxembourg est une matière à débat récurrent au Luxembourg. Selon la Chambre immobilière, une des explications de l'augmentation constante des prix des logements est que les propriétaires de maisons souhaitent vendre au prix maximal, et trop d'agences dans le besoin s'engagent à vendre des prix trop élevés.

L'accès à la profession, trop facilité d'après la Chambre immobilière, conduit à certains comportements nocifs au bon fonctionnement du marché : la concurrence entre agents immobiliers pour l'obtention du mandat de vente d'un bien peut en effet les conduire à

¹¹⁸ Source : STATEC.

¹¹⁹ https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/SBS_NA_1A_SE_R2_custom_2300618/default/table?lang=en.

¹²⁰ Source : EUROSTAT.

exagérer leur estimation de la valeur du bien dans le seul but de l'obtenir. Or, de telles estimations peuvent conduire à une hausse des prix sans rapport avec la réalité du marché immobilier. Cette réduction de la qualité de l'information affecte négativement le fonctionnement concurrentiel du marché en entretenant une hausse des prix ou en ralentissant le volume des transactions.

L'Autorité soutient l'idée de la Chambre immobilière de revaloriser la profession de l'agent immobilier, par exemple dans le cadre de la réforme du droit d'établissement. Une revalorisation en termes de connaissances économiques, juridiques et techniques pourrait d'une part contribuer à une hausse de la qualité des services, au bénéfice des vendeurs et des acheteurs et d'autre part réguler l'accès à la profession, dans le but final d'enrayer les comportements décrits supra.

7.3. Le cadre légal de la rémunération de l'agent immobilier

En principe, lorsqu'un propriétaire décide de faire appel à un agent immobilier pour mettre en vente son bien, c'est lui qui bénéficie d'une prestation. Il est donc logique qu'il supporte les frais à sa charge. Lorsque le vendeur a recours aux services d'un agent immobilier, la contrepartie payée par celui-ci est appelée commission.

Il s'agit ainsi d'une rémunération *sui generis*. Le prix de vente a valeur de base pour le calcul de la rémunération de l'agent mais, juridiquement, la rémunération de l'agent n'est pas comprise dans le prix de vente.

Cette commission a longtemps été encadrée par voie réglementaire.

7.3.1. Le règlement grand-ducal fixant le barème des commissions maxima

Le règlement grand-ducal modifié du 20 janvier 1972¹²¹ fixant le barème des commissions maxima pouvant être facturées par les agents immobiliers prévoyait en son article premier que :

- le maximum de la commission d'intermédiaire pour les ventes d'immeubles jusqu'à concurrence d'un prix de vente de 12.500 euros est fixé à 375 euros¹²² ;
- pour les ventes dont le prix dépasse 12.500 euros, le maximum de commission est fixé à 3% du prix de vente réalisé.

Ainsi, ce règlement prévoyait un plafond pour les commissions des agents immobiliers. Les infractions à ce règlement étaient recherchées et poursuivies par l'ancien Office des prix.

¹²¹ Ci-après : le « règlement de 1972 ».

¹²² Etant donné le montant très faible, l'Autorité ne s'attachera dans la suite de son analyse qu'à la seconde hypothèse (plafond à 3%).

Avec l'introduction du principe de la liberté des prix et l'instauration d'une autorité de concurrence, l'ancienne loi modifiée du 17 mai 2004 relative à la concurrence a fait naître un long débat doctrinal sur la question de la caducité – ou non – du règlement de 1972. Une controverse a eu lieu en effet quant à la question de savoir si le règlement de 1972 était dès lors privé ou non de base légale.

7.3.2. L'état actuel en droit

Cette controverse est d'ailleurs encore citée dans la doctrine en 2020. Ainsi, Lex Thielen, dans son ouvrage *Le contrat de bail en droit luxembourgeois*, indique que : « *Le règlement grand-ducal semble aujourd'hui abrogé, mais il subsiste toutefois une controverse juridique sur la question.* » En effet, des jugements du tribunal d'arrondissement de et à Luxembourg de 2008 avaient affirmé l'abrogation dudit règlement, alors qu'un arrêt de la Cour d'appel de 2009 avait continué de l'appliquer¹²³.

Cependant, la jurisprudence postérieure est venue confirmer le raisonnement concluant à la caducité du règlement de 1972. Citons ainsi par exemple cette jurisprudence de 2014 : « *Si le règlement grand-ducal du 20 janvier 1972 fixant le barème des commissions maxima des agents immobiliers, pris sur base de l'article 5 de la loi du 30 juin 1961, abrogé par la loi du 7 juillet 1983, est resté en vigueur, conformément à l'article 9, alinéa 2, de cette loi en tant que mesure d'ordre général prise pour la profession de l'agent immobilier, la loi du 17 mai 2004 relative à la concurrence a, dans son article 32, purement et simplement abrogé la loi du 7 juillet 1983 et ainsi privé le règlement grand-ducal du 20 janvier 1972 de sa base légale* »¹²⁴ (l'Autorité souligne)¹²⁵.

À la connaissance de l'Autorité, la Cour de cassation ne s'est pas encore prononcée sur la question, ce qui aurait permis de clôturer définitivement ce débat. Comme le conclut Lex Thielen dans l'ouvrage précité : « *L'abrogation implicite d'une disposition légale ou réglementaire donne lieu à des incertitudes juridiques et il aurait été préférable que le pouvoir normatif compétent ait documenté sans ambiguïté par un texte clair un changement d'une telle importance.* »

Il en ressort que, depuis 2004¹²⁶, la rémunération de l'agent immobilier peut être librement déterminée entre les parties, qu'elle peut faire l'objet d'une négociation et qu'en vertu du libre jeu de la concurrence, les « consommateurs-vendeurs » peuvent donc choisir leur agent en fonction des tarifs proposés, à l'occasion du recours aux services d'un agent immobilier au Grand-Duché.

¹²³ Voir paragraphe 35 de l'ouvrage.

¹²⁴ Lux., 1re ch., 29 janvier 2014, n° 150.103 du rôle.

¹²⁵ Voir également 18 octobre 2017.- Cour d'appel (civil). - N° 42698 du registre.

¹²⁶ 2004 : à savoir depuis l'introduction de l'ancienne loi modifiée du 17 mai 2004 relative à la concurrence. Il s'entend bien qu'avant 2004, la commission de l'agent devait aussi pouvoir être librement négociée, dans la limite du plafond instauré par le règlement de 1972.

En pratique, comme il sera montré ci-dessous, même en l'absence de plafond tarifaire, le taux « affiché » de commission demandé par les agences ne dépasse pas les 3%.

7.4. La rémunération de l'agent immobilier au regard du droit de la concurrence

7.4.1. Taux de commission affiché en pourcentage

Dans le but d'établir un taux de commission moyen, l'Autorité a demandé à un échantillon d'agences immobilières et de promoteurs immobiliers le taux de commission pratiqué pour les biens neufs ou en VEFA via une demande de renseignements.

Les réponses ci-dessous montrent, comme attendu, un très fort rapprochement du taux de 3% :

Tableau 17 : Taux de commission pratiqué selon l'échantillon¹²⁷.

Taux	2%	3%
Fréquence	9/21	12/21
%	43%	57%

La Chambre immobilière¹²⁸ avance que le niveau du taux moyen de commission au Luxembourg est bien plus bas que celui de ses voisins: « *Ainsi, la commission sur la vente ne peut faire augmenter les prix d'une manière significative sinon les prix en Allemagne ou en France seraient bien plus élevés qu'au Luxembourg, puisque y sont appliquées des commissions pouvant aller jusqu'à 6%.* »

L'analyse de ce postulat nécessite une revue comparative des taux de commission dans les différents pays de l'Union européenne. Une étude de la Commission européenne de 2018, intitulée « *Consumer market study on the functioning of the real estate services for consumers in the European Union* » documente les pratiques en place sur ce marché et vise à mieux comprendre comment les consommateurs perçoivent l'information¹²⁹.

Pour le Luxembourg, la Commission européenne avait calculé un taux moyen de commission d'agence **3%**, ce qui corrobore les résultats de l'Autorité. Le taux moyen « européen »¹³⁰, fut estimé à **3,3%**, ce qui signifie que le taux pratiqué au Luxembourg est de 10% moins élevé que la moyenne européenne. Aussi, comme il ressort du graphique ci-dessous, le taux de commission pratiqué au Luxembourg est inférieur à

¹²⁷ Source : Autorité.

¹²⁸ Voir à ce sujet :

<https://clc.lu/wp-content/uploads/2022/02/CIGDL-Communique-de-Presse-Prix-de-limmobilier-.pdf>.

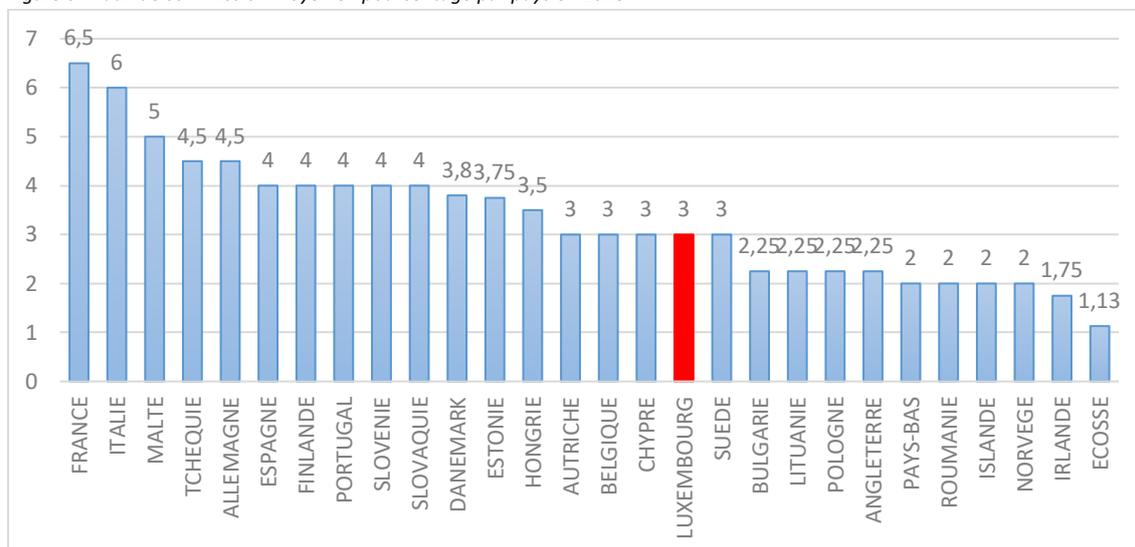
¹²⁹ Elle fut réalisée par le consortium Ipsos-London Economics-Deloitte dans le cadre d'un contrat de services avec l'Agence exécutive pour les consommateurs, la santé, l'agriculture et l'alimentation (*Consumers, Health, Agriculture and Food Executive Agency*).

¹³⁰ Étude réalisée au sein de 28 pays/régions.

celui pratiqué dans ses pays voisins, comme l'indique la Chambre immobilière. Le taux atteint en France 6,5%, en Allemagne (4,5%), tandis qu'il égale le taux belge (3%) :

De manière globale, le Luxembourg se situe en milieu de classement.

Figure 6 : Taux de commission moyen en pourcentage par pays en 2018¹³¹.



L'ancienne Inspection de la concurrence s'était autosaisie de la question d'éventuelles infractions à l'article 3 de l'ancienne loi modifiée du 17 mai 2004 relative à la concurrence et/ou à l'article 101 TFUE relatives aux taux des commissions des agences immobilières au Luxembourg. L'enquête de l'Inspection de la concurrence n'avait cependant pas permis d'identifier de concertation illicite entre elles.

En revanche, en 2010, le Conseil de la concurrence belge avait condamné l'Institut professionnel des agents immobiliers pour avoir élaboré et diffusé des tarifs minimaux recommandés pour les services des agents immobiliers¹³². Ces tarifs fixaient à 3 % le montant des honoraires minimaux à prélever sur la tranche du prix de vente de la propriété supérieure à 125 000 euros.

En 2015, l'Autorité belge de la concurrence a ouvert une nouvelle enquête concernant l'Institut professionnel des agents immobiliers, qui était soupçonné de continuer à inciter ses membres à appliquer une commission de 3 %. Cette enquête n'a pas permis d'identifier de preuves suffisantes pour établir de manière satisfaisante l'existence d'une infraction aux règles belges et européennes de concurrence¹³³. Elle a néanmoins révélé que « *le secteur des agents immobiliers se caractéris[ait] encore par une*

¹³¹ Source : Commission européenne.

¹³² Décision n° 2010-I/O-30 du Conseil de la concurrence du 26 août 2010 dans l'affaire n° CONC-I/O-01/0042, *Professional Institute of Real Estate Agents*.

¹³³ Décision n° BMA-2016-I/O-21-AUD de l'Autorité belge de la concurrence du 28 juin 2016 dans l'affaire MEDE-I/O-15/0003, *BIV*.

*différenciation limitée en termes de taux utilisés, le taux fixe de 3% de commission étant encore le point de référence pour de nombreux agents immobiliers ».*¹³⁴

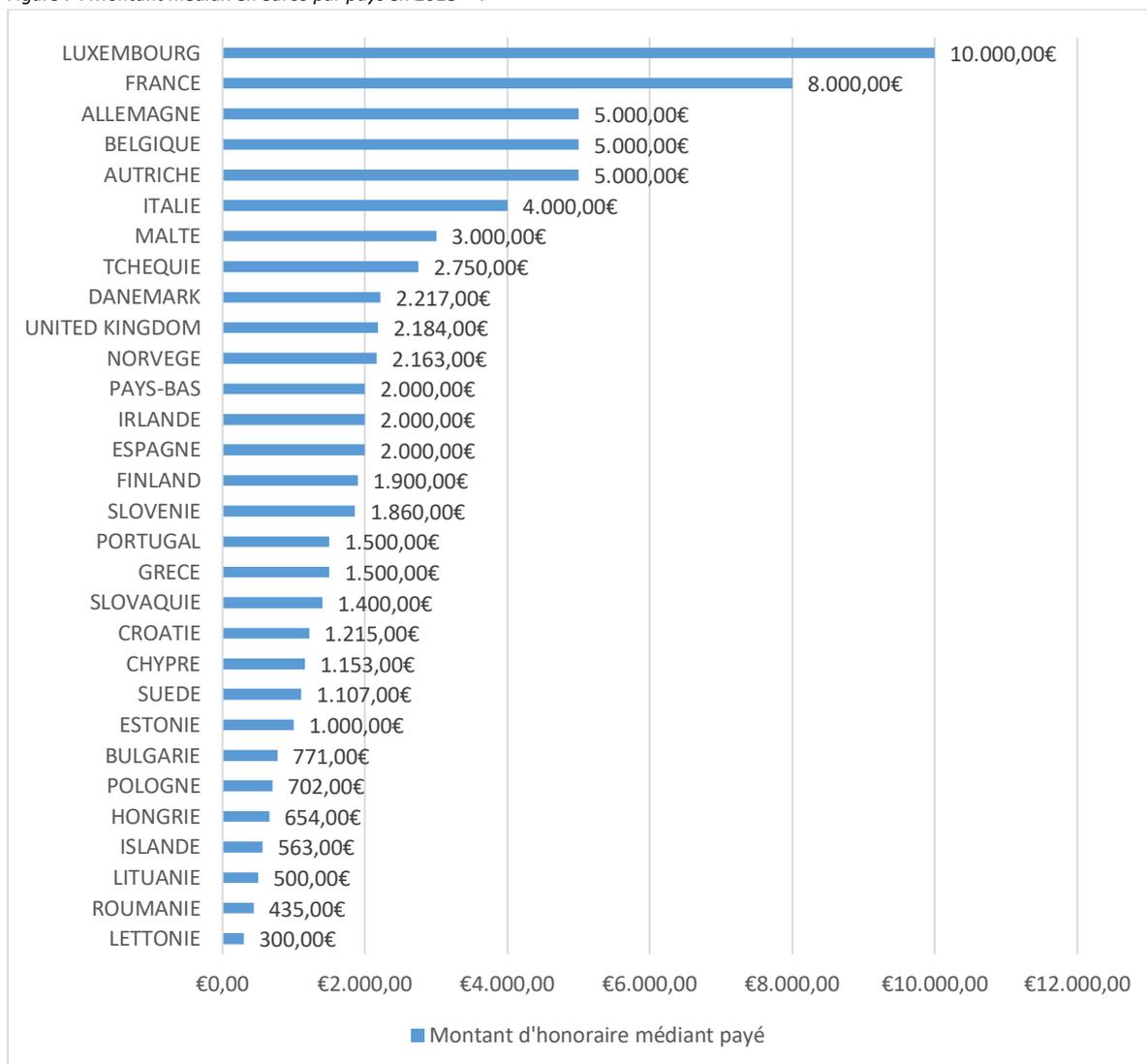
Or, à l'instar du taux minimal auquel s'était intéressée l'Autorité belge de la concurrence, un taux maximal comme celui qu'imposait le règlement grand-ducal peut servir de point de référence sur lequel les honoraires pratiqués ont tendance à s'aligner naturellement. Compte tenu des taux pratiqués et de l'incertitude persistante quant à la validité de ce règlement, il est raisonnable de considérer que le plafond qu'il imposait continue de servir de point de référence aux agents immobiliers.

Partant, l'Autorité recommande une abrogation du règlement grand-ducal modifié du 20 janvier 1972 fixant le barème des commissions maxima afin de clarifier l'état actuel du droit.

7.4.2. Taux de commission affiché en euro

La Commission européenne a également étudié les montants médians en euro des commissions d'agence. Les chiffres publiés doivent toutefois être lus avec prudence, dans la mesure où l'étude ne prend en compte ni la parité du pouvoir d'achat, ni les différences des prix immobiliers entre les différents pays. Par ailleurs, ces chiffres proviennent d'une enquête « *mystery shopping* » et ne se fondent donc que sur les déclarations orales des personnes interrogées. Il ressort de l'enquête de la commission européenne que le montant médian luxembourgeois est le plus élevé d'Europe, culminant à 10.000€.

¹³⁴ *Ibid.*, point 42.

Figure 7 : Montant médian en euros par pays en 2018¹³⁵.

Il reste d'usage au Luxembourg que la commission d'agence est exprimée en pourcentage, par rapport au prix de vente du bien immobilier. Si cette présentation en pourcentage a l'avantage de simplifier la lecture pour le consommateur, il ressort de l'enquête de la Commission européenne que le montant de 10.000 € indiqué pour le Luxembourg, bien que le plus élevé en Europe, diverge néanmoins largement de la réalité sur le marché luxembourgeois. Les 10.000€ de commission d'agence correspondrait à un prix médian d'environ 330.000€, ce qui est largement inférieur aux prix médians du marché, même en tenant compte du fait que l'étude est déjà âgée de 5 ans.

Ceci pourrait signifier que les parties concernées ont du mal à évaluer le montant d'une commission d'agence exprimée en pourcentage et non en valeur absolue. Ainsi, le taux moyen de 3% renvoie une image biaisée du montant réellement payé, de par sa faible valeur.

¹³⁵ Source : *ibid.*

Aussi, il ressort des demandes de renseignements de l'Autorité qu'il n'est pas toujours clair si le taux de 3% contient oui ou non la TVA.

Pour ces raisons, l'Autorité recommande plus de transparence sur les montants des commissions d'agence, qui pourrait se traduire par une communication du montant des commissions d'agence également en euros.

7.4.3. Rémunération sur base d'un taux horaire

Une méthode de rémunération alternative, fondée sur un taux horaire professionnel serait également envisageable. Une simulation montre qu'il existe un écart significatif (-74%) entre la rémunération moyenne annuelle (année 2021) fondée sur une facturation via commission sur base d'un acte (26.979,78€) d'un côté et une rémunération fondée sur un temps de travail par dossier estimé à 70 heures¹³⁶, auquel est appliqué un taux horaire professionnel de 100€ par heure, soit une rémunération totale de 7.000 € (voir tableau infra).

Tableau 18 : Rémunération commission / rémunération horaire¹³⁷

Nombre d'agences 2020	(1)	1.293
Personnes occupées 2020	(2)	1.763
Personnes par agence 2020	(3)=(2)/(1)	1,4
Chiffre d'affaires annuel 2020	(4)	573.247.000€
Nombre d'actes 2020	(5)	6.835
Actes par agence 2020	(6)=(5)/(1)	5,29
Prix moyen annoncé maison 2022 (32% des transactions)	(7)	1.203.741,00€
Prix moyen annoncé appartement 2022 (68% des transactions)	(8)	755.173,00€
Prix pondéré moyen maison/appart 2022	(9)	925.628,84€
Commission moyenne en % 2022	(10)	3%
Commission moyenne en € 2022	(11)=(9)*(10)	27.768,86€
Commission moyenne totale en € par agence	(12)=(11)*(6)	146.897,27
Temps de travail estimé par transaction	(13)	70
Taux horaire professionnel estimé	(14)	100,00€
Commission moyenne selon taux horaire	(15)=(13)*(14)	7.000€

7.5. Conclusion

En matière de commercialisation, l'Autorité s'est essentiellement concentrée sur la profession d'agent immobilier.

¹³⁶ Calcul de temps de travail par dossier pour un agent immobilier : estimation moyenne de 70h basée sur les réponses aux demandes de renseignements.

¹³⁷ Calcul: Autorité

Il ressort de l'enquête de l'Autorité que la rémunération de l'Agent immobilier, ainsi que son rôle en général, peuvent avoir un impact non négligeable sur les prix des logements au Luxembourg.

Afin de mitiger cet impact, l'Autorité propose trois axes de réflexion.

En premier lieu, la profession d'agent immobilier doit être revalorisée et régulée, afin de baisser *in fine* le nombre d'agences et d'enrayer le comportement de *course à l'enchère*, qui consiste pour les agences à proposer des prix de vente toujours plus élevés afin d'obtenir des mandats de vente auprès des propriétaires, quitte, parfois, à proposer un prix déconnecté du marché. Cette revalorisation et régulation, également souhaitées par la Chambre immobilière pourraient avoir lieu dans le cadre de la réforme du droit d'établissement.

En second lieu, malgré la caducité du règlement grand-ducal modifié du 20 janvier 1972, les recherches de l'Autorité montrent que le taux moyen de commission appliqué par les agences est de 3%. Plusieurs enquêtes de l'Autorité belge de l'Autorité de concurrence ont démontré qu'une diffusion passée d'un taux (minimum) a eu un impact certain sur le niveau du taux pratiqué sur le marché, qui a tendance à s'aligner naturellement sur l'ancien point de référence. Pour ces raisons, l'Autorité recommande une abrogation du règlement grand-ducal modifié du 20 janvier 1972 fixant le barème des commissions maxima afin de clarifier l'état actuel du droit.

En dernier lieu, l'Autorité invite les parties prenantes à réfléchir à d'autres moyens de rémunération que le taux de commission en pourcentage. Une rémunération exprimée en euros permettrait une plus grande transparence auprès des vendeurs qui évalueraient plus facilement le montant. Une autre alternative possible est la mise en place d'une rémunération horaire, basée sur le nombre d'heures affectées au dossier de vente.

7.6. Résumé

1. Les agences immobilières sont surreprésentées au Luxembourg, avec ses 1.293 agences au total et ses 1,99 agences par 1.000 habitants. Le nombre élevé d'agences peut avoir un impact sur les prix, augmentés artificiellement par une *course à l'enchère*. De ce fait une régulation et revalorisation du métier sont souhaitables dans le cadre de la réforme du droit d'établissement.
2. La commission d'agence a longtemps été encadrée par règlement grand-ducal à hauteur de 3% maximum. Malgré l'instauration, en 2004, du principe de la liberté des prix, il ressort des recherches de l'Autorité que les 3% sont encore majoritairement appliqués. L'Autorité recommande ainsi l'abrogation du règlement grand-ducal modifié du 20 janvier 1972 fixant le barème des commissions maxima afin de clarifier l'état actuel du droit et de supprimer tout point de référence.
3. D'autres moyens de rémunérations sont envisageables selon l'Autorité : Une meilleure communication et transparence sur le montant en euros du service proposé par les agences d'une part, et une rémunération basée sur un taux horaire d'autre part.

Conclusion

Le secteur de l'immobilier résidentiel au Grand-Duché de Luxembourg est un secteur à part. Il fait face à une augmentation continue de la population, qui peine à trouver un logement, étant donné la fulgurante ascension des prix pratiqués sur le marché des logements neufs et à rénover. Même si la situation économique actuelle semble freiner cette hausse, le niveau de prix, toujours élevé, est à mettre en relation avec un nombre de logements construits annuellement insuffisant et une détention foncière concentrée entre les mains de quelques acteurs.

Ces acteurs sont, pour la grande majorité, actifs dans la profession de promoteur immobilier. Le promoteur immobilier est en contact permanent avec différents intervenants au sein de la chaîne de valeur et a une influence directe sur la création de logements.

C'est pourquoi l'Autorité s'est penchée sur cette profession, bien représentée au Luxembourg avec ses 1.105 entreprises et ses 2,4 milliards euros de chiffre d'affaires, et a décidé de réaliser une analyse sur les relations et les interconnexions entre les différents intervenants de la chaîne de valeur de la promotion immobilière. L'ensemble de ses recherches a permis à l'Autorité de formuler des constats et des recommandations autour de **six axes distincts**, correspondant aux différents aspects de la chaîne de valeur. L'Autorité s'attend à ce que ces recommandations et le suivi de celles-ci, dont certaines vont au-delà du droit de la concurrence *stricto sensu*, auront un effet positif sur le fonctionnement concurrentiel du secteur, tout comme sur le marché de l'immobilier en général.

(1)

Il est courant que **les promoteurs coopèrent entre eux**. Dans la majorité des cas, il s'agit de coopérations dans le cadre d'un projet précis. Ces coopérations reposent sur une structuration spécifique, l'association momentanée est la plus commune. Si la coopération entre promoteurs semble souvent réalisée pour des raisons pratiques (détention de parcelles adjacentes ou obtention de meilleures conditions de financement), elle entre pleinement dans le champ d'application de l'article 101 du TFUE et de l'article 4 de la Loi relative à la concurrence. Il s'agit plus particulièrement d'accords de coopération horizontale qui peuvent, potentiellement, restreindre la concurrence, dans la mesure où certains échanges d'informations peuvent favoriser des concertations anticoncurrentielles et ainsi limiter la concurrence en réduisant le nombre de projets immobiliers proposés sur le marché. **Partant, l'Autorité invite les parties prenantes concernées à demeurer attentives au respect des règles de concurrence applicables.**

(2)

L'administration joue un rôle important dans la chaîne de création de valeur. L'autonomie communale donne aux communes un certain pouvoir au niveau du cadre réglementaire, notamment en ce qui concerne les PAG et les PAP, qui ont une influence directe sur la limitation ou le développement de logement. Il ressort de l'enquête de l'Autorité, notamment de la demande de renseignements envoyée aux promoteurs immobiliers, que les phases d'élaboration de projets « PAP nouveaux quartiers » sont parfois engluées dans des études préparatoires chronophages et de nombreuses négociations avec l'administration. Du point de vue de l'Autorité, le traitement de cette phase préparatoire pourrait avoir un effet sur le comportement de marché des promoteurs immobiliers. Il est raisonnable de penser que certains promoteurs regardent ces phases d'élaboration et l'acquisition de terrains comme un risque d'investissement, ce qui les inciterait à constituer une réserve foncière afin d'anticiper les refus et de transférer leurs ressources sur d'autres projets. **Dans le but d'enrayer ce comportement de marché, l'Autorité conseille au législateur de raccourcir cette phase d'élaboration en l'encadrant par une procédure claire et concise avec des délais légaux raisonnables tout en procédant à des simplifications administratives substantielles.**

(3)

L'acquisition de terrains est indispensable à tout projet de promotion immobilière. Il ressort de différentes analyses menées par l'Observatoire de l'Habitat que la détention foncière est particulièrement concentrée entre un nombre restreint de personnes physiques et de sociétés privées, ce que l'Autorité confirme au vu des résultats de sa demande de renseignements. Aussi, la majorité des terrains disponibles est détenue par des personnes physiques et des sociétés privées (83%, soit environ 3.567 hectares). Selon une étude académique publiée en 2021, les promoteurs immobiliers mettraient en œuvre dans une certaine mesure une stratégie qualifiée de *land banking*, qui consiste pour un promoteur à multiplier les acquisitions de terrains dans une zone géographique donnée en vue d'empêcher l'acquisition de ces emplacements par des promoteurs concurrents, ce qui lui permet d'obtenir et d'exercer un certain pouvoir de marché. **Dans un contexte de hausse des prix du foncier tel que le Luxembourg connaît ces dernières années, l'Autorité n'a pas analysé ces comportements à la lumière du droit de la concurrence.**

En effet, la hausse de prix incite à réduire la création de valeur provenant de la construction et de la vente de logements et favoriser la détention foncière en tant que telle. **Pour autant, si cette spéculation foncière profite aux promoteurs eux-mêmes, comme le montre l'évolution de leur profitabilité, elle contribue significativement à la flambée des prix du foncier et du logement en restreignant l'offre de logements, qui se trouve à la base de tant de problèmes sociaux au Luxembourg.** La vente de terrains par des propriétaires peut être réalisée dans le cadre d'un processus de mise en

concurrence, tel qu'une mise aux enchères ou un appel d'offres. Tout comme dans le domaine des marchés publics, la manipulation des procédures d'adjudication (*bid rigging*) est possible dans ce cadre. **L'Autorité recommande à l'ensemble des parties prenantes (acquéreurs, vendeurs, notaires, autres professionnels de l'immobilier, etc.) à de telles procédures d'être particulièrement attentives à d'éventuels comportements de *bid rigging* lors de la vente d'un bien immobilier et les invite également à s'adresser à elle en cas de soupçon de telles pratiques.**

(4)

Les banques et les assurances ont un rôle bien distinct au sein de la chaîne de valeur mais se **concurrentent sur le marché de l'émission de garanties d'achèvement**. La législation prévoit l'obligation pour le promoteur de souscrire, au bénéfice de l'acquéreur, à une garantie d'achèvement dans le cadre d'un contrat de vente en l'état futur d'achèvement (VEFA). Cette garantie prévoit l'achèvement complet de l'immeuble ou le remboursement des versements effectués en cas de résolution du contrat à défaut d'achèvement. La particularité de cette garantie d'achèvement est que le règlement grand-ducal de 1977 réserve le monopole de cette activité aux seules banques. Pour autant, il ressort d'une lettre circulaire du Commissariat aux assurances que les entreprises d'assurance peuvent légalement octroyer des garanties d'achèvement, ces garanties ne pouvant toutefois pas être conformes à l'article 1601-5 du Code civil. Après avoir rencontré plusieurs acteurs du secteur, l'Autorité constate que cette situation, parfois qualifiée de « *zone grise* », a une influence défavorable sur le marché : certains assureurs n'oseraient pas se lancer sur ce marché et certains notaires seraient réticents à authentifier les actes de vente de VEFA lorsque la garantie d'achèvement est émise par un assureur. **L'Autorité considère que ce monopole n'est pas conforme à la Constitution et représente une entrave à l'activité des entreprises d'assurance. Elle recommande au Gouvernement de formaliser en droit la fin du monopole bancaire en matière de garantie d'achèvement.**

(5)

La promotion immobilière va de pair avec la **construction de logements**. Cette phase peut être sous-traitée à une ou plusieurs entreprises de construction lorsqu'il s'agit d'un promoteur-vente ou bien prise en charge par le promoteur lui-même, dans le cas d'un promoteur-constructeur. L'Autorité distingue quatre phases distinctes dans le processus de construction : conception et étude, gros-œuvre, second-œuvre et installations techniques. Le volume de logements construits peut être mis en relation avec la problématique de la forte concentration de la détention de terrains constructibles pour l'habitat. Plusieurs acteurs rencontrés au cours de l'enquête ont souligné la mobilisation insuffisante, selon eux, des terrains détenus par la puissance publique, notamment en ce qui concerne les terrains dits « *Baulücken* ». Or, il ressort des enquêtes de l'Observatoire de l'habitat que la détention des *Baulücken* est particulièrement concentrée entre les mains des personnes physiques et des personnes morales privées.

Tout comme il ressort que la majorité des terrains constructibles détenus par la puissance publique est constituée de terrains non disponibles pour un développement rapide. **Partant, l'Autorité ne partage pas les critiques adressées à la puissance publique concernant le développement insuffisant des terrains qu'elle détient.**

Le problème de la main d'œuvre dans le secteur de la construction est un sujet récurrent au Luxembourg. Il est possible que cette pénurie s'explique par le manque d'attractivité des conditions de travail dans le secteur, **dont il n'est pas exclu qu'il résulte d'une concertation entre employeurs pour maintenir de bas salaires et rendre l'embauche moins attractive.** Une telle concertation serait susceptible de diminuer les capacités de construction de ces acteurs et de réduire par voie de conséquence le nombre de nouveaux logements construits (effet volume négatif) tout en augmentant le prix de vente des logements (effet prix positif) et les marges des employeurs. Il est néanmoins aussi envisageable qu'une pénurie de main d'œuvre soit le résultat d'une inadéquation entre les besoins des entreprises de l'industrie et les qualifications de la main d'œuvre disponible.

(6)

L'étape finale de la promotion immobilière est **la commercialisation et la vente de l'immeuble.** Dans cette étape interviennent notamment les **agences immobilières.** Le secteur des agences est bien représenté au Luxembourg où on compte près de 1.300 agences et un ratio de 1,99 agences pour 1.000 habitants. La surreprésentation des agences immobilières incite les agents à pratiquer une *course à l'enchère*, qui consiste pour les agences à proposer des prix de vente toujours plus élevés afin d'obtenir des mandats de vente auprès des propriétaires, quitte, parfois, à proposer un prix déconnecté du marché, ce qui a un impact certain sur le niveau des prix des logements. **Afin d'enrayer ce comportement, l'Autorité propose une revalorisation et régulation de la profession, également souhaitée par la Chambre immobilière pourrait avoir lieu dans le cadre de la réforme du droit d'établissement.**

Malgré la caducité du règlement grand-ducal modifié du 20 janvier 1972, les recherches de l'Autorité montrent que le taux moyen de commission appliqué par les agences est de 3%. Plusieurs enquêtes de l'Autorité belge de l'Autorité de concurrence ont démontré qu'une diffusion passée d'un taux (minimum) a eu un impact certain sur le niveau du taux pratiqué sur le marché, qui a tendance à s'aligner naturellement sur l'ancien point de référence. **Pour ces raisons, l'Autorité recommande une abrogation du règlement grand-ducal modifié du 20 janvier 1972 fixant le barème des commissions maxima afin de clarifier l'état actuel du droit.**

En dernier lieu, l’Autorité invite les parties prenantes à réfléchir à d’autres moyens de rémunération que le taux de commission en pourcentage. **Une rémunération exprimée en euros permettrait une plus grande transparence auprès des vendeurs qui évalueraient plus facilement le montant. Une autre alternative possible est la mise en place d’une rémunération horaire, basée sur le nombre d’heures affectées au dossier de vente.**

Le présent rapport a été adopté en date du 11 juillet 2023 à Luxembourg, conformément à l’article 16, paragraphe 3 de la loi modifiée du 30 novembre 2022 relative à la concurrence.

Pierre Barthelmé
Président

Sven Frisch
Conseiller

Mattia Melloni
Conseiller

Théa Harles-Walch
Conseillère suppléante

Jean-Claude Weidert
Conseiller suppléant

Références légales et jurisprudentielles

Luxembourg

Constitution du Grand-Duché de Luxembourg (article 35).

Code civil (articles 1601-3, 1601-5).

Loi du 7 juillet 1983 modifiant la loi du 30 juin 1961 ayant pour objet, entre autres, d'abroger et de remplacer l'arrêté grand-ducal du 8 novembre 1944 portant création d'un office des prix.

Loi modifiée du 17 mai 2004 relative à la concurrence.

Loi modifiée du 12 novembre 2004 relative à la lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme.

Loi modifiée du 2 septembre 2011 réglementant l'accès aux professions d'artisan, de commerçant, d'industriel ainsi qu'à certaines professions libérales.

Loi modifiée du 7 décembre 2015 sur le secteur des assurances.

Loi du 2 novembre 2021 relative à un contrôle de proportionnalité avant l'adoption d'une nouvelle réglementation de professions.

Loi modifiée du 30 novembre 2022 relative à la concurrence.

Règlement grand-ducal modifié du 20 janvier 1972 fixant le barème des commissions maxima pouvant être facturées par les agents immobiliers.

Règlement grand-ducal du 24 février 1977 pris en exécution de l'article 1601-5 du Code Civil.

Lettre circulaire 16/6 du Commissariat aux Assurances relative à la garantie financière d'achèvement.

Circulaire CSSF 12/552.

Arrêt 176 du 23 décembre 2022 de la Cour constitutionnelle.

Jugement N°22771a du 9 juillet 2008 du Tribunal administratif.

Jugement N° 150.103 du rôle du 29 janvier 2014 de la 1^{ère} chambre du Tribunal d'arrondissement de Luxembourg.

Jugement N°42698 du 18 octobre 2017 du registre de la Cour d'appel (civil).

Conseil de la concurrence, Décision 2016-FO-04 du 17 juin 2016.

Conseil de la concurrence, L'interdiction de la collusion dans les marchés publics (Guide à l'attention des entreprises), 2021.

France

Décision C2005-126 / Lettre du Ministre de l'économie, des finances et de l'industrie du 25 janvier 2006 aux conseils de la société Perexia relative à une concentration dans le secteur des services immobilier, B.O.C.C.R.F. n° 2006-06.

Décision C2007-67 / Lettre du ministre de l'économie, des finances et de l'emploi du 18 juin 2007, aux conseils de la société Icade Capri, relative à une concentration dans le secteur de la promotion immobilière

Décision C2007-82 / Lettre du ministre de l'économie, des finances et de l'emploi du 11 juillet 2007, aux conseils de la société Crédit Agricole Immobilier, relative à une concentration dans le secteur des services immobiliers, B.O.C.C.R.F. N° 7 bis du 14 septembre 2007.

Décision C2007-166 / Lettre du ministre de l'économie, des finances et de l'emploi du 20 décembre 2007, aux conseils du groupe Nexity, relative à une concentration dans le secteur de la promotion immobilière, B.O.C.C.R.F. N°2 bis du 28 février 2008.

Décision C2008-79 / Lettre du ministre de l'économie, de l'industrie et de l'emploi du 22 août 2008, aux conseils des sociétés CDC et Eurosic, relative à une concentration dans le secteur de l'immobilier BOCCRF N° 8 bis du 23 octobre 2008.

Autorité de la concurrence (France), Décision n° 12-D-09 du 13 mars 2012 relative à des pratiques mises en œuvre dans le secteur des farines alimentaires.

Décision n° 21-DCC-215 du 3 décembre 2021 relative à la prise de contrôle conjoint de la SEDRE par la société Action Logement Immobilier et la commune de Saint-Paul.

Avis n° 20-A-01 du 14 janvier 2020 concernant un projet de décret pris pour l'application de l'article 10-1 de la loi n° 65-557 du 10 juillet 1965 modifiée fixant le statut de la copropriété des immeubles bâtis.

Union européenne

Version consolidée du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), articles 101, 102.

Directive (UE) 2018/958 du parlement européen et du conseil du 28 juin 2018 relative à un contrôle de proportionnalité avant l'adoption d'une nouvelle réglementation de professions.

Article 4, paragraphe 1^{er}, point 1) du règlement (UE) n° 575/2013.

Lignes directrices sur l'applicabilité de l'article 101 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne aux accords de coopération horizontale (2011/C 11/01).

Communication juridictionnelle codifiée de la Commission concernant le règlement (CE) no 139/2004 du Conseil relatif au contrôle des opérations de concentration entre entreprises (2008/C 95/01).

Décision n° 72/68/CEE de la Commission européenne du 23 décembre 1971 relative à une procédure au titre de l'article 85 du traité CEE (IV/595 – Nederlandse CementHandelmaatschappij NV).

Décision de la Commission européenne COMP/M.3370 BNP Paribas/ARI du 9 mars 2004.

Décision de la Commission européenne M.9128 Vivalto Santé/Groupe Capio France du 16 octobre 2018.

CJCE, arrêt du 15 décembre 1994, C-250/92, Gottrup-Klim.

CJCE, arrêt du 14 juillet 1972, *Geigy AG / Commission*, C-52-69.

CJCE, arrêt du 21 septembre 1999, *Albany*, C-67/99, points 60 à 64.

CJUE, arrêt du 17 mai 2018, *Ecoservice projektai UAB*, C-531/16.

CJUE, arrêt du 16 mars 2023, *Towercast*, C-449/21.



Autre

Competition Commission, The supply of groceries in the UK market investigation, 2008.

Autoriteit Consument & Markt, Leidraad Tariefafspraken voor zzp'ers in cao's, 2017.

Bibliographie & Sitographie

A.Paccoud et al. *Land and the housing affordability crisis: landowner and developer strategies in Luxembourg's facilitative planning context*, 2021.

A. Paccoud. *Le logement comme appareil de capture*, dans M. Limpach, & M. Leners (eds.), *La crise du logement au Luxembourg et les moyens d'en sortir* (p. 41-58), Luxembourg, 2022.

B. Kohl. *Le promoteur*, In *Guide de droit immobilier*, Waterloo, 2009.

Chambre des Métiers. *Prise de position Besoin en main-d'œuvre et en compétences dans l'Artisanat : Constats et propositions politiques*, Luxembourg, 2023.

Commission européenne. *Consumer market study on the functioning of the real estate services for consumers in the European Union*, Bruxelles, 2018.

Conseil économique et social. *Evolution économique, sociale et financière du pays 2018, avis du 17 avril 2018*, Luxembourg, 2018.

Fondation IDEA. *Logement au Luxembourg : le pire serait-il à venir ?*, Luxembourg, 2019.

F. Peltier (STATEC). *Projections des ménages et des besoins en logements : 2018-2030*. Luxembourg, 2011.

F. Peltier (STATEC). *Projections des ménages et de la demande potentielle en logements : 2018-2060*, Luxembourg, 2019.

GAFI. *Rapport d'évaluation mutuelle, Lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme*, Luxembourg, 2010.

K. Brisset. *Ententes horizontales dans les procédures d'enchères et d'appels d'offres*, Paris, 2003.

Observatoire de l'Habitat/LISER et al. *Raum+: Zwischenbericht Siedlungsflächenreserven in Luxemburg 2020/2021*, Luxembourg, 2021.

L. Thielen. *Le contrat de bail en droit luxembourgeois*, Luxembourg, 2020.

M. Besch. *Normes et légistique en droit public luxembourgeois*, Luxembourg, 2018.

M. Di Stefano. *Le régime de la vente d'immeubles à construire, Revue luxembourgeoise de droit immobilier, n° 10*, Luxembourg, 2021.

Observatoire de l'Habitat/LISER. *Note 9 : Le potentiel foncier constructible pour l'habitat au Luxembourg en 2004*, Luxembourg, 2007.

Observatoire de l'Habitat/LISER. *Note 13 : Le potentiel foncier constructible théorique pour l'habitat au Luxembourg en 2007*, Luxembourg, 2009.

Observatoire de l'Habitat/LISER. *Note 18 : Le potentiel foncier constructible théorique pour l'habitat au Luxembourg en 2010*, Luxembourg, 2012.

Observatoire de l'Habitat/LISER. *Note 20: Le potentiel foncier destiné à l'habitat au Luxembourg en 2013*, Luxembourg, 2015.

Observatoire de l'Habitat/LISER. *Note 22: Le potentiel foncier destiné à l'habitat au Luxembourg en 2016*, Luxembourg, 2019.

Observatoire de l'Habitat/LISER. *Note 23 : Le degré de concentration de la détention du potentiel foncier destiné à l'habitat en 2016*. Luxembourg. 2019.

Observatoire de l'Habitat/LISER. *La construction de logements, entre consommation foncière et reconstruction de terrains – étude sur le Grand-Duché de Luxembourg entre 2010 et 2016*, Luxembourg, 2019.

Observatoire de l'Habitat/LISER, *Note 28 : Les prix de vente des terrains à bâtir en zone à vocation résidentielle entre 2018 et 2020*, Luxembourg, 2021.

Observatoire de l'Habitat/LISER. *Note 29 : La détention du foncier constructible pour l'habitat au Luxembourg en 2020/2021 : distribution et typologie de propriétaires, et note complémentaire*, Luxembourg, 2021.

Observatoire de l'Habitat/LISER. *Note 32 : Panorama du foncier constructible au Luxembourg : prix de vente, incidence foncière et structure de la propriété*, Luxembourg, 2023.

Observatoire de l'Habitat/LISER. *Le foncier au Luxembourg : Prix, propriétaires et potentiel de mobilisation, communiqué de presse du 30 novembre 2021*, Luxembourg, 2021.

P. Henry et F. Pottier. *Tentative de définition de la promotion immobilière en droit belge*, Bruxelles, 2008.

Réponse de Madame la Ministre des Finances Yuriko Backes et de Monsieur le Ministre du Logement Henri Kox à la question parlementaire n° 5649 du 1 février 2022 de Madame la Députée Nathalie Oberweis concernant les ventes publiques de biens immobiliers.

STATEC. *Le nombre de nouveaux logements en progression, Regards n° 08*, Luxembourg, 2019.

STATEC/Observatoire de l'Habitat. *Le logement en chiffres n° 9 avril*, Luxembourg, 2020.

STATEC/Observatoire de l'Habitat. *Le logement en chiffres n° 13*, Luxembourg, 2023.

Tableau 19 : Sitographie

Source	Site
Athome	athome.lu
CBRE	cbre.lu
Confédération luxembourgeoise du commerce	clc.lu
EUROSTAT	ec.europa.eu/eurostat
Fédération des artisans	fda.lu
Immotop	immotop.lu
Land	land.lu
Logement.lu	logement.public.lu
Ministère de l'Intérieur	mint.gouvernement.lu
OGBL	ogbl.lu
Paperjam	paperjam.lu
Portail de l'aménagement du territoire	amenagement-territoire.public.lu
STATBEL	statbel.fgov.be
Statec	statistiques.public.lu

Sommaire des figures et tableaux

Figure 1 : Représentation de la chaîne de valeur de la promotion immobilière.	7
Figure 2 : Évolution du secteur de la promotion immobilière en base 100.....	10
Figure 3 : Répartition des sociétés communes par type de bénéficiaire.	15
Figure 4 : Les différentes étapes de la construction de logements.....	55
Figure 5 : Ratio du nombre d’agences par 1.000 habitants (année 2019).	70
Figure 6 : Taux de commission moyen en pourcentage par pays en 2018.....	74
Figure 7 : Montant médian en euros par pays en 2018.....	76
Tableau 1 : Chiffres clés de la promotion immobilière.....	10
Tableau 2 : Évolution du secteur de la promotion immobilière en base 100.....	11
Tableau 3 : Classement des entreprises échantillonnées par type de promoteur.	11
Tableau 4 : Chiffres d’affaires globaux renseignés par l’échantillon.....	12
Tableau 5 : Nombre de terrains acquis par les entreprises échantillonnées.....	32
Tableau 6 : Potentiel viabilisé et total des entreprises échantillonnées.	33
Tableau 7 : Acquisitions communes ces cinq dernières années de l’échantillon.	34
Tableau 8 : Projets communs développés ou à développer de l’échantillon.	35
Tableau 9 : Chiffres clés des entreprises du secteur « Conception et étude ».....	56
Tableau 10 : Chiffres clés des entreprises du secteur «Travaux de gros-œuvre ».....	57
Tableau 11 : Chiffres clés des entreprises du secteur «Travaux de second-œuvre ». ...	58
Tableau 12 : Chiffres clés des entreprises du secteur « Installations techniques ».....	58
Tableau 13 : Chiffres clés des entreprises du secteur «Construction de bâtiments»....	59
Tableau 14 : Flux qui affectent le stock de logement.....	59
Tableau 15 : Nombre de logements construits par type de bâtiment et moyennes.	61
Tableau 16 : Chiffres clés des agences immobilières.	70
Tableau 17 : Taux de commission pratiqué selon l’échantillon.	73
Tableau 18 : Rémunération commission / rémunération horaire	77
Tableau 19 : Sitographie.....	91



AUTORITÉ DE LA
CONCURRENCE

GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG