

## Du recours à l'emphytéose pour l'accession à la propriété sociale

Chaque statut d'occupation des logements pose un certain nombre de défis (budgétaires, politiques, sociaux, redistributifs, etc.) et offre un certain nombre d'opportunités (mixité sociale, mobilité des actifs, recettes fiscales, etc.) à la politique du logement. Le bail emphytéotique, allié objectif de la stratégie luxembourgeoise de propriété sociale, n'échappe pas à la règle !

Vantée par l'ancien ministre du Logement Henri Kox, citée en exemple dans le programme électoral 2023 du LSAP et source d'inspiration pour l'ancien premier ministre Xavier Bettel qui évoquait la perspective d'un « Luxembourg bleu » de logements abordables, la politique du logement social de « Vienne la rouge » est souvent présentée par les observateurs luxembourgeois comme disposant de plusieurs longueurs d'avance sur celle du Grand-Duché car elle remonte à la fin de la première guerre mondiale et qu'elle a été « agressive » en termes d'acquisition de terrains. C'est toutefois vite oublier que le Luxembourg s'est doté d'une loi sur les habitations à bon marché (toujours en vigueur) dès 1906, que la Société nationale des habitations à bon marché (SNHBM) a été fondée (par l'État, des Communes et des employeurs privés) en 1919, que le Fonds d'urbanisation et d'aménagement du plateau de Kirchberg, créé en 1961, a été relativement riche en terrains constructibles qu'il a acquis à très bon prix<sup>1</sup> via un programme d'expropriation sans équivalent dans l'histoire luxembourgeoise ou que le Fonds du logement (FDL) est vieux de plus de 45 ans.

Que le parc locatif abordable du Grand-Duché ne dispose que de 4.100 logements, dont seulement 2.656 sont en possession de la SNHBM et du FDL - qui ont pourtant respectivement construit plus de 10.000 et plus de 4.000 logements depuis leur

création - s'apparente donc à une surprenante anomalie !

Le paradoxe du relatif faible nombre de logements locatifs abordables, qui n'en est pas véritablement un, s'explique par le fait que les deux principaux promoteurs publics luxembourgeois ont (longtemps) principalement vendu les logements « bon marché » qu'ils construisaient.

Ce biais (longtemps) vendeur de la SNHBM et du FDL, en plein accord avec l'orientation des politiques du logement d'alors, est depuis décrié. Il n'est ainsi pas rare d'entendre désormais que plutôt d'avoir vendu les logements subventionnés construits par les promoteurs publics, il aurait été préférable de les conserver en « portefeuille étatique » comme logements locatifs abordables qui font actuellement cruellement défaut.

Cette critique, qui peut être nuancée<sup>2</sup>, est généralement augmentée du regret que nombreux parmi les logements « bon marché » vendus par les promoteurs publics ont depuis été (parfois plusieurs fois) revendus sur le marché libre au prix fort.

Singulièrement depuis le pacte logement (2008), les promoteurs publics - qui ont sensiblement augmenté le nombre de logements achevés durant la dernière décennie<sup>3</sup> et mettent en location (proportionnellement au nombre de

<sup>1</sup> Entre 2.500 et 20.000 LUF par are. Voir à ce sujet : Question parlementaire n° 989.

<sup>2</sup> Les logements « bon marché » acquis auprès de la SNHBM et du FDL qui ont été ensuite cédés sur le marché libre ont eu le - grand - mérite d'avoir permis l'enrichissement

immobilier / la mobilité sociale ascendante de nombreux résidents qui constituent la classe moyenne luxembourgeoise actuelle.

<sup>3</sup> Cette hausse est exclusivement le fait de la SNHBM.

logements achevés) davantage de biens qu'auparavant - ont systématiquement recours s'agissant des logements vendus à la formule de l'emphytéose assortie de clauses et dispositifs anti-spéculatifs (droit de rachat, prix encadré de revente, occupation effective, etc.) relativement strictes !

Ce choix (emphytéose + droit de préemption sur 99 ans) est, entre autres, destiné à assurer que les logements vendus par les promoteurs publics demeurent toujours abordables (grâce au démembrement de la propriété entre construction et terrains) et liés aux mains publiques (grâce au droit de rachat des promoteurs publics).

Depuis 15 ans, de nombreuses voix (cf. encadré 1) critiquent cette (nouvelle) politique d'acquisition sociale via emphytéose.

#### **Encadré 1 : Du bail emphytéotique**

##### **Chambre des notaires (2008) :**

« Ce qui intéresse l'acquéreur d'un immeuble d'habitation en dehors du fait d'avoir une propriété à lui, c'est la valeur refuge que représente cet investissement et qu'il passera à ses héritiers. Or, l'immeuble tenu en emphytéose ne donne pas à l'emphytéote ni un sens du droit de propriété classique surtout lorsque l'emphytéose n'a plus que quelques années à courir, mais devient un bien de consommation peu adapté à être transmis aux héritiers en ligne directe. Elle met la valeur refuge en question, toute plus-value du terrain revenant en fin d'emphytéose au propriétaire du terrain ».

##### **Michel-Edouard Ruben (2018) :**

« Cette troisième voie (entre la location et l'accession à la propriété) est sans doute sincèrement pensée pour aider des ménages pour qui l'accession à la propriété est particulièrement difficile.

Sauf qu'à bien y regarder, il s'agit dans certains cas d'une « étoile éteinte » ».

##### **Guy Entringer (2020) :**

« Si les règles de l'emphytéose actuellement en vigueur avaient été appliquées il y a un siècle, les premiers baux viendraient à échéance en cette année 2020... ». Le directeur de la SNHBM depuis 2008, Guy Entringer, se prête au jeu d'histoire alternative « Il y aurait alors deux options : soit on prolongerait l'emphytéose, soit on rachèterait la maison à la valeur du gros œuvre fermé. C'est-à-dire que les propriétaires toucheraient entre 50. 000 et 100.000 euros - ce qui ferait probablement scandale »

##### **Mario Di Stefano (2021) :**

« Des dispositions contractuelles limitant les droits du preneur d'un contrat désigné comme bail emphytéotique ne sont pas nulles ou réputées non écrites, et n'entraînent pas la nullité du contrat, mais peuvent remettre en cause la qualification du contrat, qui serait alors à considérer non pas comme bail emphytéotique, mais comme un bail simple, ne conférant pas de droit réel au preneur »

##### **Daniel Miltgen (2021) :**

„Bislang war das Vorkaufsrecht auf 10 bzw. 20 Jahre beschränkt. Danach konnten die Wohnungseigentümer über ihr Hab und Gut frei verfügen, d.h. weiterhin bewohnen, verkaufen oder vermieten, dass folglich den Königsweg einer sozialen Mischung bildet.

Durch die Vorgehensweise der Gambia-Minister wird nun der Wohnungseigentümer faktisch zum Wohnungsmieter degradiert, dies

kombiniert mit erheblichen finanziellen Nachteilen<sup>4</sup>.

**Jean-Paul Scheuren (2021) :**

« Tout ceci (ndlr baux emphytéotiques avec droit de rachat) est une arnaque qui repose sur un modèle économique qui ne tient pas la route »

**Marc Giorgetti (2022) :**

« C'est (le bail emphytéotique) un leurre. Je m'explique : vous achetez une maison avec votre conjoint pour 500.000 euros, un prix hors terrain puisque celui-ci fait l'objet d'un contrat de location à long terme. Après dix ans de vie commune, vous vous séparez et revendez la maison. Elle vaut alors 1 million d'euros. Mais le droit de préemption limite le prix de la revente à, par exemple, 600.000 euros. Les acheteurs ne profitent donc pas de la plus-value sur leur bien immobilier. Cela crée une distorsion : la valeur du bien a doublé de prix, mais la réglementation empêche de le revendre à ce prix ».

**Chambre des fonctionnaires et employés publics (2024) :**

« De nombreuses personnes ne sont pas éligibles pour acquérir un logement public abordable ou elles ne sont pas intéressées à un tel logement, notamment du fait des désavantages liés au bail emphytéotique ».

Toutefois, la loi du 7 août 2023 relative au logement abordable a consacré davantage encore le droit d'emphytéose (cf. encadré 2) sans que les critiques susmentionnées n'aient donné lieu à débat, en dépit des questions - relativement pertinentes - qu'elles soulevaient !

<sup>4</sup> Traduction : Jusqu'à présent, le droit de préemption était limité à 10 ou 20 ans. Passé ce délai, les propriétaires pouvaient disposer librement de leurs biens, c'est-à-dire continuer à les habiter, les vendre ou les louer, ce qui constitue donc la voie royale pour une mixité sociale. Avec

**Encadré 2 : Loi modifiée du 7 août 2023 relative au logement abordable**

Article 8 : Dans le cadre de la vente abordable et de la vente à coût modéré, le promoteur public concède le terrain ou la quote-part terrain accueillant les logements sous la forme d'un droit d'emphytéose aux acquéreurs des logements ».

Article 9 : Le promoteur public ayant réalisé les logements destinés à la vente abordable ou à la vente à coût modéré exerce, pour toute la durée de la prédite emphytéose, le droit de rachat des logements en cas de cession ultérieure par les acquéreurs successifs ou leurs ayants droit.

Aussi, l'accord de coalition 2023-2028 stipule que :

1. « Le Gouvernement créera un cadre légal pour la location-vente des logements locatifs construits par les communes ou les promoteurs publics. Ce modèle consistera à comptabiliser partiellement les loyers versés pendant quelques années comme faisant partie du prix de vente. La vente finale s'opèrera sous le régime du droit emphytéotique » ;
2. « Le Gouvernement envisage de développer des terrains hors périmètre à proximité de zones urbaines et à des endroits propices à un développement harmonieux de nos villes et villages. Ces terrains seront principalement réservés à la construction de logements abordables destinés à la location et à la vente sous forme de bail emphytéotique ».

A l'aune des critiques (cf. encadré 1) non-adressées, de la multiplication de grands

la démarche des ministres de la coalition Gambia, le propriétaire devient désormais de fait un locataire de son propre logement, ce qui s'accompagne de lourds désavantages financiers.

projets de logements en vente abordable et à coût modéré via emphytéose (*Elmen, Neischmelz, Wunnen mat der Wooltz, An der Schmëtt, Wëltgebond, Diekirch - Cité Militaire, KIEM 2050, etc.*) et de la coexistence de plusieurs types de contrats d'emphytéose dans le pays (cf. annexe 1), des discussions éclairées sur les implications juridiques, économiques et financières (cf. annexe 2) du régime particulier d'accession à la propriété qu'est l'« emphytéose à la luxembourgeoise » semble indiqué.

Michel-Edouard Ruben

[Michel-edouard.ruben@fondation-idea.lu](mailto:Michel-edouard.ruben@fondation-idea.lu)

## Annexe 1 : L'aubaine des ventes de logements subventionnés, une légende à nuancer

L'aubaine des ventes de logements abordables « ancienne génération » par le Fonds du logement et la SNHBM est un lieu commun luxembourgeois. L'histoire souvent racontée veut que des logements étaient cédés à des prix très avantageux par les promoteurs publics avant d'être revendus au prix de marché (avec d'importantes plus-values) une fois que le propriétaire y avait habité plus de 10 ans.

Ce qui n'est pas souvent/jamais dit, c'est que l'histoire ne s'arrête pas nécessairement là dans tous les cas.

Certains biens vendus par des promoteurs publics avant 2008 et qui pouvaient être revendus sur le marché libre après 10 ans d'occupation étaient (parfois ? souvent ?) également des cessions sous forme de bail emphytéotique.

Si effectivement certains des actes notariés de l'époque autorisaient la cession sur le marché libre au bout de 10 ans d'occupation en prévoyant que :

« Le preneur/acquéreur est tenu d'habiter lui-même pendant une durée de 10 ans au moins les éléments immobiliers faisant l'objet de la vente qui précède. Pendant cette période de dix ans, le preneur/acquéreur s'interdit formellement d'aliéner sous quelque forme que ce soit respectivement de donner en location les objets du présent contrat, sans le consentement préalable du fonds »

Certains de ces actes stipulaient par ailleurs :

« Qu'à l'expiration du bail emphytéotique (e.g. en 2095), le fonds se réserve l'option :

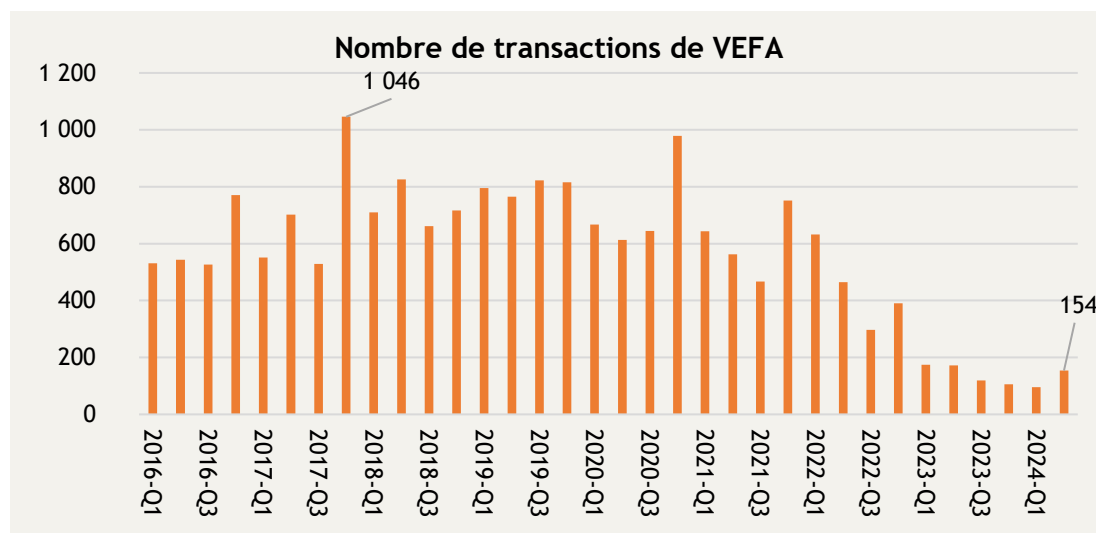
a) soit de proposer une prolongation du bail pour une durée et à des conditions à déterminer entre partie

b) soit de reprendre la construction érigée sur la quote-part indivise du terrain donnée en bail emphytéotique contre paiement de la valeur du gros-œuvre fermé. En cas de désaccord entre le Fonds et le preneur/acquéreur sur le montant de l'indemnité à payer, la partie la plus diligente saisira le tribunal d'arrondissement de et à Luxembourg qui nommera un collège de trois experts. Ce collège tranchera définitivement et sans recours. L'estimation se fera exclusivement sur base de la valeur du gros-œuvre fermé, sans aucune considération de la situation de l'immeuble ».

Combien de biens relevant de ce type de bouquet (contraint) de droits se trouvent actuellement sur le marché libre ? Ceux qui en font l'acquisition au prix fort sont-ils conscients de l'« épée de Damoclès » qui pèse (à long terme) sur la tête de leur investissement ?

## Annexe 2 : S'appuyer sur les emphytéotes pour (tenter de) relancer les ventes en état futur d'achèvement (VEFA) ou le Partenariat Public Privé manqué

Depuis l'envolée des coûts de construction et la remontée des taux d'intérêt<sup>5</sup>, l'activité immobilière tourne au ralenti au Luxembourg et (hors acquisition exceptionnelle par le secteur public (Fonds spécial pour le logement abordable, Ville de Luxembourg, etc.)) le segment des ventes d'appartements en l'état futur d'achèvement (VEFA) est quasiment à l'arrêt<sup>6</sup>.



Source : Observatoire de l'habitat

Il aurait, peut-être, été possible de concevoir un « socialisme immobilier »<sup>7</sup> destiné à relancer les VEFA en organisant une alliance entre les promoteurs privés (confrontés à un manque de demande solvable), les emphytéotes (dont certains ont eu la double chance d'avoir un crédit contracté à taux bas et de détenir en emphytéose un bien qui a pris de la valeur grâce à l'envolée des coûts de construction sur la période récente) et les banques.

Compte tenu du modèle de clause de rachat annexé à la circulaire 2021/1 aux promoteurs publics concernant l'application de l'emphytéose et du droit de rachat<sup>8</sup> et en vertu de l'article 9 (Droit de rachat du promoteur public) de la loi du 7 août 2023 relative au logement abordable :

« En cas d'exercice du droit de rachat, le prix que le promoteur public doit payer à l'acquéreur (emphytéote) est basé sur le prix principal que l'acquéreur a payé au promoteur public majoré - à compter de la date de l'acte d'acquisition - par l'indice du coût de la construction publié par le STATEC et minoré de la moins-value normale résultant de l'usure du logement (généralement moins 1% l'an du prix des constructions à partir de la date d'achèvement de l'immeuble) ».

Un fichier Excel ([calcul du prix de rachat](#)) qui se trouve sur le site du ministère du Logement permet de constater que certains emphytéotes avaient l'extraordinaire opportunité, dans le contexte de crise, de sortir par le haut de leur emphytéose et d'éventuellement connaître grâce à elle une mobilité résidentielle ascendante (cf. encadré 3).

<sup>5</sup> Voir à ce sujet : Michel-Edouard Ruben (2024), De l'immobilier résidentiel au Luxembourg.

<sup>6</sup> N.B. Les achats par le secteur public (Ville de Luxembourg, Fonds spécial pour le logement abordable) ont représenté plus de 30% du nombre d'appartements vendus en VEFA au premier semestre 2024.

<sup>7</sup> Voir à ce sujet : Antoine Paccoud, Samuel Ruben (2023), Une modeste proposition de socialisme immobilier.

<sup>8</sup> Voir à ce sujet : <https://logement.public.lu/dam-assets/documents/professionnels/circulaires/circulaires/2021/20210217-annexe-4-clause-modle-emphytose-rachat-acte.pdf>

### Encadré 3 : De la plus-value permise par l'envolée des coûts de construction

Soit un emphytéote qui fait l'acquisition d'un appartement de 80 m<sup>2</sup> en janvier 2015 pour 320.000 euros auprès d'un promoteur public<sup>9</sup> et contracte pour ce faire un crédit de 300.000 euros (taux fixe de 2% sur 25 ans). Alors (janvier 2015), l'indice des coûts de la construction était de 755,30.

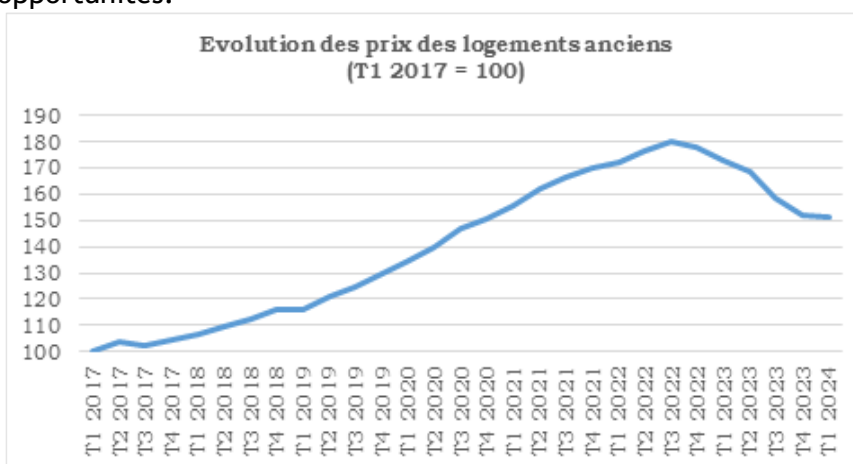
L'appartement en question est considéré livré/achevé en janvier 2017.

L'emphytéote investit 20.000 euros - en cuisine et meubles encastrés - avant d'entrer dans le logement en février 2017.

En octobre 2023 (indice de la construction 1.140, +52% par rapport à janvier 2015), la valeur de rachat de l'appartement par le promoteur public, en tenant compte de l'usure de la construction et de la valeur résiduelle des 20.000 euros d'investissement, est d'environ 460.000 euros.

A cette date (octobre 2023), il resterait à l'emphytéote encore environ 210.000 euros de crédit au taux très avantageux de 2%.

(Tenter d') Embarquer le secteur bancaire (e.g. garantie de maintien du résidu de crédit au taux avantageux) et les promoteurs privés (e.g. vente de logements neufs à prix (relativement) décotés) dans un programme sur mesure (sponsorisé par l'État<sup>10</sup>) de vente de logements neufs à des emphytéotes qui disposaient de confortables plus-values latentes (pouvant servir d'apport pour un nouvel achat) et de résidu de crédit (à taux relativement bas)<sup>11</sup> apparaît, compte tenu de la chute des transactions VEFA, comme une occasion manquée. Il en est, potentiellement, de même de l'alternative qui aurait consisté, en cas de désintérêt de la part des promoteurs privés, à diriger cette demande (solvable) potentielle vers le marché des logements existants (en pleine propriété) qui offrait de nombreuses opportunités.



Source : Observatoire de l'habitat

<sup>9</sup> Ces chiffres sont cohérents avec ceux exposés lors de la conférence de presse du 15 juin 2015 sur la nouvelle politique des prix de logement au Kirchberg par les ministres François Bausch et Maggy Nagel ; voir à ce sujet : [https://mmt.gouvernement.lu/fr/actualites.gouvernement%2Bfr%2Bactualites%2Btoutes\\_actualites%2Bcommuniques%2B2015%2B06-juin%2B12-prix-kirchberg.html](https://mmt.gouvernement.lu/fr/actualites.gouvernement%2Bfr%2Bactualites%2Btoutes_actualites%2Bcommuniques%2B2015%2B06-juin%2B12-prix-kirchberg.html)

<sup>10</sup> Il aurait par exemple été possible d'exonérer ces transactions de droits d'enregistrement proportionnels et les soumettre à un droit fixe (e.g. 250 euros).

<sup>11</sup> Le ménage qui aurait acheté un appartement en 2015 cité en exemple a forcément vu ses salaires augmenter entre 2015 et 2023 et devrait, en principe, pouvoir rentrer sur le marché de la pleine propriété (à prix relativement décotés) grâce aux fonds récupérés lors de sa vente (250.000 euros nets) et en ayant l'accord de sa banque pour pouvoir bénéficier de 210.000 euros (le résidu) de crédit au taux (2%) fixé en 2015.