

Fabio Spirinelli

Une « idée hautement civilisatrice »

Quelques réflexions sur l'histoire de la propriété au Luxembourg

Selon les derniers chiffres d'Eurostat, le taux de propriétaires au Luxembourg s'élève à 68,4 % en 2020¹ ; une diminution comparée au recensement de 2011, qui a établi ce taux à 73 %². Il est trop tôt pour y voir un revirement de la tendance, mais la crise du logement et la flambée des prix sont des facteurs à considérer. Cela n'empêche pas que la propriété privée soit toujours affublée d'une importance symbolique. Cette mentalité a une longue histoire, car depuis le XIX^e siècle, les milieux bourgeois visent à créer une nation de propriétaires.

Le concept de la propriété au Luxembourg est ancré dans une tradition occidentale. La législation luxembourgeoise codifie le droit à la propriété et son inviolabilité, tout en prévoyant une exception, celle de l'expropriation pour cause d'utilité publique. Ce principe est inscrit dans le Code civil et dans la Constitution luxembourgeoise. L'évolution des politiques et discours relatifs à la propriété privée et à l'expropriation n'est guère traitée dans l'historiographie luxembourgeoise. Dans le présent article, je propose quelques réflexions, en me limitant au domaine de la propriété immobilière et foncière.

La question de la propriété ne peut pas se limiter aux dimensions juridique et économique, mais elle englobe aussi les dimensions symbolique et politique. (Dé)posséder est une forme de pouvoir,

que ce soit la possession du corps d'autrui, comme l'esclavage, ou la dépossession de prétendus ennemis, comme les nazis l'ont fait avec la communauté juive et d'autres groupes de personnes indésirables. Le pouvoir symbolique et politique de la propriété se reflète aussi à travers le régime du suffrage censitaire au Luxembourg.

Conformément aux idéaux bourgeois, la maison unifamiliale est considérée comme une source de bonheur pour la famille.

Jusqu'à l'introduction du suffrage universel en 1919, le corps électoral était limité à une population possédant un patrimoine suffisamment important. Par conséquent, les classes populaires ne pouvaient pas se présenter au scrutin.

Les débuts de la politique du logement

L'histoire de la politique du logement nous permet de retracer les origines du projet de la nation des propriétaires. Les premières initiatives au XIX^e siècle visent surtout à redresser la situation insalubre de certaines habitations : taudis, manque d'hygiène, promiscuité, etc. Conformément aux idéaux bourgeois, la maison unifamiliale

est considérée comme une source de bonheur pour la famille. Ainsi, pour les élites, la location représente la situation la moins désirable. Elle est entachée d'une mauvaise réputation en raison des développements à la suite de l'industrialisation, à savoir l'apparition des *Mietskasernen* d'une qualité médiocre, mais à des prix de location élevés.

Suivant l'exemple des pays voisins, le ministre d'Etat Paul Eyschen dépose un projet de loi sur les habitations à bon marché en 1895. Promulguée en 1906, elle est la première loi de ce genre, autorisant la Caisse d'épargne à accorder des prêts à un taux réduit. La loi mentionne explicitement « les ouvriers, les artisans, les petits cultivateurs ou employés » qui « vivent principalement de leur travail ou de leur salaire³ ». Or, les effets de la loi laissent à désirer en raison de son caractère élitiste – seule une couche limitée d'ouvriers peut en profiter – et du manque d'intérêt des communes à construire des logements.

Après la Première Guerre mondiale, une crise du logement sévère touche le Luxembourg. Dans les centres industriels, des centaines de familles risquent d'être expulsées. Les années de guerre ont freiné, voire

Fabio Spirinelli est docteur en histoire. En plus d'avoir mené des recherches sur l'histoire de la politique culturelle au Grand-Duché pour sa thèse défendue en 2020, il a publié des articles sur divers sujets, dont la crise du logement des années 1920.



interrompu les activités de construction. Or, la reprise des activités économiques et l'évolution démographique entraînent une demande accrue en logements. Le gouvernement tente d'y remédier en instaurant un « régime locatif » et en promouvant l'accès à la propriété.

La première loi sur la protection des locataires du 29 mars 1920 prévoit des sursis aux expulsions, un loyer plafonné et la réquisition de logements vides par les communes. Les mesures sont prolongées plusieurs fois et prennent définitivement fin en 1927. Les mêmes critiques sont avancées à chaque prolongation : frein à l'initiative privée, envenimement des relations entre locataires et propriétaires, traitement injuste envers les propriétaires sérieux, expropriation. Les débats parlementaires révèlent la volonté unanime de promouvoir l'accès à la propriété d'une maison, constituant le « remède normal⁴ ». Pour la majorité des députés (à l'exception des socialistes), pour le gouvernement et pour le Conseil d'Etat, il faut retourner le plus vite possible au droit commun.

La promotion de la propriété privée est renforcée dès 1919. La Société anonyme pour la construction d'habitations à bon marché – l'actuelle Société nationale des habitations à bon marché – voit le jour en 1919. En 1929, le gouvernement crée le Service des logements populaires. Jusqu'en 1933, ce service accorde 1 600 prêts, dont 717 à des familles nombreuses (4 enfants ou plus)⁵. Outre la crise du logement, on pourrait avancer l'hypothèse que l'évolution de la politique est liée à l'introduction du suffrage universel en 1919. Réagissant à l'extension de la base électorale, le gouvernement facilite l'accès à la propriété pour une couche plus élargie.

La question de la moralité réapparaît régulièrement dans les échanges et débats, parfois dans un langage peu subtil. Dans une lettre du 8 février 1933, le directeur du Service des logements populaires note au sujet des familles nombreuses : « Il y a lieu de distinguer entre les familles sociales qui ne désirent pas mieux que d'habiter des taudis, et les autres que seules les charges de famille extraordinairement

lourdes ont empêché de se rendre acquéreurs.⁶ » Il faudrait faciliter l'accès à la propriété pour ce deuxième groupe.

Au cours des années, le volume des crédits accordés par la Caisse d'épargne augmente – une évolution qui la préoccupe. Déjà en 1920, son conseil d'administration émet des réserves quant à la capacité financière des bénéficiaires de la loi de 1906. Dans le cas d'une baisse des salaires ou d'une crise, les débiteurs ne pourraient plus respecter leurs engagements. Il faudrait alors procéder à des expropriations⁷. En effet, un tel scénario sera justement conjuré par la crise économique dix années plus tard. Or, en juillet 1930, le directeur général des Finances insinue qu'il ne s'agit que de quelques cas et d'une crise passagère. Il ne faudrait surtout « pas laisser compromettre les résultats de notre politique du logement⁸ ».

Malgré l'accroissement du nombre de retardataires, le recours à l'expropriation n'est pas voulu ; ce serait un aveu de l'échec de la politique du logement. En

1933, une loi autorise la prolongation des prêts et la suspension temporaire de l'amortissement. Dans son rapport, la section centrale de la Chambre des députés souligne que les débiteurs en difficulté « ont sacrifié à l'idée hautement civilisatrice de l'acquisition d'une maison, dont, malgré l'exiguïté de leurs ressources, ils pourraient être propriétaires⁹ ».

Entre expropriation et protection de la propriété privée

Après la Seconde Guerre mondiale, l'accès à la propriété continue de représenter le pilier principal de la politique du logement. En général, les mesures de l'entre-deux-guerres sont réintroduites, avec des modifications ultérieures, comme l'extension de la prime d'acquisition aux appartements dès 1956. Une étape importante constitue la loi de 1979 concernant l'aide au logement, reconnaissant l'intervention étatique et visant une restructuration globale des mesures. « L'opinion répandue veut que les Luxembourgeois seraient en passe de devenir un peuple de propriétaires », observent les auteurs de l'exposé des motifs. Ils parlent un langage clair quant à l'orientation de leurs mesures : « La politique proposée est prioritairement axée vers l'accession à la propriété.¹⁰ » A long terme, les élites ont certes réussi à créer une nation de propriétaires, étant donné que le taux est passé de 49 % en 1947 à 73 % en 2011.

L'importance accordée à la propriété s'observe encore en 2005 dans l'avis du Conseil d'Etat concernant le projet de loi sur le bail à usage d'habitation. Tout en croyant au marché libre, le Conseil d'Etat préfère des mesures qui rendent l'investissement attrayant. Selon lui, il faut « préparer la transition d'un régime de fixation légale des loyers, qui perdure depuis plus de 50 ans, vers un régime de fixation libre des loyers¹¹ ».

La contrepartie à la promotion de la propriété privée constitue l'expropriation pour cause d'utilité publique. La première loi qui régit ses modalités est promulguée en 1859¹², dans un contexte qui voit le développement de l'industrie sidérurgique. Rédigée dans un esprit très libéral, elle est protectrice de la propriété privée

en prescrivant une procédure complexe. Après la Seconde Guerre mondiale, l'expropriation est invoquée pour des grands projets d'infrastructure comme l'aéroport du Findel. La plus remarquable constitue celle des années 1960 au Kirchberg. En 1961, le gouvernement crée le Fonds d'urbanisation et d'aménagement du plateau de Kirchberg (FUAK)¹³. La construction européenne et le rêve de transformer Luxembourg en capitale moderne facilitent le consensus parmi les responsables politiques. Cependant, le projet du Kirchberg provoque un tollé des propriétaires concernés par l'expropriation. Il faut au Fonds plus de treize ans pour acquérir

« L'opinion répandue veut que les Luxembourgeois seraient en passe de devenir un peuple de propriétaires. »

tous les terrains nécessaires. Dans les documents parlementaires de la loi sur l'expropriation pour cause d'utilité publique votée en 1979 et abrogeant celle de 1859, l'expérience des années 1960 ressort de l'exposé des motifs : « Le besoin de pouvoir agir rapidement est d'autant plus justifié en notre siècle qui, sous l'impulsion de l'essor économique, est devenu celui des grandes entreprises et des travaux publics.¹⁴ »

Pourtant, les autorités publiques sont devenues plus réticentes à recourir à l'expropriation, tandis que les tribunaux interprètent les lois dans un sens strict. Le 7 février 2003, la Cour constitutionnelle déclare deux articles de la loi de 1979 non conformes à l'article 16 de la Constitution, l'« indemnité provisionnelle » prévue par la loi ne correspondant pas à une « juste et préalable indemnité ». La révision constitutionnelle du 24 octobre 2007 enlève le terme « préalable » de l'article 16 ; le Code civil est adapté en 2008.

Conclusion et perspectives

L'importance accordée à la propriété privée est une continuité dans l'histoire, même si

le présent article ne propose que quelques réflexions. Le sujet nécessitera plus de recherches afin de mieux saisir les nuances et l'évolution des discours sur la propriété privée. La propriété intellectuelle n'a pas été évoquée, alors qu'elle est devenue un sujet de prédilection, liée à plusieurs développements parallèles (économie numérique, industries créatives, etc.). Un autre sujet concerne les conflits entre propriété privée et protection du patrimoine culturel, dont le classement d'un bâtiment qui impose au propriétaire des responsabilités supplémentaires. Comme dans le cas des expropriations, les tribunaux (ainsi que le Conseil d'Etat) interprètent les dispositions légales plutôt dans un esprit protecteur du droit de propriété privée¹⁵.

De manière générale, les autorités publiques rechignent à se heurter à l'initiative privée. L'expropriation pour cause d'utilité publique n'a jamais été utilisée comme outil pour créer des logements abordables. L'économie luxembourgeoise dépend du secteur financier et celui-ci englobe les fonds immobiliers ayant connu une croissance ces dernières années¹⁶. Une expropriation immobilière ou foncière toucherait directement aux activités des spéculateurs. Une réticence existe d'ailleurs aussi au sujet de l'impôt foncier. Encore en juillet 2020, le conseil communal de la Ville de Luxembourg a rejeté une motion exigeant une hausse de l'impôt foncier¹⁷. Pourtant, l'année passée, le gouvernement a annoncé une réforme pour combattre la spéculation. Comme si la crise faisait redécouvrir à l'Etat son pouvoir d'intervention après des années de tergiversations. ♦

1 <https://ec.europa.eu/eurostat/cache/digpub/housing/bloc-1a.html?lang=en&lang=en> (toutes les pages Internet auxquelles il est fait référence dans cette contribution ont été consultées pour la dernière fois le 24 janvier 2022).

2 <https://tinyurl.com/3wev2zt9>

3 « Loi du 29 mai 1906 sur les habitations à bon marché », dans *Mémorial A*, n° 65 (1906), <https://legilux.public.lu/eli/etat/leg/loi/1906/05/29/n4/jo>.

4 « Proposition de loi en vue d'empêcher que les locataires ne soient contraints, sans motifs graves, à déménager, de prévenir la hausse exagérée des loyers, et de loger les familles expulsées », dans Chambre des députés, *Compte rendu de la session ordinaire de 1919-1920. Annexes*, p. 67-113.

- 5 Antoinette LORANG, *Luxemburgs Arbeiterkolonien und billige Wohnungen 1860-1940*, Luxembourg, ministère du Logement, 1994, p. 120.
- 6 Archives nationales du Luxembourg (ANLux), AE-08808, lettre du directeur du Service des logements populaires au directeur général des Finances et de la Prévoyance sociale, 8 février 1933.
- 7 ANLux, FIN-03824, extrait du procès-verbal des séances des 7, 9 et 14 juin 1920 du conseil d'administration du Crédit foncier et de la Caisse d'épargne, 14 juin 1920.
- 8 ANLux, AE-08808, lettre du directeur général des Finances au directeur du Service des habitations à bon marché de la Caisse d'épargne, 30 juillet 1930.
- 9 ANLux, AE-08808, rapport de la section centrale sur le projet de loi concernant la modification de la loi du 26 avril 1929 sur le Service des logements populaires ainsi que des dispositions additionnelles [...], 18 avril 1933.
- 10 « Projet de loi concernant l'aide au logement. Exposé des motifs du 26 mai 1977 », dans Chambre des députés, *Compte rendu de la session ordinaire de 1976-1977. Annexes*, p. 1977.
- 11 « Projet de loi sur le bail à usage d'habitation. Avis du Conseil d'Etat du 25 octobre 2005 », dans Chambre des députés, *Compte rendu de la session ordinaire de 2005-2006. Annexes*, p. 3.
- 12 « Loi du 17 décembre 1859 sur l'expropriation pour cause d'utilité publique », dans *Mémorial A*, n° 1 (1960), <https://legilux.public.lu/eli/etat/leg/loi/1859/12/17/n5/jo>.
- 13 <https://www.land.lu/page/article/406/338406/FRE/index.html>
- 14 « Projet de loi sur l'expropriation pour cause d'utilité publique. Exposé des motifs du 4 octobre 1973 », dans Chambre des députés, *Compte rendu de la session ordinaire de 1973-1974*, p. 2944. Dans son avis, le Conseil d'Etat se réfère explicitement au cas du Kirchberg.
- 15 Voir p. ex. Michel PAULY, « Un inventaire du patrimoine après une épidémie de démolitions ? », dans *forum*, n° 412 (décembre 2020), https://www.forum.lu/wp-content/uploads/2020/12/412_Pauly2.pdf.
- 16 <https://tinyurl.com/2ntddd2u>
- 17 <https://paperjam.lu/article/motion-augmenter-impot-foncier>

