

Des règles pour un marché immobilier en mutation

Propositions et réflexions.

Franz Fayot et Max Leners

Conformément à sa devise « cultiver le débat », la Fondation Robert Krieeps a l'intention de publier des notes sur des sujets d'actualité à intervalles irréguliers. Cette note présente des réflexions quant à de possibles adaptations législatives à apporter au marché immobilier. Elle fait suite aux débats des années passées et à certains rapports publiés par le LISER sur la structure de la détention foncière et, en dernier lieu, par l'Autorité de la concurrence sur le secteur immobilier, avec un focus particulier sur la promotion immobilière.

« D'Léit déi kafe Loft an deem Moment wou den Akt gemaach gëtt steet näischt do. Do ass eng Wiss, eng Perch, an da gëtt gesot, doraus gëtt Bauterrain gemaach, a mir leen iech een Kanal, elektresch Uschlëss an e Wee. An herno wann et driwwer hiergeet, da gëtt weder Kanal nach Elektresch nach Waasser geluecht, oder et gëtt keng Strooss gebaut, an da kritt de Mann och nach um Gericht Recht. Hie kann nach seng Käschten erëmfroen, mee säin Affekot muss hie selwer bezuelen.

Mir schéngt dat ongerecht ze sinn, a well dat Gesetz sech jo franchement zum Objet setzt, eng Protektioun vum Acquireur ze sinn, sollte mir soen : „an dësem spezielle Gesetz wëlle mir hunn, dat de professionnelle Promoteuren och de Risiko muss mat goen“, a net liichtsënneg Verpflichtungen iwwerhuelen, wou dann herno de Privatmann, de klengen Aarbechter oder de klengen Employé, finalement muss den Affekot bezuelen.

Se solle wëssen, datt se ënner Ëmstänn dës Käschte mussen droen, da gi se net esou liichtsënneg Verpflichtungen an, vun deenen se net wëssen, ob si se kënnen halen. »

Robert Krieps

10 novembre 1976 à la Chambre des députés lors de la discussion sur le projet de loi relatif aux ventes d'immeubles à construire.

Du « laisser faire le marché » vers un nouveau corpus de règles.

Les paramètres économiques du marché immobilier sont en mutation : une baisse de l'activité de la construction¹ et des ventes sur le marché immobilier et foncier², un ralentissement de l'évolution des prix immobiliers³, voire même une baisse qui s'accroît⁴, une explosion des loyers annoncés⁵ et une hausse des taux d'intérêt⁶.

La tendance qui s'annonçait dans le marché immobilier luxembourgeois depuis la remontée du taux d'intérêt directeur de la BCE s'accroît : les ménages ne parviennent plus à emprunter et, dans un environnement économique morose, craignent des investissements trop importants. En même temps, les prix de l'immobilier résidentiel sont encore trop élevés pour encourager les investissements dans l'immobilier.

La hausse des taux d'intérêts a des effets tout à fait réels : sur une acquisition immobilière d'un million euro, avec un taux d'intérêt initial de 3 %, une augmentation de 1 % pourrait apporter une surcharge mensuelle de 550 € ; une surcharge financière qui peut être décisive pour le financement d'un projet de logement d'une famille.

C'est dans ce contexte économique compliqué pour le secteur immobilier résidentiel que l'Autorité de la Concurrence vient de publier son « *Rapport d'enquête sectorielle dans le secteur de l'immobilier résidentiel* ». Ce rapport est basé sur l'échange que l'Autorité a eu avec 16 interlocuteurs ainsi que sur le retour reçu des 83 entreprises privées et entités publiques contactées par le biais d'une demande de renseignements⁷. Il faut noter que ce rapport offre surtout un aperçu intéressant sur certaines pratiques du marché immobilier luxembourgeois.

¹ « En 2022, les 102 communes du pays ont autorisé la création de 4 709 logements, soit un recul de 23% par rapport à 2021 (- 1 396 logements) », tandis que le nombre de mètres carrés autorisés à construire est aussi en fort recul (- 27,5%). cf. STATEC : *Le nombre de logements autorisés en 2022 en net recul*, 31 mars 2023.

² Sur le marché de la vente d'appartements en construction (VEFA) le nombre de transactions a baissé de - 72,5 % par rapport au 1^{er} trimestre 2022 (en total uniquement 174 ventes ont été comptabilisées). De 2017 à 2019 en moyenne 686 ventes d'appartements en construction ont eu lieu. Sur le marché des ventes d'appartements existants un recul de - 41,5 % a été observé, tandis que le nombre de ventes de maisons a baissé de - 42,9 %. Enfin, l'activité sur le marché de la vente de terrains à bâtir a également fortement ralenti au 1^{er} trimestre 2023 : - 41,4% par rapport au 1^{er} trimestre 2022.

cf. Observatoire de l'habitat : *Le marché immobilier résidentiel au 1^{er} trimestre 2023*, 27 juin 2023, p. 2 et 3.

³ « L'indice hédonique des prix de vente des logements fourni par le STATEC (incluant à la fois les logements existants et en construction) a baissé de 1,5% entre le 1^{er} trimestre 2022 et le 1^{er} trimestre 2023 [...]. Les évolutions des prix sur les différents segments sont toutefois hétérogènes : +0,4% pour les appartements existants ; -0,4% pour les appartements en construction (VEFA) ; -4,3% pour les maisons existantes. » cf. Observatoire de l'habitat : *Le marché immobilier résidentiel au 1^{er} trimestre 2023*, 27 juin 2023, p. 5.

⁴ « Au 1^{er} trimestre 2023, le Luxembourg affiche le plus fort recul des prix de vente des logements de la zone euro (-4.1% sur un trimestre). [...] Le repli des prix de vente concerne tous les types de logements au Luxembourg, avec un recul particulièrement prononcé pour les appartements neufs (-6.2% sur un trimestre en T1 2023). La baisse de la demande, liée notamment à la hausse des taux d'intérêt, a affecté fortement le nombre de transactions immobilières. Ces dernières ont chuté de 50% sur un an au début de 2023, avec, comme pour les prix, un recul plus fort pour les appartements en construction (-72%), qui atteignent un niveau historiquement faible (174 transactions au 1^{er} trimestre 2023, contre 632 un an auparavant). » cf. STATEC : *Conjoncture Flash – Le resserrement monétaire se poursuit*, 31 juillet 2023, p. 2.

⁵ Les loyers annoncés des appartements ont augmenté de + 11,1 % sur douze mois, tandis que les loyers annoncés des maisons ont augmenté dans le même laps de temps de + 11,6 %. cf. Observatoire de l'habitat : *Le marché immobilier résidentiel au 1^{er} trimestre 2023*, 27 juin 2023, p. 8.

⁶ Uniquement entre le 1^{er} avril 2022 et le 26 juillet 2023, le taux Euribor avec une échéance de 12 mois augmentait de - 0,086 % à 4,114 %.

⁷ cf. Autorité de la Concurrence : *Enquête sectorielle – Immobilier résidentiel*, 18 juillet 2023, p. 2.

Le rapport a fait l'effet d'un pavé dans la mare suscitant des réactions diverses. Tandis qu'un représentant du secteur immobilier a vu dans ce rapport une bonne base de discussion⁸, d'autres en questionnent la pertinence et la représentativité⁹. Parmi les réactions politiques, il y a lieu de relever celle du Premier Ministre, qui « *ne souhaite pas réguler le marché mais est plutôt d'avis qu'il s'agit du principe de l'offre et de la demande* »¹⁰.

A l'évidence, le fonctionnement actuel du marché immobilier résidentiel profite avant tout aux promoteurs immobiliers : le rapport de l'Autorité de la Concurrence montre une multiplication par 8 de l'excédent brut d'exploitation du secteur de la promotion entre 2010 et 2020, à niveau de production quasiment stable et avec une légère augmentation du nombre de promoteurs sur cette période. Au titre de l'année 2020, sur un chiffre d'affaires de 2,5 milliards d'euro, le secteur de la promotion a réalisé un excédent brut d'exploitation de quelque 500 millions, soit un rendement de 21 %.¹¹ La prise de position de la Chambre des Métiers du 1^{er} août 2023 confirme que la marge brute d'exploitation de la promotion immobilière a progressé de 15 % en 2005 à 20,99 % en 2020, alors que la marge brute du secteur de la construction est restée quasiment stable sur la même période (5 % à 5,9 %).¹² Au sein du secteur des promoteurs, c'est surtout la petite minorité des grands promoteurs, qui ont par le passé défiscalisé leur profits ainsi que leur acquisition foncière via des véhicules financiers (FIS)¹³, qui tire son épingle du jeu. Pour les petits promoteurs-constructeurs, pour les entreprises de construction, l'artisanat, ainsi que la grande majorité des particuliers, et surtout les primo-acquéreurs, le « marché » de l'immobilier résidentiel fonctionne de moins en moins.

Dans la discussion politique, augmenter l'offre en construisant plus, quels que soient d'ailleurs les logements construits, et « *laisser faire le marché* » est la solution de prédilection des partis conservateurs et libéraux. Cette formule censée répondre à tous les maux s'appuie par ailleurs sur une application stricte et absolue du droit de propriété, considéré par d'aucuns (comme les députés du ADR) comme le plus sacré des droits humains, ignorant le droit humain à un logement décent. C'est cette politique, toujours empreinte aussi d'un certain clientélisme, qui a toujours freiné toute velléité d'une politique plus ambitieuse en matière de logement.

En vertu de la devise « *ne touchez pas au marché, le marché règlera le problème tout seul* », tous les efforts politiques devront être misés sur la construction. Cette approche est fondée sur l'hypothèse que toute construction supplémentaire, même à des prix élevés, permettrait de libérer des logements existants moins chers, qui pourraient alors être occupés par des ménages moins fortunés, ce qui présuppose que les ménages s'inscriraient dans une mobilité résidentielle ascendante et qu'un bon nombre des ménages luxembourgeois pourraient faire un effort (encore plus) considérable en s'endettant d'avantage pour devenir propriétaires.

Or, même si la construction d'une offre abondante reste une nécessité, cette construction doit désormais être mieux adaptée aux caractéristiques de la demande – en particulier aux

⁸ cf. François Aulner : *Invité vun der Redaktioun - Jean-Paul Scheuren*, RTL, 24 juillet 2023.

⁹ cf. Chambre des Métiers : *Prise de position de la Chambre des Métiers relative à l'enquête sectorielle menée par l'Autorité de la Concurrence dans le secteur immobilier résidentiel*, 31 juillet 2023.

¹⁰ cf. RTL : *Xavier Bettel – « Si je peux rester Premier ministre, je le resterai encore cinq ans »*, RTL, 24 juillet 2023.

¹¹ cf. Autorité de la Concurrence : *op. cit.*, p. 10.

¹² cf. Chambre des Métiers : *op. cit.*, p. 7.

¹³ cf. Fondation Robert Krieps : *Note 2/2020 – De l'exploitation de ses propres : pourquoi mettre fin à l'abus des FIS immobilier*, Septembre 2020.

ressources limitées des ménages – et doit prendre en considération les réalités de la crise écologique. **En somme, l'objectif ne peut plus seulement être de produire plus, mais il faut aussi produire mieux d'un point de vue social et écologique.**

En parallèle à une construction neuve, accentuée (crise écologique oblige !) sur l'objectif nécessaire d'une « zéro artificialisation » des sols dès 2050¹⁴, il faut aussi s'attaquer à d'autres chantiers surtout législatifs, dont quelques-uns seront abordés dans les prochains paragraphes.

I. Foncier : D'une réserve de valeur individuelle vers un bien commun

Afin d'atténuer la crise du logement en tentant de faire baisser le prix du foncier, certains politiciens évoquent régulièrement une extension du périmètre de construction. En y regardant de plus près, on constate qu'une telle extension du périmètre permettrait certes de faire émerger quelques nouveaux millionnaires fonciers, mais que l'impact sur la spirale des prix immobilier devrait être proche de zéro.

Cette conclusion peut être tirée de plusieurs travaux de l'Observatoire de l'habitat. Entre 2010 et 2020 le foncier disponible pour la construction de logements augmentait de 2.701 hectares¹⁵ à 3.732 hectares¹⁶. Cette augmentation découle en grande partie du renouvellement des Plans d'Aménagement Général (PAG) qui a mené au reclassement de terrains non affectés, d'autres changements de zoning et d'extensions des zones résidentielles¹⁷. Dans une pure logique d'économie de marché, cette augmentation de l'offre de terrains à bâtir aurait dû entraîner une baisse des prix. Pourtant, malgré cette augmentation de l'offre, les prix des terrains à bâtir ont connu une hausse annuelle de + 8,1 % entre 2010 et 2021, résultant dans une augmentation cumulée de 136,5 %^{18, 19}.

Entre 2007 et 2020, sur 46 projets résidentiels de grande taille (> 1 hectare) développés par des promoteurs privés, la majorité des projets (26 sur 46 projets) a été réalisée sur des terrains qui étaient déjà détenus par ces mêmes promoteurs privés avant 2007²⁰. La réserve foncière de ces promoteurs fut trois fois supérieure à la surface de terrain résidentiel consommée dans les 46 projets réalisés entre 2007 à 2020.

¹⁴ Un des objectifs politiques du Programme directeur d'aménagement du territoire consiste notamment dans la réduction progressive de l'artificialisation du sol en passant d'actuellement 0,5 ha à 0,25 ha en 2035 pour tendre vers 0 ha en 2050.

¹⁵ cf. Observatoire de l'habitat : *Note 18 – Le potentiel foncier constructible théorique au Luxembourg en 2010*, Avril 2012, p. 3.

¹⁶ cf. Observatoire de l'habitat : *Note 29 - La détention du foncier constructible pour l'habitat au Luxembourg en 2020/2021 : distribution et typologie de propriétaires*, Novembre 2021, p. 5.

¹⁷ *Ibid.*

¹⁸ cf. Observatoire de l'habitat : *Note32 - Panorama du foncier constructible au Luxembourg : prix de vente, incidence foncière et structure de la propriété*, p. 4.

¹⁹ Même si des changements méthodologiques ont été apportés afin d'affiner les statistiques dans les dernières années, une analyse des statistiques sur les terrains rapidement mobilisables (« Baulücken »), nous informe que les premières statistiques en 2004 témoignaient de 750 hectares de terrains rapidement mobilisables et qu'en 2021 ceux-ci sont chiffrés à 759 hectares (sous-divisé maintenant en « Baulücken » et « Baulücken Minus »).

cf. Observatoire de l'habitat : *Note 9 – Le potentiel foncier constructible pour l'habitat au Luxembourg en 2004*, p. 5 et Ministère de l'Energie et de l'Aménagement du territoire, Ministère du Logement : *Raum+ - Zwischenbericht Siedlungsflächenreserven in Luxembourg 2020/2021*, p. 36.

²⁰ cf. Antoine Paccoud et al., *Land and the housing affordability crisis : landowner and developer strategies in Luxembourg's facilitative planning context*, Housing Studies, 2021.

Avant d'envisager une extension du périmètre de construction, il faut se demander s'il y a vraiment un manque de terrains à bâtir ? Ou si les terrains à bâtir existants ne sont tout simplement pas construits ? Dans ce cas, pourquoi ?

L'Autorité de la Concurrence souligne un problème qui explique ces réserves foncières. Lors de la phase de planification, les promoteurs doivent 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 eux. Il manquait une vision globale* »²¹. Plusieurs promoteurs ont même indiqué à l'Autorité de la Concurrence que la phase de planification pourrait durer jusqu'à vingt ans sans amener à un réel résultat²². L'Autorité de la Concurrence souligne également que « *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* ».

En conséquence, certains promoteurs ont indiqué à l'Autorité de la Concurrence, qu'ils tenaient une liste de communes dans lesquelles il est risqué de planifier des projets, respectivement d'acheter du foncier en vue du développement d'un projet.²³ Face à ces problèmes procéduraux, l'Autorité note : « *il ne semble pas anormal qu'un promoteur achète des terrains pour une planification d'activité sur quinze ans alors que les négociations d'avant-projet d'un PAP peuvent s'étendre sur vingt ans* »²⁴, un constat alarmant.

Ainsi, il faut finalement **accélérer les procédures en les rendant plus claires et concises, avec des délais légaux raisonnables tout en procédant à une simplification administrative substantielle**. Pour assurer un traitement rapide, professionnel et efficace des demandes, un **guichet unique doit centraliser et suivre les demandes, tandis que pour les autorisations de construire, un délai d'ordre de 3 mois doit être introduit**. En outre, il faut envisager de passer d'un « système d'études », selon lequel le propriétaire doit démontrer à l'administration par le biais d'études qu'il peut construire sur son terrain, à un système des « **autorisations par défaut** », selon lequel l'administration doit prouver au propriétaire – dans un délai strict de 3 mois – pourquoi il ne devrait pas pouvoir construire sur son terrain constructible²⁵.

En parallèle, il faut aussi rendre moins attractive la fiscalité sur la détention et rétention foncière. Même si un projet de réforme de l'impôt foncier est sur son long chemin législatif²⁶, le temps d'attente ne devrait pas rester du temps perdu. Il faut souligner que dans les dix dernières années, 67 communes n'ont apporté aucun changement à leurs taux multiplicateurs de l'impôt foncier afin de contrecarrer la rétention foncière. Cette inactivité politique se situe dans le temps d'une augmentation fulminante des prix du foncier (+136,5% sur dix ans).

²¹ cf. Autorité de la Concurrence : *op. cit.*, p. 26.

²² *Ibid.*

²³ cf. Autorité de la Concurrence, *op. cit.*, p. 27.

²⁴ *Ibid.*

²⁵ cf. Michael Voigtländer : *Luxusgut Wohnen – Warum Unsere Städte immer teurer werden und was jetzt zu tun ist*, 2. aktualisierte Auflage, Springer, 2019, p. 95.

²⁶ Projet de loi n° 8082 : *Projet de loi sur l'impôt foncier, l'impôt à la mobilisation de terrains et l'impôt sur la non-occupation de logements*.

Ainsi, comme pour l'Impôt Commercial Communal (« ICC »)²⁷, **il faudrait introduire immédiatement une fourchette nationale pour le taux multiplicateur de l'impôt foncier B6**²⁸. Une telle fourchette devrait commencer à 10.000 %²⁹ ; ce qui se situerait dans l'actuelle fourchette de l'impôt foncier B6 allant de 200% dans la commune de Manternach à 15.000% dans la commune de Diekirch³⁰, mais serait un bon signe contre la rétention foncière et un stimulant économique afin de bâtir du logement sur ces terrains.

L'impôt foncier :

L'impôt foncier est un impôt communal qui grève toutes les propriétés immobilières bâties ou non bâties situées sur le territoire du Grand-Duché de Luxembourg. La législation actuelle de l'impôt foncier trouve sa base dans la loi du 16 octobre 1934 concernant l'évaluation des biens et valeurs dite « *Bewertungsgesetz* » et dans la loi du 1^{er} décembre 1936 sur l'impôt foncier dite « *Grundsteuergesetz* ».

Afin de calculer l'impôt foncier, les biens imposables sont classés en deux catégories principales à savoir l'impôt foncier A, regroupant les propriétés agricoles et forestières, et l'impôt foncier B, regroupant les autres propriétés.

L'impôt foncier B peut de nouveau être subdivisé par les communes en sous-catégories et ceci jusqu'à six classes selon leur destination, dont notamment la classe B1 regroupant les constructions commerciales ; la classe B4 regroupant les maisons unifamiliales et les maisons de rapport ou encore la classe B6 regroupant les terrains à bâtir à des fins d'habitation.

L'impôt foncier se calcule en deux étapes :

$$\text{Impôt foncier} = \text{Base d'assiette} \times \text{Taux communal}$$

La base d'assiette est calculée par l'Administration des contributions directes en fonction de la nature et de la situation du bien immobilier et selon un revenu de location hypothétique de ce bien immobilier au 1^{er} janvier 1941.

Ensuite, à cette base d'assiette s'ajoute le taux communal.

²⁷ Pour l'ICC l'article 6 de loi du 14 décembre 2016 portant création d'un Fonds de dotation globale des communes a fixé le taux communal de l'ICC entre 225 % et 350 % : « *Les autorités communales fixent avant le 1er novembre de chaque année le taux communal se situant entre 225 et 350 pour cent à appliquer à partir de l'année d'imposition 2018 en matière d'impôt commercial communal à la base d'assiette d'après le bénéfice d'exploitation.* »

²⁸ L'impôt foncier B peut être subdivisé par les communes en sous-catégories et ceci jusqu'à 6 classes selon leur destination, à savoir : la classe B1 regroupant les constructions commerciales, la classe B2 regroupant les constructions à usage mixte, la classe B3 regroupant les constructions à autre usage, la classe B4 regroupant les maisons unifamiliales et les maisons de rapport, la classe B5 regroupant les immeubles non bâtis autres que les terrains à bâtir à des fins d'habitation et la classe B6 regroupant les terrains à bâtir à des fins d'habitation.

²⁹ « *DP-Wohnungsbauministerin Maggy Nagel schätzte 2014, erst ein Hebesatz von „10.000 Prozent oder mehr“ könne Besitzer dazu anregen, brachliegendes Bauland einer Nutzung zuzuführen* ». cf. Peter FEIST, *Luxembourg ist nicht Diekirch*, d'Lëtzebuurger Land, 10 juillet 2020.

³⁰ Arrêté grand-ducal du 21 novembre 2022 portant approbation des délibérations des conseils communaux aux termes desquelles ceux-ci ont fixé les nouveaux taux multiplicateurs à appliquer pour l'année d'imposition 2023 en matière d'impôt foncier et en matière d'impôt commercial communal.

Le foncier n'est pas seulement un matériel de base pour l'industrie de la construction et un facteur déterminant dans la question du logement, mais il est aussi « *non reproductible et indispensable* », comme la Cour constitutionnelle allemande l'a souligné en 1967 en concluant qu'en relation avec le foncier : « [...] *un ordre juridique et social juste oblige [...] à faire valoir les intérêts de la collectivité dans une mesure bien plus grande que pour d'autres biens patrimoniaux* »³¹. **La question du sol (all. « *Bodenfrage* »)³², plus actuelle que jamais, surtout en période de crise climatique³³, devrait également être posée ouvertement dans les prochaines années, sans facteur de jalousie sociale, dans le cadre d'un débat de société.**

La question du sol (all. « *Bodenfrage* ») :

Le sol est un bien rare. Il ne peut pas être multiplié, mais tout le monde en a besoin – pour construire des logements, des écoles, des usines, des pistes cyclables, pour l'agriculture et, de plus en plus, pour sauver le climat. Mais le sol est devenu un objet de spéculation et est de plus en plus soustrait à la collectivité. Il est temps de relancer le « débat » sur le sol pour élaborer de nouvelles propositions pour résoudre la contradiction flagrante entre la propriété privée du sol et les besoins vitaux brûlants de la collectivité.³⁴

II. Construction : une différence à faire entre les entreprises de construction et les promoteurs-constructeurs

Les promoteurs et constructeurs luxembourgeois se plaignent régulièrement d'une pénurie de main d'œuvre. Selon une étude de la Chambre des métiers 32 % des entreprises de constructions indiquaient qu'elles se considèrent gênées par la pénurie de main d'œuvre.³⁵ L'Autorité de la Concurrence note : « [...] *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.* »³⁶

³¹ Citation originale : « *Die Tatsache, daß der Grund und Boden unvermehrbar und unentbehrlich ist, verbietet es, seine Nutzung dem unübersehbaren Spiel der freien Kräfte und dem Belieben des Einzelnen vollständig zu überlassen; eine gerechte Rechts- und Gesellschaftsordnung zwingt vielmehr dazu, die Interessen der Allgemeinheit beim Boden in weit stärkerem Maße zur Geltung zu bringen als bei anderen Vermögensgütern. Der Grund und Boden ist weder volkswirtschaftlich noch in seiner sozialen Bedeutung mit anderen Vermögenswerten ohne weiteres gleichzustellen [...]* » cf. Bundesverfassungsgericht, 12 janvier 1967, 1 BvR 169/63.

³² cf. Florian Hertweck et al. : *Architektur auf gemeinsamem Boden : Positionen und Modelle zur Bodenfrage*, Lars Müller Publishers, 2020.

³³ cf. Stefan Rettich, Sabine Tastel et al. : *Die Bodenfrage : Klima, Ökonomie, Gemeinwohl*, edited by Stefan Rettich and Sabine Tastel, Jovis Verlag GmbH, 2021.

³⁴ cf. Hans-Jochen Vogel : *Mehr Gerechtigkeit! – Wir brauchen eine neue Bodenordnung ; nur dann wird auch Wohnen wieder bezahlbar*, Verlag Herder GmbH, 2019.

³⁵ cf. Autorité de la Concurrence, *op. cit.*, p. 66.

³⁶ cf. Autorité de la Concurrence, *op. cit.*, p. 67.

Il est certain que toutes les entreprises de construction ne sont pas toutes des promoteurs et que la structure de chaque groupe d'entreprises doit être prise en compte dans ces affirmations !³⁷

Ainsi, le Rapport de l'Autorité de la Concurrence spécifie que la majorité des promoteurs externaliserait l'activité de la construction, « *6 promoteurs sur 16 (soit 38 %) ont déclaré faire eux-mêmes le gros-œuvre, généralement via une société intégrée à leur groupe* »³⁸.

Contrairement aux « pures » entreprises de construction, les grands promoteurs-constructeurs devront pouvoir supporter un certain ralentissement sur le marché de la construction. Dans le secteur de la promotion immobilière entre 2010 et 2020, le chiffre d'affaires a été multiplié par 2,7 et l'excédent brut d'exploitation par presque 8. L'Autorité de la concurrence notait que : « *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* »³⁹.

Un fait qui ne surprend pas réellement, vu que le principal facteur contribuant à la hausse des prix sur le marché immobilier a été le foncier⁴⁰. Comme mentionné ci-dessus, entre 2007 et 2020, sur 46 projets résidentiels de grande taille (> 1 hectare) développés par des promoteurs privés, la majorité des projets (26 sur 46 projets) a été réalisée sur des terrains qui ont été déjà détenus par les promoteurs privés avant 2007⁴¹. Ainsi, sur ces projets, le prix foncier dépensé par le promoteur n'a pas été le prix du marché de l'année de la commercialisation du projet, mais la valeur historique de l'achat foncier (sans vouloir oublier les coûts de développement du projet).

Or, il est assez fascinant de constater comment au moment de la commercialisation du projet immobilier, le prix de vente final est fixé.

III. Réforme de la législation des ventes d'immeubles à construire.

a. Prix : une marge foncière et limitation des clauses d'indexation automatique.

L'écrasante majorité des promoteurs fait appel à une agence immobilière pour vendre le bien à construire. 13 promoteurs sur 16 ont indiqué que le prix du bien immobilier est fixé par rapport au prix du marché ; l'Autorité de la Concurrence a mentionné : « *[...] seulement trois*

³⁷ L'Autorité de la Concurrence classait les promoteurs en trois grandes groupes : le promoteur « vente » qui construit pour son propre compte, avec l'objectif de vendre au client final ; le promoteur « construction » qui prend en charge non seulement l'étape de commercialisation mais aussi l'étape de construction, de conception et d'étude ; le promoteur « organisation » qui propose une prestation de services en effectuant un ensemble d'opérations nécessaires pour mener à bien la construction, sans pour autant s'y impliquer directement.

cf. Autorité de la Concurrence, *op. cit.*, p. 9.

³⁸ cf. Autorité de la Concurrence, *op. cit.*, p. 13.

³⁹ cf. Autorité de la concurrence, *op. cit.*, p. 10.

⁴⁰ « *[...] la hausse des prix des logements a trouvé son origine principale, depuis 2010, dans la hausse des prix des terrains à bâtir, davantage que dans la hausse des coûts de construction.* » cf. Observatoire de l'Habitat : *Note 32 op. cit.*, p. 5.

⁴¹ cf. Antoine Paccoud et al., *Land and the housing affordability crisis : landowner and developer strategies in Luxembourg's facilitative planning context*, Housing Studies, 2021.

sociétés ont indiqué réaliser un véritable calcul économique en y appliquant un taux de marge »⁴².

Au niveau du prix du bien immobilier, il faut **introduire plus de transparence, en incluant le coût historique d'acquisition du foncier ainsi que le coût de revient de la construction dans le contrat de vente final. En outre, une marge bénéficiaire maximale devrait être législativement prévue pour le développement d'un projet immobilier, afin d'éviter que l'acquisition foncière « à bon marché » dégénère dans un projet immobilier inabordable. Ainsi, le législateur doit imposer un véritable calcul économique, en prévoyant un taux de marge à appliquer et ne plus faire jouer le libre marché dans la fixation du prix de vente.**

Au niveau du contrat avec l'acquéreur final, l'Autorité de la Concurrence a relevé que « *87% des acteurs interrogés ont mis en place une clause d'indexation automatique* », qui se réfère soit à l'indice des salaires (60%), soit à l'indice de la construction (40%)⁴³. Il s'agit d'une pratique légale, vu que notamment pour les VEFA l'article 1601-5 du Code civil indique que l'acte authentique doit « [...] *mentionner si le prix est ou non révisible et, dans l'affirmative, les modalités de sa révision* ». Ainsi, le prix de vente dans une VEFA peut automatiquement être indexé et il faut uniquement que le contrat de vente indique clairement les modalités de cette révision du prix.⁴⁴

Selon une récente publication de l'Observatoire de l'Habitat le marché opère actuellement plutôt avec des prix fixes : « [...] *les incertitudes sur le prix futur d'un logement acheté en VEFA, du fait de l'indexation sur les prix de la construction, qui ont pu inciter certains acheteurs à se reporter sur le segment des logements existants. Ce dernier facteur s'est effacé progressivement, puisque de nombreux promoteurs ont fait le choix d'un changement de système de tarification, avec un prix final fixé pour l'acheteur dans le contrat de VEFA* »⁴⁵.

Même si donc la pratique semble avoir changé, **on peut se demander si de telles clauses d'indexation automatique du prix d'achat ne devraient pas tout simplement être interdites**, car elles ne font que mettre une pression inutile sur l'acquéreur en période de forte inflation et ne permettent ni à ce dernier, ni à la banque de connaître le prix final au moment de l'achat. Une analyse plus approfondie devrait permettre de déterminer si cette solution apparemment simple serait aussi la plus sensée d'un point de vue sociétal, ou si une limitation des augmentations de prix aux coûts réels d'augmentation de la main-d'œuvre du vendeur et de ses fournisseurs – la charge de la preuve incombant dans cette solution au vendeur – ne serait pas préférable.

b. Les garanties d'achèvement et de remboursement dans la VEFA

Le rapport de la commission juridique du 16 juin 1976 du projet de loi n°1637 relatif aux ventes d'immeubles à construire et à l'obligation de garantie en raison des vices de construction, introduisant à l'époque la législation sur les ventes d'immeubles à construire, a clarifié que le

⁴² cf. Autorité de la Concurrence, *op. cit.*, p. 13.

⁴³ *Ibid.*

⁴⁴ cf. Réponse de Madame la Ministre de la Protection des consommateurs à la question parlementaire n° 512 du 25 mars 2019 de Monsieur le Député Yves Cruchten concernant les « logements en état de futur achèvement ».

⁴⁵ cf. Observatoire de l'habitat : *Le marché immobilier résidentiel au 1^{er} trimestre 2023*, 27 juin 2023, p. 2.

projet poursuivait « *un objectif essentiel, à savoir la protection de l'acquéreur qui achète un logement sur plans ou en cours de construction* ». Afin de garantir cette protection quelques améliorations législatives devront être apportées.

Tout d'abord, la faillite du groupe « Cenaro » a révélé que la protection des acquéreurs d'un logement dans une VEFA n'est pas toujours donnée. En l'espèce, les acheteurs des projets « Cenaro », qui espéraient, après la faillite, pouvoir actionner la garantie d'achèvement, ont reçu un courrier de la part de l'assureur / garant, les informant que la garantie d'achèvement donnée se transformerait en garantie de remboursement. L'assureur a pu discrétionnairement décider de rembourser les avances déjà perçues plutôt que de terminer les travaux.⁴⁶ Que de tels remboursements soient possibles à la seule discrétion du garant est un fait qui va à l'encontre du droit au logement.

Ainsi, une précision législative devrait être apportée, qui supprimerait la possibilité d'avoir recours à ces garanties de remboursement et rendrait les garanties d'achèvement obligatoires pour tous les contrats VEFA.

En outre, la garantie d'achèvement ou de remboursement prend fin avec le constat d'achèvement de l'immeuble qui en principe est réalisé d'un commun accord des parties. Or, la notion de l'« achèvement » n'est pas clairement définie dans le Code civil. L'article 1601-6 du Code civil prévoit que l'immeuble est réputé achevé lorsque sont exécutés les ouvrages et sont installés les éléments d'équipement qui sont indispensables à l'utilisation, conformément à sa destination, de l'immeuble faisant l'objet du contrat. Cette interprétation est aussi stipulée dans la majorité des contrats de ventes d'immeubles à construire. Mais cet article ne semble plus être en adéquation avec l'article 1601-5 f) du Code civil, qui définit la portée de la garantie d'achèvement et exige un achèvement qualifié de complet de l'immeuble. Cet achèvement complet va au-delà des prescriptions de l'article 1601-6 du Code civil visant seulement un immeuble habitable.⁴⁷

Même si la jurisprudence a reconnu aux acquéreurs le droit d'exiger l'exécution entière des travaux contractuellement prévus⁴⁸, il **faudrait améliorer les textes légaux, afin que la garantie d'achèvement ne vise clairement l'exécution complète des travaux stipulés, tout en prévoyant des procédures et coûts raisonnables pour l'acquéreur afin de faire actionner ces garanties.**

IV. Location : Vers un encadrement des loyers global, souple et équitable.

La réforme de la législation sur le bail à usage d'habitation a été déjà historique au moment de son dépôt vu que les actes législatifs en matière de la fixation des loyers sont au Luxembourg un mouton à cinq pattes.

Certainement, selon certains lecteurs, tout encadrement des loyers dissuaderait les propriétaires de louer leur bien et ferait fuir les investisseurs découragés par la perspective de moindres rendements locatifs et conduirait *in fine* à aggraver la pénurie de logements. Selon

⁴⁶ cf. Véronique POUJOL : *Les pièges des garanties d'achèvement*, reporter.lu, 7 avril 2023.

⁴⁷ cf. Lex Thielen et Cyril Chapon : *Le droit de la construction au Luxembourg*, Promoculture-Larcier, 4^{ème} tirage 2020, p. 227.

⁴⁸ cf. p.ex. Cour d'Appel, 25 mai 2011, rôle n°35465.

cette théorie néoclassique, la hausse des loyers⁴⁹ – qui a été spectaculaire en 2022 au Luxembourg et s'affichait à 11 %⁵⁰ – inciterait les investisseurs à construire et à entretenir les logements pour en tirer des loyers attractifs, et permettrait de rééquilibrer au long terme le rapport entre l'offre et la demande. En somme, il suffirait simplement d'attendre, de faire jouer la loi du marché, pour que les loyers reviennent à la « normale ».

Or, évidemment, les choses ne sont pas aussi simples et cet argumentaire fait abstraction de toute dimension sociétale liée au besoin de se loger.

Tout d'abord, d'une part la construction prend du temps et il s'écouleront – même si nous simplifierons radicalement les procédures – de longues années avant que l'offre de logements sera à la hauteur des besoins. Par ailleurs, la pénurie ne suscite pas spontanément la hausse des constructions, mais surtout celle des loyers. Ce seraient, plus encore qu'actuellement, les personnes et les familles les plus modestes qui seraient les plus touchés.

De plus, faire jouer la pure loi du marché ne garantit aucunement une relation équitable, car bailleurs et locataires ne sont pas sur un pied d'égalité. Pour le bailleur le loyer est souvent un complément de revenu, tandis que pour le locataire c'est une dépense obligatoire, sous peine de se retrouver sans toit. Dépense lourde de surcroît : au Luxembourg, la situation des locataires est préoccupante « 40,2 % des locataires ont des difficultés à terminer les fins de mois »⁵¹. Cette relation contractuelle inégale justifie que l'État, au nom du droit au logement et de la défense des plus faibles, place des limites au droit du propriétaire à fixer le loyer de son choix.

Avant de formuler quelques propositions afin de trouver au niveau de l'encadrement du loyer un vrai plafonnement équitable, il est utile de dresser un historique législatif de la matière.

Au Luxembourg, les droits et devoirs tant du bailleur que du locataire ont toujours été réglés par le Code civil, décrété et promulgué en 1803⁵². À part l'obligation pour un locataire de « payer le prix du bail aux termes convenues »⁵³, le Code civil restait muet quant à la fixation des loyers. Fidèle aux acquis de la Révolution française et du libéralisme de l'époque, la fixation des loyers a été laissée à la libre volonté des contractants. La détermination du prix du bail, donc du loyer, n'a été réglementée qu'au courant du 20^{ème} siècle en raison de la situation économique difficile provoquée par les deux guerres mondiales. Les destructions desdites guerres ont entraîné un manque de logements tel qu'il n'était plus possible de laisser les loyers s'établir par le seul jeu de l'offre et de la demande.

⁴⁹ Attention : La statistique citée parle des loyers demandés par les bailleurs pour de nouveaux contrats de location. L'augmentation des loyers en cours de bail (pour les locataires qui ne changent pas de logement) est beaucoup plus modérée : elle est aujourd'hui nettement inférieure à l'inflation sur les biens à la consommation selon les chiffres du STATEC (+1,7% pour l'indice des loyers entre le 1^{er} trimestre 2022 et le 1^{er} trimestre 2023, contre +4,2% pour l'inflation sur les prix à la consommation mesurée par l'IPCN).

En outre, il faut noter qu'en matière de contrats de bail à usage d'habitation, toute clause d'indexation automatique du loyer est interdite et le loyer de tout logement à usage d'habitation ne peut faire l'objet d'une adaptation que tous les deux ans.

⁵⁰ Cf. Observatoire de l'Habitat : *Le marché immobilier résidentiel au 1^{er} trimestre 2023*, 27 juin 2023, page 8.

⁵¹ cf. STATEC : *Rapport Travail et cohésion sociale 2022*, page 130.

⁵² Articles 1708 à 1831 du Code civil.

⁵³ Article 1728 du Code civil : « Le preneur est tenu de deux obligations principales : 1° d'user de la chose louée en bon père de famille, et suivant la destination qui lui a été donnée par le bail, ou suivant celle présumée d'après les circonstances, à défaut de convention ; 2° de payer le prix du bail aux termes convenus. »

En 1919, après la première guerre mondiale, le législateur intervenait pour une première fois en essayant de fixer le montant du loyer d'après les principes de l'équité⁵⁴. Après la deuxième guerre mondiale, le législateur essayait de limiter les augmentations de loyer à un certain pourcentage déterminé par rapport au montant du loyer payable d'une année de référence⁵⁵.

La loi du 14 février 1955 introduit un nouveau système, celui de la valeur locative de l'immeuble. Pour la fixation des loyers, cette loi distinguait entre les constructions achevées avant la date officielle de la libération du Grand-Duché, le 10 septembre 1944, dont les loyers ont été fixés forfaitairement⁵⁶, et celles achevées après cette date, lesquelles ne pouvaient rapporter au bailleur qu'un revenu annuel ne dépassant pas « *l'intérêt normal du capital investi dans l'immeuble et les frais d'entretien et autres qui sont à sa charge* ». Le plafond de rendement annuel a été fixé à 5 % du capital investi dans le logement.⁵⁷ Ce taux a été établi après consultation des milieux d'affaires et des propriétaires et des locataires, de manière à ce que la construction de nouveaux immeubles ne soit pas dérangée.

La loi du 21 septembre 2006 maintenait ce plafond des loyers vu que le Ministre du Logement de l'époque considérait que « *le taux actuel s'avère [...] suffisamment élevé en vue de réaliser un bénéfice approprié* »⁵⁸.

Le projet de réforme actuellement déposé à la Chambre des Députés⁵⁹ prévoit que le plafond actuellement fixé à 5 % du capital investi sera réduite à 3,5 %, voire à 3 % pour les passoires thermiques. En outre, le capital investi sera réévalué de façon plus cohérente avec l'évolution du marché et sera à l'avenir réévalué en fonction de l'évolution de l'indice des prix de vente (plafonnée à 9% par an), ce qui aura comme conséquence de dénaturer ce concept de son fondement économique, à savoir la valeur locative de l'immeuble, en le rattachant à l'évolution des prix du marché de l'immobilier.

L'objectif de ce nouveau plafond n'est pas de fixer un plafond des loyers acceptable au niveau de la globalité de la société. Tout au contraire, les auteurs indiquent clairement que des analyses du marché auraient démontré que 3,5 %, respectivement 3 %, correspondaient « *au*

⁵⁴ L'arrêté grand-ducal du 13 juin 1919 prévoyait que le locataire pouvait demander une réduction de loyer si celui-ci paraissait exorbitant, le loyer étant fixé selon les règles de l'équité. Cet arrêté constituait, en matière de location de locaux d'habitation, la première limitation au principe de la liberté contractuelle.

L'arrêté grand-ducal du 30 septembre 1939 prévoyait la réduction des loyers suivant les principes de l'équité en faveur des locataires malheureux et de bonne foi dont les revenus avaient subi « *une diminution notable à la suite de la guerre* », ainsi que la faculté de la résiliation des baux devenus trop onéreux.

⁵⁵ La loi du 21 mars 1947 concernant la fixation des loyers disposait que le loyer « *ne pourra dépasser celui en vigueur à la date du 1^{er} janvier 1939 augmenté de 50%* ». Cette disposition ne s'appliquait cependant pas aux immeubles construits ou achevés postérieurement au 10 septembre 1944.

La loi du 20 juillet 1950 modifiait la législation antérieure et disposait que les loyers pouvaient être augmentés de 100% par rapport aux loyers en vigueur au 1^{er} janvier 1939 ; de même, si l'équité et la situation respective des parties le justifiaient, le tribunal arbitral des loyers pouvait, à la requête du bailleur, autoriser une augmentation du loyer qui ne pouvait cependant pas être supérieure à 150% pour les baux privés. La liberté contractuelle pour la fixation des loyers des immeubles achevés ou construits depuis le 10 septembre 1944 restait maintenue.

⁵⁶ Pour les « logements d'avant-guerre », la loi de 1955 réglait la fixation des loyers sur une base forfaitaire en fixant le loyer dû par pièce et par mois, en tenant compte de trois critères pour le fixer, à savoir : la dimension de référence des pièces, la situation géographique de l'immeuble et le confort.

⁵⁷ L'arrêté grand-ducal du 16 février 1955 avait fixé le taux de l'intérêt normal du capital investi à 5%. Ce taux de 5% a été intégré *expressis verbis* dans la loi de 1955 par la loi du 27 août 1987.

⁵⁸ cf. Projet de loi n° 5216 sur le bail à usage d'habitation principale, p.13.

⁵⁹ Projet de loi portant modification de la loi modifiée du 21 septembre 2006 sur le bail à usage d'habitation et modifiant certaines dispositions du Code civil, document parlementaire N°7642.

rendement du marché pour les logements récemment acquis et les logements nouveaux »⁶⁰. Ainsi, l'objectif principal et malheureusement unique de ce projet de réforme est l'ajustement du pourcentage d'un plafond devenu obsolète par rapport aux réalités économiques, ou disons plutôt aux « dingeries économiques » du 21^{ème} siècle.

Concrètement, la réforme proposée permettra qu'un bailleur louera un appartement de 80 m² nouvellement construit et acheté dans les 12 derniers mois au prix moyen du m² : à un loyer mensuel de 3.287,43 € à Luxembourg-Ville et à un loyer mensuel de 2.226, - € en moyenne nationale⁶¹.

Ces exemples montrent à suffisance que le plafond des loyers proposé n'est malheureusement pas adapté à la réalité sociale du pays.

Il est indispensable de trouver un plafond des loyers qui se situe au point d'équilibre entre l'objectif économique de garder une certaine attractivité pour soutenir la construction de nouveaux logements et l'objectif social de fixer un plafond du loyer qui est supportable au niveau de la société. **Ainsi, un nouveau plafond des loyers devra être élaboré lors de la prochaine législation par le « Logementsdësch », instance regroupant les différentes parties prenantes.**

En outre, il faut mener des réflexions pour introduire un plafond des loyers pour les contrats de bail commercial⁶² ainsi qu'une législation adaptée et un plafond des loyers pour les contrats de bail professionnel (p.ex. bail conclu par une association sans but lucratif, un syndicat ou un membre d'une profession libérale)⁶³.

⁶⁰ Cf. Communiqué de presse : *Réforme du bail à loyer : Plus de protection pour le particulier par un meilleur encadrement du marché !*, Ministère du Logement, 6 octobre 2022, p. 3.

⁶¹ Le prix moyen au m² pour les ventes en état futur d'achèvement a été de 14.089,- € sur le territoire de la commune de Luxembourg et de 9.540,- € en moyenne nationale. (cf. Ministère du Logement - Observatoire de l'Habitat avec la collaboration de l'Administration de l'Enregistrement et des Domaines, LISER : *Nombre de ventes et prix enregistrés des appartements pour la période du 1er Avril 2022 au 31 Mars 2023*).

⁶² Comme pour tout contrat de bail, autre que le contrat de bail à usage d'habitation, le loyer est librement fixé entre les parties, il n'y a aucune limite vers le haut.

⁶³ Actuellement, il n'existe pas de législation spécifique réglementant les baux professionnels. Un tel bail peut dès lors p.ex. contenir une clause d'indexation. Le locataire d'un tel bail professionnel ne peut bénéficier d'aucun sursis à l'exécution d'une décision de déguerpissement et n'a aucun droit au renouvellement préférentiel.

Conclusions :

Les principales mesures à prendre :

1. Accélérer les procédures en les rendant plus claires et concises, avec des délais légaux raisonnables tout en procédant à une simplification administrative substantielle. Un guichet unique doit centraliser et suivre les demandes, tandis que pour les autorisations de construire, un délai d'ordre de 3 mois doit être introduit. Il faut envisager de passer d'un « système d'études » à un système basé sur des « autorisations par défaut », selon lequel il revenait à l'administration de prouver au propriétaire – dans un délai strict de 3 mois – pourquoi il ne devrait pas pouvoir construire sur son terrain constructible.
2. Introduire immédiatement une fourchette nationale pour le taux multiplicateur de l'impôt foncier B6. Une telle fourchette devrait commencer à 10.000 %.
3. La question du sol (all. « *Bodenfrage* ») devrait être posée ouvertement dans les prochaines années, sans facteur de jalousie sociale, dans le cadre d'un débat de société.
4. Introduire plus de transparence, en incluant le coût historique d'acquisition du foncier ainsi que le coût de revient de la construction dans le contrat de vente final. Prévoir législativement une marge bénéficiaire maximale pour le développement d'un projet immobilier, afin d'éviter que l'acquisition foncière « à bon marché » dégénère dans un projet immobilier inabordable. Imposer un véritable calcul économique, en prévoyant un taux de marge à appliquer et ne plus faire jouer le libre marché dans la fixation du prix de vente.
5. Interdire ou limiter les clauses d'indexation automatique du prix d'achat dans les contrats VEFA. Élaborer une précision législative qui supprimerait la possibilité d'avoir recours à des garanties de remboursement et rendrait les garanties d'achèvement obligatoires pour tous les contrats VEFA. Améliorer les textes légaux, afin que la garantie d'achèvement garantirait clairement l'exécution complète des travaux stipulés, tout en prévoyant des procédures et coûts raisonnables pour l'acquéreur afin de faire actionner ces garanties.
6. Élaborer un nouveau plafond des loyers des baux à usage d'habitation sur le « Logementsdösch », instance regroupant les différents stakeholders. Mener des réflexions afin d'introduire un plafond des loyers pour les contrats de bail commercial ainsi qu'une législation adaptée et un plafond des loyers pour les contrats de bail professionnel (p.ex. bail conclu par une association sans but lucratif, un syndicat ou un membre d'une profession libérale).