



Note de recherche scientifique CS-2022-DR-029 – PUBLIC – 22 mars 2024

Peut-on restreindre l'accès à la propriété immobilière aux étrangers non-résidents au Luxembourg ?

Étude de la faisabilité juridique et économique d'une loi sur le modèle de la loi suisse « Lex Koller »

Pour citer le document : R. El Herfi, J. Kaprielian, N. Paulus, « Peut-on restreindre l'accès à la propriété immobilière aux étrangers non-résidents au Luxembourg ? Étude de la faisabilité juridique et économique d'une loi sur le modèle de la loi suisse "Lex Koller" », Luxembourg, Cellule scientifique de la Chambre des Députés, 22 mars 2024.

Résumé

- La question du logement au Luxembourg est marquée par une **disproportion entre la demande** (élevée) **et l'offre** (faible). L'indisponibilité ou l'absence de biens immobiliers entraîne une hausse des prix de vente.
- En Suisse, la **loi fédérale sur l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger** (LFAIE) a été adoptée dans l'objectif de préserver la disponibilité des logements au profit des nationaux et des résidents. Elle met en place un **régime d'autorisation pour les étrangers non-résidents**, lorsqu'ils souhaitent acquérir un bien immobilier situé en Suisse. Cette législation, dont les origines remontent aux années soixante, a vu son contenu évoluer. La version modifiée de la LFAIE adoptée en 1997, dite « Lex Koller », a apporté de nombreux assouplissements.
- La Lex Koller a une **efficacité relative** en tant qu'instrument de **lutte contre la crise du logement en Suisse**. Les restrictions qu'elle prévoit sont, en effet, de plus en plus réduites. Cela peut témoigner d'une certaine inadaptation des instruments mis en place.
- Si, d'un point de vue économique, l'application de la Lex Koller a eu un impact sur le marché de l'immobilier suisse en contribuant à sa stabilité, le postulat au fondement de cette loi, selon lequel il y aurait une **corrélation entre l'immigration et la hausse des prix de l'immobilier en Suisse**, est de moins en moins correct.

- Au Luxembourg, d'un point de vue économique, le postulat de départ qui pourrait justifier l'adoption d'une loi sur le modèle de la Lex Koller suisse n'est pas vérifié. **L'acquisition de la propriété immobilière par les étrangers ne constitue pas un facteur explicatif de la crise du logement ou de la hausse des prix.** Les investissements étrangers jouent plutôt un rôle de dynamisation de l'économie luxembourgeoise.
- Les informations recueillies et analysées par l'Observatoire de l'habitat mettent en évidence qu'au Luxembourg, la pénurie de logements provient d'une **concentration de la propriété foncière par un nombre restreint de personnes physiques.**
- D'un point de vue juridique, la compatibilité d'une législation sur le modèle de la Lex Koller avec l'ordre juridique luxembourgeois ferait défaut. Le régime de l'autorisation préalable à l'acquisition de la propriété au Luxembourg auquel seraient soumis les étrangers non-résidents ne pourrait trouver de justifications admissibles au regard des engagements **européens** et **internationaux** du Luxembourg. Du point de vue du droit interne, dans le cas où le propriétaire souhaite vendre son bien, une législation sur le modèle de la Lex Koller ne semble pas compatible avec la liberté du propriétaire de choisir son cocontractant.
- Subsidiairement, la présente étude effectue une analyse de l'articulation entre l'objectif d'une loi sur le modèle de la Lex Koller et la législation fiscale. Cette analyse des projets de réforme foncière, actuellement en discussion devant la Chambre des Députés, met en évidence **un effet désincitatif** des instruments fiscaux sur la conservation de logements vacants et la détention non-productive de foncier **à des fins spéculatives**, au Luxembourg. Cet effet vise indifféremment **les Luxembourgeois et les non-Luxembourgeois.**
- **Outre son incompatibilité potentielle avec l'ordre juridique luxembourgeois, une loi sur le modèle de la Lex Koller n'apporterait pas une solution adaptée à la pénurie de logements au Luxembourg.**

Les documents de recherche, établis par les membres de la Cellule scientifique de la Chambre des Députés, ainsi que par des experts externes sollicités par la Chambre des Députés, relèvent de la seule responsabilité de la Chambre des Députés. Toutes les données à caractère personnel ou professionnel sont collectées et traitées conformément aux dispositions du Règlement n°2016/679 du 27 avril 2016 (RGPD). Les informations contenues dans ces documents sont estimées exactes et ont été obtenues à partir de sources considérées fiables. Le caractère exhaustif des données et informations ne pourra être exigé. L'utilisation d'extraits n'est autorisée que si la source est indiquée.

Table des matières

Introduction	5
1. La Lex Koller : le mythe d'un instrument juridique efficace de lutte contre la crise du logement	8
1.1. Des origines de la Lex Koller à la disparition programmée du régime des autorisations d'acquisition de la propriété par les étrangers non-résidents	9
1.2. Le caractère relatif des restrictions au droit de propriété des étrangers prévues par la Lex Koller	12
2. Les impacts économiques surestimés de la Lex Koller sur le marché de l'immobilier suisse	15
2.1. La Lex Koller, un facteur relatif de la stabilité du marché de l'immobilier suisse	16
2.2. L'absence de corrélation entre hausse des prix des biens immobiliers et leur acquisition par des personnes physiques étrangères	20
3. L'ordre juridique luxembourgeois permet-il des restrictions d'accès à la propriété aux étrangers non-résidents sur le modèle de la Lex Koller ?	23
3.1. La compatibilité d'une loi sur le modèle de la Lex Koller avec le droit international	23
3.2. La compatibilité d'une loi sur le modèle de la Lex Koller avec la Convention européenne des droits de l'Homme	26
3.3. La compatibilité d'une loi sur le modèle de la Lex Koller avec le droit de l'Union européenne	28
3.3.1. La garantie du droit de propriété telle que prévue par le droit de l'Union européenne	28
3.3.2. La conformité des réglementations restreignant l'acquisition d'une propriété immobilière à un ressortissant européen non-résident avec les libertés de circulation	31
3.3.3. La conformité des réglementations instaurant un régime d'autorisation préalable à l'acquisition d'une propriété immobilière avec les libertés de circulation	33
3.4. La compatibilité d'une loi sur le modèle de la Lex Koller avec le droit luxembourgeois	35
3.4.1. La compatibilité d'une loi sur le modèle de la Lex Koller avec la garantie constitutionnelle du droit de propriété	36
3.4.2. La compatibilité d'une loi sur le modèle de la Lex Koller avec les articles 544 et 545 du Code civil	39
4. Quelles sont les interactions entre l'actuel projet de réforme foncière et une potentielle restriction du droit de propriété au Luxembourg pour les étrangers non-résidents ?	43
4.1. La détention de la propriété foncière au Luxembourg : état des lieux	44

4.2. L'interaction du projet de réforme foncière avec le droit de propriété au Luxembourg pour les étrangers	49
4.2.1. L'effet des instruments du projet de réforme sur le droit de propriété	50
4.2.2. L'interaction entre l'objectif du projet de réforme et les principes fondamentaux inscrits dans la Constitution	52
4.3. Les éléments à considérer pour un éventuel dispositif législatif en relation avec la lutte contre la spéculation foncière	54
4.3.1. Une réponse claire, accessible et proportionnée à l'objectif d'intérêt général de lutte contre la spéculation foncière	54
4.3.2. La nécessité de concilier les contraintes de l'espace et l'évolution de la société, objectif de la loi d'aménagement du territoire et d'urbanisme	55
4.3.3. Vers une flexibilité des dispositions d'aménagement et d'urbanisme	56
5. Conclusion générale	59
6. Bibliographie sélective	60

Introduction

La crise du logement¹, marquée notamment par l'indisponibilité des biens immobiliers et la hausse des prix du marché de l'immobilier, est une crise globale qui ne se cantonne pas seulement aux frontières européennes².

Bien que le droit à un logement convenable figure au rang des droits que garantissent la Déclaration universelle des droits de l'Homme adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies en 1948³ et le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels⁴, le logement connaît une crise à travers le monde et les politiques du logement semblent, en partie, responsables de celle-ci. Comme le souligne Raquel Rolnik, ancienne Rapporteuse spéciale des Nations Unies sur le logement convenable dans un rapport présenté à l'Assemblée générale en 2012, cette crise provient notamment de « la transformation conceptuelle d'un logement convenable, d'un bien social en une marchandise et une stratégie d'accumulation de richesse de la part des ménages et d'une garantie de bien-être ». Selon ce rapport, les politiques du logement envisagent ainsi le logement davantage comme un « actif financier » et les marchés du logement comme visant « à promouvoir les aspects financiers plutôt que les aspects sociaux du logement »⁵.

Le marché de l'immobilier au Luxembourg n'échappe pas à cette crise et demeure, malgré une décélération, marqué par des prix très élevés et une indisponibilité des biens immobiliers⁶. Le constat de « marchandisation » du logement est, comme ailleurs, à l'origine de la crise comme le présente Antoine Paccoud dans un article relatif au Luxembourg⁷.

Plus récemment, l'accord de coalition du nouveau gouvernement affichait cette crise à son programme, en soulignant la pénurie des logements abordables et locatifs. Il fixe notamment l'objectif d'en augmenter l'offre, en soutenant les communes et propose de maintenir l'activité de construction⁸. Un tel objectif doit, toutefois, d'ores et déjà être contextualisé, pour pouvoir évaluer à l'avenir sa capacité à répondre aux facteurs de la crise au Luxembourg. Sans prétendre à proposer une telle évaluation, il convient néanmoins de souligner un des facteurs déterminants pour atteindre l'objectif posé : le marché luxembourgeois est marqué par une

¹ Il est ici fait référence à la notion de crise, au sens économique. Cela signifie que celle-ci est quantifiable selon des données statistiques disponibles. Le terme de « crise » peut également être employé en référence à des situations déstabilisant potentiellement l'ordre existant dont la nature est définie en tant que crise par les autorités politiques pour justifier le cadrage des conséquences et des responsabilités qui en découlent. Pour une telle définition, voy. : A. Boin, P. 'T Hart « Chapter 3 : The Crisis Approach », in H. Rodriguez, E. L. Quarantelli, R. R. Dynes(dir.), *Handbook of Disaster Research*, Springer, 2007, pp. 42-54.

² Pour une histoire européenne de la crise du logement, spécifiquement consacrée au Royaume-Uni, voy. : R. Searle, *History of the Housing Crisis*, Rowman & Littlefield International, Polemics, 2023.

³ Article 25 de Déclaration universelle des droits de l'Homme.

⁴ Article 11.1 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels.

⁵ Note du Secrétaire général à l'Assemblée Générale des Nations Unies, Le droit à un logement convenable, 10 août 2012, A767/286, point 11.

⁶ Pour des chiffres récents, voy. : Observatoire de l'Habitat (Liser), Statec, [Le logement en chiffres](#), n°13, mars 2023.

⁷ A. Paccoud, « Logement : Quelles sources à la crise ? », *Forum*, 424, 8 mars 2022, pp. 32-35.

⁸ Accord de coalition 2023-2028, « Lëtzebuerg fir d'Zukunft stäerken », 2023, pp. 39 et suivantes (consulté le 31.01.2024 : <https://gouvernement.lu/fr/publications/accord-coalition/accord-de-coalition-2023-2028/accord-de-coalition-2023-2028.html>).

concentration de terrains constructibles disponibles entre les mains d'un nombre infime de propriétaires privés, là où les pouvoirs publics détiennent seulement 13,5% selon les chiffres de l'Observatoire de l'Habitat⁹.

Les solutions pour endiguer cette crise sont nombreuses¹⁰ et les exemples issus de l'étranger ne manqueraient pas pour inspirer le législateur luxembourgeois. On compte parmi ces exemples, la loi irlandaise « [Urban Regeneration and Housing Act](#) » de 2015¹¹ ayant introduit des taxes élevées sur les terrains à bâtir inutilisés et les logements inoccupés ou le « Wiener Modell » autrichien de développement de l'intervention publique sur le marché du logement pour soutenir considérablement le nombre de logements sociaux¹².

[La loi fédérale suisse sur l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger](#) (LFAIE) adoptée le 16 décembre 1983 par l'Assemblée fédérale de la Confédération suisse, notamment modifiée en 1997 et communément signalée sous la dénomination « Lex Koller » (ci-après « Lex Koller »)¹³ figure parmi les exemples d'inspiration étrangère. Cette loi prévoit un régime d'autorisation pour l'accès à la propriété par une catégorie d'étrangers. Elle a fait son apparition dans le débat politique au Luxembourg dès 2019¹⁴, comme une solution possible à la crise du logement. La Lex Koller a également fait l'objet d'une question parlementaire le 3 août 2022 portant sur l'opportunité d'adopter une loi similaire au Luxembourg et sur sa conformité éventuelle avec la Constitution luxembourgeoise ; cette question restera sans réponse concluante¹⁵.

⁹ Observatoire de l'habitat, LISER, [Panorama du foncier constructible au Luxembourg : prix de vente, incidence foncière et structure de la propriété, note 32](#), 2023. Les entités publiques détenaient 11% de la surface totale disponible pour l'habitat en 2016. Selon les chiffres relevés en 2021, l'Etat détenait 7,2 % de la surface totale disponible, là où 55,3 % étaient détenus par des personnes physiques et 20,8% par des sociétés privées. Voy. : Observatoire de l'Habitat, [Le degré de concentration de la détention du potentiel foncier destiné à l'habitat en 2016, note 23](#), février 2019, p. 1, et Observatoire de l'Habitat, [La détention du foncier constructible pour l'habitat au Luxembourg en 2020/2021 : distribution et typologie de propriétaires, note 29](#), p. 5 (consultés le 31 janvier 2024).

¹⁰ Pour une perspective du diagnostic de la crise au Luxembourg et les possibles solutions, voy. : M. Leners (dir.), *La crise du logement au Luxembourg et les moyens d'en sortir*, Fondation Krieps, 2022.

¹¹ Houses of the Oireachtas, [Urban Regeneration and Housing Act](#), 2015, 33/2015 (consulté le 31 janvier).

¹² Pour une brève présentation du dispositif autrichien, voy. : P. Hurt, « Soigner le "le mal de terre" », in M. Lenerts (dir.), *La crise du logement au Luxembourg et les moyens d'en sortir*, Fondation Krieps, 2022, pp. 32-39 (particulièrement pp. 35-36).

¹³ Assemblée fédérale de la Confédération suisse, [La loi fédérale suisse sur l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger](#) (LFAIE) du 16 décembre 1983, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1985, RO 1984 1148, version consolidée du 1^{er} juillet 2023. On signalera ici que la dénomination « Lex Koller » renvoie à la LFAIE dans sa version modifiée en 1997. La dénomination de la LFAIE en tant que « Lex Koller » sera maintenue pour les modifications subséquentes. Cette dénomination provient du nom du conseiller fédéral Arnold Koller, qui a porté la proposition de modification de la LFAIE en 1997. De même, toutes les propositions de modification antérieures à la Lex Koller seront mentionnées sous un tel format de dénomination (« "Lex" suivi du nom du conseiller fédéral ayant soumis la proposition de modification ») habituellement employé dans la terminologie législative suisse.

¹⁴ La Lex Koller est particulièrement citée en exemple par la Fondation Robert Krieps, dans une publication en date de janvier 2020. Voy. : Fondation Robert Krieps, [Bäitreeg zur Diskussioun iwwert Wunnéngsnoutstand zu Lëtzebuerg 2019](#), Janvier 2020, voy. aussi : D. Scuto, « Histoire d'un scandale : La politique du logement au Luxembourg », *Tageblatt*, n°255, 2-3 novembre 2019

¹⁵ [Question parlementaire n° 6606](#) déposée par André Bauler (DP) le 3 août 2022. [Réponse de la Ministre de la Justice Sam Tanson](#) du 9 août 2022, indiquant que le Ministère n'avait pas étudié l'opportunité ou la faisabilité d'un cadre légal interdisant l'acquisition d'immeubles par des étrangers sur le modèle de la Lex Koller.

C'est dans ce contexte que la Cellule scientifique a été saisie des questions suivantes :

1. **Quelle est la portée juridique de la loi Lex Koller et quelles sont les restrictions qu'elle prévoit ?**
2. **Quel a été l'impact économique de cette loi sur le marché de l'immobilier en Suisse ?**
3. **Des restrictions à l'acquisition d'immeubles telles que prévues par la loi Lex Koller seraient-elles envisageables au regard de la garantie constitutionnelle du droit de propriété, du droit de l'Union européenne et enfin des engagements internationaux pris par le Grand-Duché de Luxembourg ?**
4. **Subsidiairement, dans quelle mesure les projets de réforme foncière exerceraient-ils un effet dissuasif sur l'acquisition de biens immobiliers par des étrangers non-résidents ?**

La question de l'opportunité d'une loi sur le modèle de la Lex Koller qui restreint l'accès à la propriété des étrangers non-résidents, repose sur le postulat selon lequel il y aurait une corrélation entre l'immigration et la crise du marché de l'immobilier au Luxembourg. La présentation du cadre juridique de la Lex Koller (1) ainsi que ses effets économiques sur le marché de l'immobilier suisse (2) tendent à démontrer que **la restriction de l'accès à la propriété de certains étrangers ne s'avère pas être un instrument efficace ou adapté de la lutte contre la crise du logement.**

Sur le plan de la faisabilité d'une loi sur le modèle de la Lex Koller, à savoir sa compatibilité avec les engagements internationaux et européens du Luxembourg mais également avec la Constitution luxembourgeoise (3), **les restrictions portées à l'acquisition de biens immobiliers par les étrangers non-résidents au Luxembourg sont problématiques tant du point de vue de la liberté d'investir, de la liberté de circulation que de la garantie du droit de propriété.**

Enfin, la perspective fiscale confirme que l'actuelle **pénurie de logements est une question indépendante de l'acquisition des biens immobiliers par les étrangers (4)**. Les nombreuses solutions fiscales qui s'offrent au Luxembourg endigueraient davantage les facteurs de la crise. Des perspectives non exhaustives ouvrent la voie à une première réflexion sur la question.

1. La Lex Koller : le mythe d'un instrument juridique efficace de lutte contre la crise du logement

[La loi fédérale suisse sur l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger](#) (LFAIE) adoptée le 16 décembre 1983 par l'Assemblée fédérale de la Confédération suisse et notamment modifiée en 1997 par la Lex Koller¹⁶ tire son origine de l'arrêté fédéral du 23 mars 1961 sur l'acquisition d'immeubles par des personnes domiciliées à l'étranger, dit « Lex von Moos »¹⁷. Adopté dans le contexte de la conjoncture économique d'après-guerre, l'objectif de l'arrêté Lex Von Moos était de lutter contre la « mise à l'encan du sol suisse »¹⁸. L'arrêté visait davantage à protéger la propriété des Suisses qu'à répondre à une crise du logement, au sens économique du terme, comme le confirme l'absence de données statistiques au moment de son adoption.

Le régime d'autorisation conditionnant l'accès à la propriété des étrangers non-résidents en Suisse a d'abord connu des premières modifications allant dans le sens de son renforcement. Les étapes consécutives de son évolution, notamment en 1997 avec l'adoption proprement dite de la Lex Koller, sont marquées par une prise de conscience du changement de la conjoncture économique et des difficultés à maintenir de telles mesures protectionnistes à l'heure de la libéralisation des échanges. Contrairement à la Lex Von Moos, les nombreuses réformes consécutives se sont appuyées sur des données statistiques permettant d'évaluer objectivement les acquisitions par les étrangers non-résidents et leurs effets sur le marché de l'immobilier suisse.

L'étude des origines de la Lex Koller jusqu'aux discussions plus récentes relatives à son abrogation démontrent que les facteurs contre lesquels les restrictions à la propriété des étrangers non-résidents avaient été pensées ne sont plus considérées comme des vecteurs de la crise du logement (1.1). Les conditions assouplies du régime d'autorisation telles qu'introduites dès 1997 par la Lex Koller témoignent que cette loi n'est, en réalité, plus l'outil le plus adapté pour lutter efficacement contre la hausse des prix et la disponibilité des biens sur le marché immobilier suisse (1.2).

¹⁶ Assemblée fédérale de la Confédération suisse, [La loi fédérale suisse sur l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger](#) (LFAIE) du 16 décembre 1983, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1985, RO 1984 1148, version consolidée du 1^{er} juillet 2023.

¹⁷ Assemblée fédérale de la Confédération suisse, arrêté fédéral du 23 mars 1961 sur l'acquisition d'immeubles par des personnes domiciliées à l'étranger, RO 1961 209, 1965 1252, 1970 1195, 1974 83, 1977 1689 ch. II, 1982 1914.

¹⁸ Conseil fédéral, Message à l'Assemblée fédérale concernant l'institution du régime de l'approbation pour le transfert de biens-fonds à des personnes à l'étranger du 15 novembre 1960, *Feuille fédérale*, Vol. 2, Cahier 47, p. 1253.

1.1. Des origines de la Lex Koller à la disparition programmée du régime des autorisations d'acquisition de la propriété par les étrangers non-résidents

Lex Von Moos 1 ^{er} avril 1961	Lex Celio 27 juin 1972	Lex Furgler 1 ^{er} février 1974	Lex Friedrich 1 ^{er} janvier 1985	Lex Koller 1 ^{er} octobre 1997	Lex Koller assouplie 1 ^{er} septembre 2002
--	---------------------------	---	---	--	--

Le 15 novembre 1960, le Conseil fédéral soumettait à l'Assemblée fédérale un projet d'arrêté fédéral urgent concernant le régime de l'approbation pour le transfert de biens-fonds à des personnes domiciliées à l'étranger. Face à une demande accrue d'immeubles par des personnes physiques et morales étrangères dans les années 1950, ce projet d'arrêté fédéral avait pour vocation de protéger la population Suisse contre « l'infiltration étrangère d'ordre économique »¹⁹. Premier jalon du régime d'autorisation de l'acquisition de propriété immobilière par des étrangers, l'arrêté « Lex von Moos » entrait en vigueur le 1^{er} avril 1961 avec une validité limitée à 5 ans, prolongée deux fois. Comme le souligne Sébastien Lambelet, cet arrêté ne fixe pas des objectifs politiques précis mais il permet, pour la première fois, d'acter que le pouvoir politique se saisissait d'un potentiel problème relatif à la disponibilité des logements²⁰.

À la suite de la décision des États-Unis de découpler le dollar de l'or entraînant une déstabilisation de l'ordre monétaire international, un arrêté fédéral urgent (Lex Celio) entrait en vigueur le 27 juin 1972. La Lex Celio introduisait une restriction de la législation en interdisant le placement de fonds étrangers dans des immeubles (à l'exception d'immeubles destinés à des entreprises), des papiers-valeurs et des hypothèques suisses²¹. Abrogé le 31 janvier 1974, le but de stabiliser l'ordre monétaire et ainsi sauvegarder le franc suisse ayant été considéré atteint, un nouvel arrêté révisé (Lex Furgler) entrait en vigueur le 1^{er} février 1974.

Le 1^{er} janvier 1985, une législation permanente dite « Lex Friedrich », supplantant l'ensemble des arrêtés jusque-là adoptés, entrait en vigueur. La Lex Friedrich réglementait de manière encore plus restrictive l'acquisition de résidences primaires et secondaires ainsi que celle des logements de vacances par des personnes à l'étranger et limitait le nombre annuel d'autorisations octroyées par les cantons (ci-après « contingentement »), en introduisant un quota national²².

Malgré une résistance populaire au changement de cette loi, elle apparaît comme un frein à l'économie suisse et plusieurs mesures, telles que la modification du

¹⁹ *Ibidem*.

²⁰ S. Lambelet, *Comment les cantons réagissent-ils aux changements législatifs fédéraux ? Étude d'un demi-siècle de mise en œuvre de la législation sur l'acquisition de biens immobiliers par des personnes résidant à l'étranger (LAIE)*, Mémoire de Master, Université de Genève, 2012, p. 7. Cela correspond à la définition politique d'une crise, telle que définie par A. Boin et P. 'T Hart. Voy. note n°1.

²¹ Conseil fédéral, Message relatif à une loi fédérale sur l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger et à l'initiative populaire « contre le bradage du sol national » du 16 septembre 1981, *Feuille fédérale*, Vol. 3, p. 561.

²² S. Lambelet, *op. cit.* note n°22, p. 9.

contingemment dès 1996, enclenchent l'évolution du régime des autorisations vers une plus grande souplesse²³.

La stagnation économique dans les années 1990, touchant aussi le domaine de l'immobilier et de la construction, précipite la réforme de la Lex Friedrich²⁴. Conscient du caractère protectionniste de cette législation et de son inadéquation dans le contexte mondial de libéralisation des échanges voulu et encouragé par la Suisse, le conseiller fédéral Arnold Koller arguait que la réforme était nécessaire à la Confédération « pour conserver l'attrait de sa place économique et enrayer la délocalisation des places de travail », en l'ouvrant aux entreprises et aux investisseurs étrangers²⁵.

Cette réforme entrée en vigueur le 1^{er} octobre 1997 et encore en application aujourd'hui est la « Lex Koller ». Elle s'accompagne de nouvelles mesures qui libéralisent donc les investissements de personnes physiques et morales étrangères et permettent ainsi aux personnes étrangères domiciliées en Suisse d'acquérir, sans autorisation, une résidence principale et des surfaces commerciales. Plus libérale que la Lex Friedrich, elle exempte les investissements directs et indirects dans des immeubles commerciaux de toute obligation d'autorisation²⁶.

En 2002, la Lex Koller connaît un assouplissement permettant aux ressortissants d'un État membre de l'Union Européenne (UE) ou de l'Association européenne de libre-échange (AELE) domiciliés en Suisse d'acquérir tout type de biens immobiliers sans assujettissement au régime de l'autorisation, afin de garantir la conformité aux accord bilatéraux signés avec l'UE²⁷. Cette nouvelle catégorie d'étrangers est dès lors assimilée aux citoyens suisses. Cette même année, le Conseil fédéral accorde, pour la première fois, un assouplissement des réglementations concernant les logements de vacances et les appartements dans des appart'hôtels sans toutefois abroger le régime d'autorisation²⁸.

Dès 2005, la voie de la fin du régime des autorisations de l'accès à la propriété des étrangers non-résidents semble s'ouvrir. Le Conseil fédéral dresse le constat de la disparition de l'emprise étrangère, ce qui rendrait caduque le régime des autorisations²⁹. Il jugeait alors que des mesures d'accompagnement en matière d'aménagement du territoire seraient plus

²³ *Ibidem*, p. 9.

²⁴ Conseil fédéral, Message sur des mesures spécifiques de politique conjoncturelle visant à maintenir la qualité des infrastructures publiques, à promouvoir les investissements privés dans le domaine de l'énergie (programme d'investissement) et à libéraliser les investissements étrangers du 26 mars 1997 », *Feuille fédérale*, Vol. 2, Cahier 17, p. 1117.

²⁵ [Exposé/révision de la lex Friedrich du conseiller fédéral Koller](#), Conférence de presse du 11 avril 1995, (archive consultée le 5 février 2024).

²⁶ Bundesamt für Wohnungswesen, *Aufhebung der Lex Koller: Analyse der Auswirkungen aus ökonomischer Sicht (unter Ausklammerung der Ferienwohnungsmärkte)*, 2008, p. 9.

²⁷ S. Lambelet, *op. cit.* note n°20, p. 10.

²⁸ Conseil fédéral, Message concernant une modification de la loi fédérale sur l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger, 2003, *Feuille fédérale*, p. 3904.

²⁹ Conseil fédéral, [Message concernant l'abrogation de la loi fédérale sur l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger](#), 2007, *Feuille fédérale*, p. 5455 ; Conseil fédéral, [Projet de la loi fédérale sur l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger](#), 2007, *Feuille fédérale*, p. 5475, Conseil fédéral, [Message concernant la loi fédérale sur l'aménagement du territoire](#), 2007, *Feuille fédérale*, p. 5455 et Conseil fédéral, [Projet de la loi fédérale l'aménagement du territoire](#), 2007, *Feuille fédérale*, p. 5437.

adaptées que le régime d'autorisation. Toutefois, sans réussir à trouver un accord sur les différentes mesures d'accompagnement, le projet d'abrogation est renvoyé par le Conseil national et le Conseil des États, sans pour autant que le principe même de l'abrogation de la Lex Koller soit remis en cause³⁰.

Les discussions sur l'abrogation de la Lex Koller s'étendront jusqu'à 2013 et se solderont finalement par l'abandon du projet d'abrogation de cette loi par le Conseil fédéral³¹. Le passage de la crise financière de 2008, ayant ravivé la crainte d'un intérêt des investisseurs étrangers pour l'immobilier suisse, a entériné la renonciation à cette abrogation³².

Entre 2017 et 2022, la modification et non plus l'abrogation de la Lex Koller fit de nouveau son apparition dans le débat public suisse. La modification envisagée visait à refléter une proposition discutée dès 2011 de lever l'interdiction d'accès des étrangers extra-européens résidents en Suisse aux logements des coopératives d'habitation (postulat 11.3200 Hodgers³³). Elle visait aussi à apporter quelques adaptations, telles que notamment la réintroduction du régime des autorisations pour les étrangers extra-européens, la précision de la notion de « domination étrangère » et la simplification de la procédure d'autorisation pour les cantons fédéraux³⁴. Les consultations menées ont conduit le Conseil fédéral à renoncer à la révision³⁵. Nombreuses organisations consultées estimaient que l'élargissement du régime d'autorisation pouvait potentiellement nuire à la situation économique de la Suisse³⁶. De nouveau, dans un [rapport de la Commission des affaires juridiques du Conseil des États](#) du 17 février 2022³⁷ rejetant la [motion 21.3598](#) du Conseil national³⁸ portant modification de la Lex Koller, le Conseil s'appuie sur la dépendance des « régions de montagne (...)

³⁰ Pour un aperçu complet des étapes de la discussion sur l'abrogation de la Lex Koller, voy. la [page dédiée](#) du site de l'Office fédéral de la justice (consultée le 5 février 2024).

³¹ Conseil fédéral, [Message additionnel concernant l'abrogation de la loi fédérale sur l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger \(Renonciation au projet d'abrogation\) du 13 novembre 2013](#), 2013, *Feuille fédérale*, p. 8135.

³² Communiqué de presse de l'Office fédéral de la Justice du 13 novembre 2013, « [Pas d'abrogation de la Lex Koller](#) », (consulté le 5 février 2024).

³³ En droit constitutionnel suisse, le « postulat » est un instrument politique mis à disposition de députés, de groupes parlementaires ou de la majorité d'une commission, chargeant le Conseil fédéral d'examiner l'opportunité soit de déposer un projet d'acte de l'Assemblée fédérale, soit de prendre une mesure et de présenter un rapport à ce sujet. Le 13 mai 2011, le postulat soumis par Antonio Hodgers du groupe des VERT-E-S invitait le Conseil fédéral à étudier une modification de la Lex Koller afin qu'elle permette aux étrangers originaires de pays non européen et domiciliés en Suisse d'acquérir une part sociale dans une coopérative d'habitation, si l'acquisition de cette part est une condition à la location du logement. C'est ce postulat qui a enrayé la discussion sur l'abrogation potentielle de la Lex Koller en 2012. Voy. [Postulat 11.3200](#) « Levée de l'interdiction d'accès des étrangers aux logements des coopératives d'habitation », (consulté le 5 février 2024).

³⁴ Conseil fédéral, [Modification de la loi fédérale sur l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger. Rapport explicatif et avant-projet](#), mars 2017, (consulté le 5 février 2024).

³⁵ Communiqué de presse du Conseil fédéral, « [Lex Koller : le Conseil fédéral renonce, après la consultation, à une révision](#) », (consulté le 5 février 2024).

³⁶ Pour une chronologie complète, voy. : Conseil national, Commission de l'économie et des redevances, [Motion 21.3598 du 17 mai 2021 déposée au Conseil national](#), (consulté le 5 février 2024).

³⁷ Conseil des États, [Rapport de la Commission des affaires juridiques du 17 février 2022 portant rejet à la majorité de la motion 21.3598 du Conseil national – Modification de la loi fédérale sur l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger](#), (consulté le 5 février 2024).

³⁸ Voy. note n°35.

d'investissements étrangers pour leurs infrastructures touristiques » pour retenir « qu'il ne serait pas judicieux de réviser la Lex Koller ».

Si la renonciation à l'abrogation de la Lex Koller traduit davantage une prudence politique face à la popularité de celle-ci, son maintien en l'état – à savoir avec des restrictions assouplies et limitées – démontre quant à lui que ces restrictions sont sujettes à disparaître et ne règlent que très partiellement la crise du logement (voir nos développements au point 2).

1.2. Le caractère relatif des restrictions au droit de propriété des étrangers prévues par la Lex Koller

À quels étrangers s'appliquent les autorisations d'acquisition de propriété en Suisse prévues par la Lex Koller ? Quels types de biens immobiliers sont visés par ces restrictions ? L'analyse du champ d'application de la Lex Koller et du régime des autorisations qu'elle maintient témoigne des forts assouplissements que cette loi, notamment depuis sa version de 2002, apporte en comparaison au régime plus strict de la Lex Friedrich.

Visant toujours à empêcher « l'emprise étrangère sur le sol suisse »³⁹, la Lex Koller maintient le principe selon lequel l'acquisition d'un immeuble par des personnes à l'étranger est en principe soumise à une autorisation⁴⁰. **Les assouplissements à ce principe concernent d'une part, des catégories d'étrangers plus ou moins autorisées à acquérir des biens en Suisse et d'autre part, des types de biens immobiliers distingués selon leurs fonctions (habitation – logement principal, secondaire ou de vacances, par exemple ou surfaces commerciales).**

³⁹ Article 1 LFAIE.

⁴⁰ Article 2 LFAIE.

ACHETER UN BIEN IMMOBILIER EN SUISSE

Origine	Autorisation	Surfaces commerciales	Logement principal	Logement secondaire	Logement de vacances	Logements multifamiliaux
Personnes domiciliées en Suisse						
Ressortissants de pays qui sont membres de l'UE/AELE	Autorisation d'établissement (permis C) ou autorisation de séjour (permis B)	✓	✓	✓	✓	✓
Ressortissants de pays qui ne sont pas membres de l'UE/AELE	Autorisation d'établissement (permis C)	✓	✓	✓	✓	✓
Ressortissants de pays qui ne sont pas membres de l'UE/AELE	Autorisation de séjour (permis B)	✓	✓	X	○	X
Personnes non domiciliées en Suisse						
Ressortissants de pays qui sont membres de l'UE/AELE		✓	X	○	○	X
Ressortissants de pays qui ne sont pas membres de l'UE/AELE		✓	X	○	○	X
Légende: ✓ permis X interdit ○ sous le régime d'autorisation des cantons						

Tableau 1 : Acheter un bien immobilier en Suisse

Source: Adapté de Engel & Völkers Lizenzpartner Schweiz: Lex Koller Ratgeber - Immobilienerwerb ausländischer Anleger in der Schweiz.

<https://www.engelvoelkers.com/de-ch/schweiz/lex-koller/> (Consulté le : 31 janvier 2024).

Certes, au regard de son objectif, la Lex Koller est bel et bien une loi restrictive de l'accès à la propriété des étrangers sur le sol suisse. Toutefois, *de facto*, **le régime des autorisations est réduit à peau de chagrin si bien que le caractère restrictif de la loi s'en trouve très nuancé.**

Quant aux catégories d'étrangers, la résidence en Suisse détermine les possibilités d'acquisition d'une propriété.

Plus la nature du titre de résidence crée un lien éphémère avec le sol suisse, plus les possibilités d'acquisition seront réduites.

En l'absence de titre de résidence, ce sont les relations diplomatiques entretenues entre la Suisse et l'État dont est ressortissant l'acquéreur qui détermineront ces possibilités.

Les articles 8 à 14 LFAIE règlent les motifs pour lesquels l'acquisition doit être autorisée ou refusée. Ainsi l'article 8 LFAIE expose les motifs généraux d'autorisation d'acquisition d'un immeuble, là où l'article 9 LFAIE dresse les motifs spécifiques – à savoir les hypothèses dans lesquelles les cantons disposent d'une discrétion pour accorder des autorisations (construction sans aide fédérale de logements à caractère social, acquisition d'un logement secondaire par une personne physique dans un lieu avec lequel elle entretient des relations extrêmement étroites et dignes d'être protégées).

Les motifs impératifs de refus sont réglés par l'article 12 LFAIE qui prévoit notamment le refus de l'autorisation d'acquérir pour les immeubles servant de placement de capital non autorisé par la loi (par exemple, un placement de capital résultant de l'activité d'une institution d'assurance étrangère non autorisée à opérer en Suisse) ou lorsque l'acquéreur d'une résidence secondaire en possède déjà une.

Il ressort des motifs généraux et spéciaux pour lesquels une autorisation peut être accordée ainsi que des motifs de refus de celle-ci, que **la fonction de l'acquisition immobilière est déterminante pour justifier ou non la restriction apportée à l'acquisition.**

L'acquisition des logements à finalité d'habitation sera plus sujette à être autorisée, là où un placement de capital dans une finalité spéculative le sera moins. Dans cette même logique, l'acquisition d'un logement principal sera plus facilement autorisée que l'acquisition d'un logement secondaire ou d'un logement de vacances.

Ainsi, en raison des accords conclus par la Suisse avec l'Union européenne (UE) et son intégration au sein de l'Association européenne de libre-échange (AELE), **les ressortissants de pays qui sont membres de l'UE/AELE sont libres d'acquérir tout type de bien immobilier à condition qu'ils soient domiciliés en Suisse.** Ce traitement privilégié concerne également **les ressortissants de pays tiers possédant une autorisation d'établissement** (permis C).

Un ressortissant d'un pays tiers, domicilié en Suisse avec une autorisation de séjour (permis B) connaît un accès plus limité à la propriété, son titre de résidence étant plus éphémère qu'une autorisation d'établissement. Ainsi, s'il a le droit d'acheter un immeuble à usage commercial⁴¹ ou un logement principal⁴², il n'a toutefois pas le droit d'acquérir un logement secondaire, ni le droit d'acquérir un logement multifamilial vu qu'il n'est pas autorisé à acheter un immeuble servant de placement de capitaux⁴³. Il tombe également sous le régime d'autorisation des cantons pour l'acquisition d'un logement de vacances et chaque acquisition doit être imputée aux contingents cantonaux accordés par la Confédération⁴⁴.

Quant aux ressortissants d'un État membre de l'UE/AELE qui ne sont pas domiciliés en Suisse, ils ont le droit d'acheter un immeuble à usage commercial⁴⁵ mais tombent sous le

⁴¹ Article 2, paragraphe 2.a, LFAIE.

⁴² Conseil fédéral (2017) : Modification de la loi fédérale sur l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger – Rapport explicatif et avant-projet, p. 4.

⁴³ Article 12.a, LFAIE.

⁴⁴ Article 9, paragraphe 2 et Article 11, paragraphe 1, LFAIE.

⁴⁵ Article 2, paragraphe 2.a, LFAIE.

régime d'autorisation des cantons pour l'acquisition d'un logement secondaire⁴⁶ ou pour l'acquisition d'un logement de vacances⁴⁷.

Enfin, les ressortissants d'autres pays tiers, non-domiciliés en Suisse, ont le droit d'acheter un immeuble à usage commercial⁴⁸ et tombent sous le régime d'autorisation des cantons pour l'acquisition d'un logement secondaire⁴⁹ et pour l'acquisition d'un logement de vacances (sous les mêmes réserves susmentionnées)⁵⁰.

Enfin, sans résidence en Suisse, les ressortissants d'un État membre de l'UE/AELE comme les ressortissants de pays tiers n'ont pas le droit d'acquérir un logement multifamilial étant donné qu'une telle acquisition serait considérée, en l'absence d'attache en Suisse, comme un placement de capital, non autorisé⁵¹.

En conclusion, il ressort que le régime des autorisations prévu par la Lex Koller dans sa dernière version suit une logique qui ménage à la fois la préoccupation d'une bonne distribution des logements pouvant servir de logement principal et celle de respecter les engagements internationaux d'ordre diplomatique et économique relatif à la libéralisation des échanges.

2. Les impacts économiques surestimés de la Lex Koller sur le marché de l'immobilier suisse

Le régime des restrictions d'acquisition de la propriété par les étrangers non-résidents, personnes physiques comme personnes morales, est une mesure protectionniste du marché immobilier suisse. Agissant comme un frein au développement des transactions immobilières, ce régime devait inexorablement connaître des assouplissements. S'il est certain que les restrictions sévères que prévoyait la Lex Friedrich ne pouvaient avoir des effets positifs pour l'économie suisse, le bilan des effets des assouplissements apportés par la Lex Koller est moins tranché.

L'analyse du marché de l'immobilier suisse révèle que les restrictions d'acquisition de la propriété par les étrangers, particulièrement les investisseurs personnes morales, ne sont pas un déterminant majeur de la stabilité du marché de l'immobilier suisse (2.1). Par ailleurs, une étude récente de 2023 démontre que le postulat de départ, à savoir l'existence d'une corrélation entre l'acquisition de propriété par les étrangers personnes physiques non-résidentes et la hausse des prix de l'immobilier ne serait plus vérifiée concernant le marché

⁴⁶ Article 9, paragraphe 1c, LFAIE : cette autorisation peut être obtenue, si la personne « entretient des relations extrêmement étroites et dignes d'être protégées » avec le lieu de la résidence secondaire. Dans cette même hypothèse, une exception mérite d'être signalée : selon l'article 7.j, LFAIE, un ressortissant d'un État membre de l'UE/AELE qui n'est pas domicilié en Suisse mais qui travaille en Suisse peut acquérir sans autorisation une résidence secondaire dans la région de son lieu de travail.

⁴⁷ Article 9, paragraphe 2 et Article 11, paragraphe 1.

⁴⁸ Article 2, paragraphe 2.a, LFAIE.

⁴⁹ Article 9, paragraphe 1c, LFAIE.

⁵⁰ Article 9, paragraphe 2 et Article 11, paragraphe 1.

⁵¹ Article 12.a, LFAIE.

immobilier suisse. Cela renforce d'ailleurs les arguments que le conseiller fédéral Koller exposait en 1995 pour défendre la réforme qu'il portait (2.2).

2.1. La Lex Koller, un facteur relatif de la stabilité du marché de l'immobilier suisse

La réglementation de l'acquisition de biens-fonds par des personnes physiques et morales étrangères entraîne des répercussions nombreuses et variées sur le marché immobilier.

Dans une étude de 2012, Karol Jan Borowiecki considère que **la Lex Koller pourrait être parmi les facteurs les plus importants de la stabilité du marché immobilier en Suisse**⁵². Il analyse l'existence de ruptures structurelles⁵³ dans les séries des prix des logements et constate qu'aucune de ces ruptures ne coïncide avec la crise financière et la récession mondiale de 2007-2009, ce qui donne des indications claires quant à la robustesse du marché immobilier suisse⁵⁴. En effet, alors que les prix réels des logements ont bondi dans la plupart des pays de l'OCDE durant les années précédant la crise économique (1999-2006), **la Suisse est l'un des seuls pays (avec l'Allemagne et le Japon) où les prix sont restés plutôt stables**⁵⁵.

Au cours des dernières années, le marché immobilier suisse n'a pas fait l'objet de corrections majeures des prix et la **tendance à la hausse des prix réels est caractérisée par une faible volatilité**, contrairement aux marchés immobiliers d'autres pays européens⁵⁶ (voir Figure 1).

⁵² K.J. Borowiecki, "Dynamics of a Protected Housing Market – The Case of Switzerland", *Urban Studies*. 49(14), 2012, p. 3208.

⁵³ Une rupture structurelle d'un marché correspond à la chute abrupte de parts de marché ou de l'effectif des actifs, dont l'effet est permanent. La rupture structurelle n'est pas suivie d'un redressement et maintient le marché à un niveau très faible. Dans ce sens, voy.: P. Perron, "Dealing with structural breaks", *Palgrave Handbook of Econometrics*, vol. 1, 2007, pp. 278-352.

⁵⁴ *Ibidem*, p. 3203.

⁵⁵ J.V. Duca, J. Muellbauer, & A. Murphy, "Housing markets and the financial crisis of 2007–2009: Lessons for the Future", *Journal of Financial Stability*, 6(4), 2010, p. 209.

⁵⁶ International Monetary Fund, "A Model of the Housing-Market Breakeven Vacancy Rate for Switzerland", *Switzerland: Selected Issues*, Vol. 2021, Issue 131, p. 26.

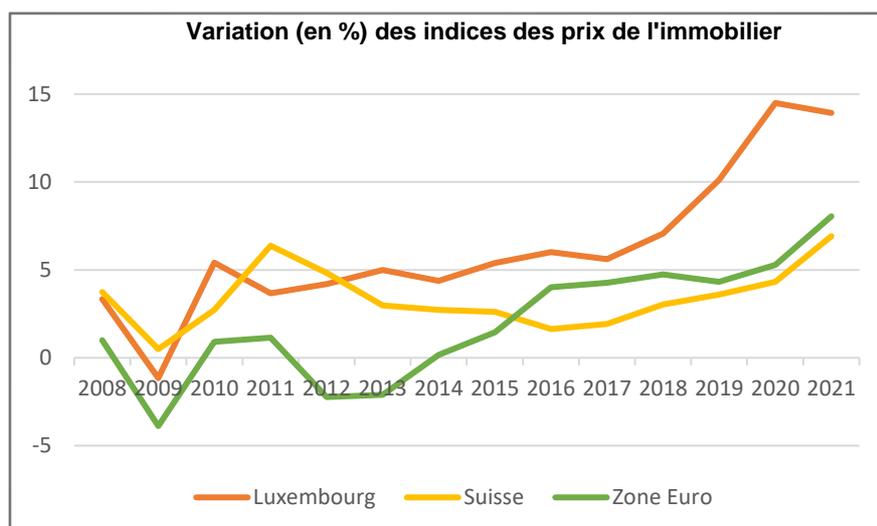


Figure 1 : Variation (en %) des indices des prix de l'immobilier
Source de la base de données : OECD Statistics - Analytical house price indicators⁵⁷

Compte tenu de cette faible volatilité, le marché immobilier suisse domine, en termes de profils de risque, les marchés immobiliers des autres pays européens⁵⁸. Cette faible volatilité du marché immobilier peut être attribuée à la législation qui restreint les entrées de capitaux étrangers, **mais les avis sur cet aspect divergent**.

Selon une étude du *Bundesamt für Wohnungswesen*, la stabilité du secteur immobilier ne dépend pas de la présence d'investisseurs nationaux ou étrangers sur le marché, mais de l'horizon de placement des investisseurs⁵⁹.

Pour garantir une faible volatilité, des investisseurs étrangers ayant un horizon de placement à long terme sont préférables à des investisseurs nationaux orientés à court terme. C'est donc notamment le comportement des acheteurs de biens immobiliers qui est déterminant pour la stabilité du marché immobilier et non la nationalité. Ainsi, des excès spéculatifs sur le marché immobilier peuvent se produire en présence d'investisseurs uniquement nationaux⁶⁰.

⁵⁷ OECD Statistics, Analytical house price indicators. https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=HOUSE_PRICES# (Consulté le 30 janvier 2024).

⁵⁸ Borowiecki K.J., "The Determinants of House Prices and Construction: An Empirical Investigation of the Swiss Housing Market", *International Real Estate Review*, 12(3), 2009, p. 196.

⁵⁹ Bundesamt für Wohnungswesen, *Aufhebung der Lex Koller: Analyse der Auswirkungen aus ökonomischer Sicht (unter Ausklammerung der Ferienwohnungsmärkte)*, 2009, p. 45.

⁶⁰ *Ibidem*, p. 64.

En effet, en dépit du protectionnisme dont peut bénéficier le marché de l'immobilier suisse, **une bulle spéculative s'est néanmoins formée à la fin des années quatre-vingt**⁶¹ (voir Figure 2).

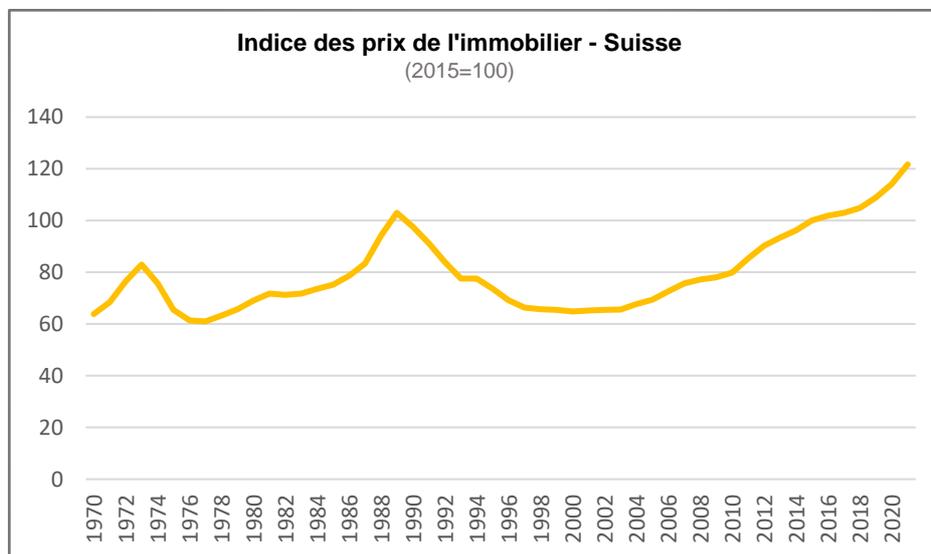


Figure 2 : Evolution de l'indice des prix de l'immobilier (en termes réels) en Suisse. Source de la base de données : OECD Statistics - Analytical house price indicators⁶²

On a pu observer une augmentation des activités de construction à la suite de la politique monétaire expansive adoptée par les banques centrales après le krach d'octobre 1987⁶³. En même temps, un nouveau système de paiement, le Swiss Interbank Clearing, a été mis en place et des nouvelles exigences en matière de fonds propres de banques ont été introduites⁶⁴. Les taux d'intérêts ont augmenté, dépassant les 7% en 1991 (contre 5% en 1988)⁶⁵. Simultanément, le taux d'inflation a atteint un nouveau pic de plus de 6%⁶⁶. Le taux de croissance de l'économie a ralenti, puis diminué, et la bulle spéculative sur le marché immobilier a éclaté.

« Une **bulle immobilière** est un état du marché dans lequel la seule raison pour laquelle le prix est élevé aujourd'hui est que les investisseurs pensent que le prix de vente sera plus élevé demain, alors que les facteurs fondamentaux ne semblent pas justifier un tel prix. » (J. E. Stiglitz, (1990) :Symposium on Bubbles, *Journal of Economic Perspectives*, 4(2), 13-18.).

⁶¹ *Ibidem*, p. 9.

⁶² OECD Statistics: [Analytical house price indicators](#) (Consulté le : 30.01.2024).

⁶³ Borowiecki K.J., op. cit. note n° 58, p. 195.

⁶⁴ Barnetta I. & Gerber D.S., « L'évolution du marché immobilier suisse et le rôle de l'État », *La vie économique. Revue de politique économique*, 5-2011, p. 56.

⁶⁵ Bourassa S.C., Hoesli M. & Scognamiglio D., "Housing Finance, Prices, and Tenure in Switzerland", *Journal of Real Estate Literature*, 18(2), 2011, p. 274.

⁶⁶ Rich G., "Monetary Targets as a Policy Rule: Lessons from a Swiss Experience", *Journal of Monetary Economics*, 39(1), 1997, p. 115.

Ceci montre donc clairement que bien qu'elle puisse être considérée comme l'un des facteurs assurant la stabilité du marché immobilier suisse, **le régime d'autorisation d'accès à la propriété pour les étrangers non-résidents n'a pas permis d'éviter la création d'une bulle spéculative.**

L'impact économique de la législation est également devenu visible à travers les conséquences de l'assouplissement de la Lex Koller sur le marché du logement. La libéralisation des investissements directs et indirects dans les immeubles commerciaux en 1997 n'a attiré que quelques investisseurs étrangers au cours des cinq à sept premières années⁶⁷. Ce n'est qu'à partir de 2011 que les investisseurs étrangers ont commencé à acheter et à investir sur le marché des immeubles à usage commercial⁶⁸.

L'assouplissement réglementaire concernant les logements de vacances et les appartements dans des appart'hôtels en 2002 a eu des effets immédiats en entraînant « une inflation substantielle des prix sur ce sous-marché »⁶⁹. Par exemple, deux ans après l'assouplissement de 2002, le nombre de transactions de biens immobiliers effectués à Verbier par des étrangers a commencé à être considérablement plus élevé que le nombre de transactions effectués par les citoyens suisses⁷⁰. Cette demande accrue de la part des étrangers durant les années suivant l'assouplissement peut être considérée comme la cause déterminante primaire de la hausse des prix de l'immobilier à Verbier entre 2002 et 2007⁷¹.

Si l'effet de la Lex Koller sur les prix des logements ou la volatilité dans le secteur immobilier est sujet à discussion, son impact économique, notamment après son assouplissement, est certainement positif au regard du nombre des transactions. **Il reste à noter que l'évaluation de l'impact économique de la Lex Koller ne peut être complète sans une mesure des possibles contournements de cette loi⁷².**

⁶⁷ Bundesamt für Wohnungswesen (2008) : Aufhebung der Lex Koller: Analyse der Auswirkungen aus ökonomischer Sicht (unter Ausklammerung der Ferienwohnungsmärkte), p. 41.

⁶⁸ *Ibidem*, p. 41.

⁶⁹ K.J. Borowiecki, *op. cit.* note n°52, p. 3198.

⁷⁰ M. Scaglione, « Dynamique de la négociation des prix de l'immobilier dans les stations haut de gamme des Alpes. Le cas de Verbier, Valais, Suisse », *Swiss Real Estate Research Congress Zurich*, 2018, p. 15.

⁷¹ *Ibidem*, p.15.

⁷² Bundesamt für Wohnungswesen, *op. cit.*, note n° 59, p. 15.

2.2. L'absence de corrélation entre hausse des prix des biens immobiliers et leur acquisition par des personnes physiques étrangères

L'intérêt que suscite la Lex Koller au Luxembourg provient vraisemblablement du fait que la taille de son marché de l'immobilier et sa composition démographique (forte présence d'étrangers établis et de frontaliers) paraissent comparables à celles de la Suisse. Il ressort notamment de l'intérêt manifesté dans la sphère politique pour cette loi que le postulat selon lequel il y aurait un lien de causalité entre la présence d'une population étrangère et la crise du logement serait, de la même manière, vérifié au Luxembourg.

Or, ce postulat, comme le démontrent d'ailleurs les évolutions qu'a subi le régime des autorisations des acquisitions de propriété par les étrangers, fut remis en cause dès les années 1990 en Suisse. Dans son appréciation de la capacité de la Lex Friedrich à résoudre les problèmes de l'aménagement du territoire, le conseiller fédéral Arnold Koller affirmait que « [n]ous créons nous-mêmes nos problèmes fonciers », face au constat que non seulement les acquisitions de résidences secondaires par des étrangers représentaient moins de 20% du total de telles résidences édifiées entre 1960 et 1990 mais qu'en plus, les contingents fixés pour ces résidences, bien que réduits, n'avaient été épuisés qu'une fois pour l'ensemble de la Suisse⁷³.

Si cela prouve au moins que les problèmes liés aux résidences secondaires sont avant tout à imputer aux nationaux suisses, peut-on pour autant dire qu'il n'y pas de lien de corrélation entre immigration et hausse des prix de l'immobilier ?

Dans une publication du *think tank* indépendant Avenir Suisse de 2023, cette question de la corrélation entre immigration et crise du logement est abordée comme l'un des huit mythes à déconstruire autour du marché de l'immobilier suisse⁷⁴. Les auteurs s'intéressent particulièrement à « *la faute à la libre circulation des personnes* », soit aux effets de l'immigration due à la conclusion des accords de libre circulation avec l'Union européenne⁷⁵. Ils se fondent particulièrement sur une étude menée par des chercheurs de l'Université de Fribourg qui évalue statistiquement l'effet de la libre circulation sur les prix des logements en propriété après 2002⁷⁶.

⁷³ [Exposé/révision de la lex Friedrich du conseiller fédéral Koller](#), Conférence de presse du 11 avril 1995 (archive consultée le 5 février 2024).

⁷⁴ M. Salvi, P. Schnell, « [La réalité des loyers. Huit mythes sur le marché du logement en Suisse](#) », *Avenir Suisse*, 2023, pp. 22-24 (consulté le 5 février 2024).

⁷⁵ [Accord entre la Communauté européenne et ses États membres, d'une part, et la Confédération suisse, d'autre part, sur la libre circulation des personnes - Acte final - Déclarations communes - Information relative à l'entrée en vigueur des sept accords conclus avec la Confédération suisse dans les secteurs de la libre circulation des personnes, du transport aérien et terrestre, des marchés publics, de la coopération scientifique et technologique, de la reconnaissance mutuelle de l'évaluation de la conformité et des échanges de produits agricoles](#), JO L 114 du 30 avril 2002, pp. 6-72.

⁷⁶ F. Helfer, V. Grossmann, A. Osikominu, « [How does immigration affect housing costs in Switzerland?](#) », *Swiss Journal of Economics and Statistics*, 2023, 159(5).

Leur méthode consiste à étudier les prix de l'immobilier dans les régions où la proportion d'étrangers immigrés en provenance de l'UE était dès les années 1980 élevée, en les comparant avec l'évolution dans les régions où l'immigration est moyenne ou faible.

Il ressort de cette étude que l'effet le plus important sur les prix a été exercé par la migration **dans les agglomérations suisses où la proportion des étrangers est traditionnellement grande.**

10% à 25% de la hausse des prix durant la période 2002-2022 étaient imputables à la libre circulation des personnes et ce dans les régions où la pression migratoire est maximale.

Toutefois cet effet est constaté **uniquement immédiatement après l'entrée en vigueur de l'accord de 2002 et s'est atténué rapidement.**

Marco Salvi et Patrick Schnell rappellent que l'offre ne fait que réagir et qu'une forte immigration peut, en effet, avoir des effets sur les prix des logements en propriété et sur les loyers. Cet effet peut aussi être positif, dans la mesure où ces hausses peuvent stimuler l'activité de construction⁷⁷. **Mais encore, l'évaluation de la pression sur les prix qu'exerce l'immigration ne peut se cantonner au marché de l'immobilier car dans de nombreux autres domaines, son effet est indubitablement positif (productivité et salaire, par exemple).**

⁷⁷ M. Salvi, P. Schnell, *op. cit.* note n°74.

Le régime restrictif de la propriété des étrangers au fondement de **la Lex Koller ne s'avère pas être un facteur déterminant de la stabilité du marché de l'immobilier suisse**. D'ailleurs, malgré ces mesures, le marché immobilier suisse n'a pas échappé à la formation d'une bulle immobilière au début des années 1990.

Les **assouplissements** aux restrictions introduits par la Lex Koller en 1997 puis en 2002 semblent au contraire avoir eu **des effets positifs en renouvelant l'attrait économique de la Suisse** (à l'exception du sous-marché des logements de vacances).

Enfin, comme le démontraient déjà les évolutions historiques du régime restrictif de la propriété des étrangers en Suisse, **l'analyse économique remet également en cause le lien de causalité entre l'acquisition de la propriété par des étrangers personnes physiques et la crise du logement (hausse des prix et disponibilité des biens)**.

Peut-on tirer les mêmes conclusions pour le marché immobilier luxembourgeois, notamment en ce qui concerne « la faute à l'immigration » ?

Comme il sera démontré dans la partie **4.1** de la présente recherche, **la concentration de la propriété par les « acteurs issus du tissu national » ou des acteurs locaux de l'immobilier⁷⁸** présage que le postulat d'un lien de causalité entre acquisition de la propriété par des étrangers et la crise du logement au Luxembourg ne puisse être vérifié dans le cadre du marché immobilier luxembourgeois.

⁷⁸ Note 29 de l'Observatoire de l'Habitat, LISER, La détention du foncier constructible pour l'habitat au Luxembourg en 2020/2021 : distribution et typologie de propriétaires, 2021 et Note 32 de l'Observatoire de l'Habitat, LISER, Panorama du foncier constructible au Luxembourg : prix de vente, incidence foncière et structure de la propriété, 2023.

3. L'ordre juridique luxembourgeois permet-il des restrictions d'accès à la propriété aux étrangers non-résidents sur le modèle de la Lex Koller ?

Il n'existe, au Luxembourg, aucune restriction matérielle spécifique relative à l'acquisition d'un bien immobilier par une personne privée, fondée sur le critère de la nationalité étrangère ou le critère de résidence. De même, on ne relève aucune réglementation restrictive fondée sur le siège résidentiel à l'étranger pour une personne morale.

Il n'y aurait, à notre connaissance, aucune législation ou réglementation luxembourgeoise, qui conditionnerait à des autorisations préalables l'accès à la propriété de biens immobiliers par des étrangers non-résidents.

L'absence d'une réglementation sur le modèle de la Lex Koller dans l'ordre juridique luxembourgeois n'est guère étonnante. D'une part, les engagements internationaux et européens du Luxembourg s'inscrivent dans **une tendance libérale des échanges et notamment des capitaux**, si bien qu'une telle réglementation restrictive de l'accès à la propriété semblerait *a priori* difficilement se concilier avec ces engagements. On signalera, à cet égard, une spécificité de l'ordre juridique luxembourgeois dominé par **la règle de la primauté du droit international et du droit de l'Union européenne sur l'ensemble du droit national, y compris la Constitution**⁷⁹.

D'autre part, le texte même de la Constitution, et l'interprétation qui en est faite, révèle une acception également très protectrice du droit de propriété. Dans l'ordre juridique interne luxembourgeois, **le droit de la propriété est un droit qui supporte peu de restrictions.**

Ainsi, à la lumière de ces spécificités propres au Luxembourg, il convient de procéder à l'appréciation de la conformité d'une éventuelle loi sur le modèle de la Lex Koller d'abord avec le droit international et spécifiquement avec les règles du droit international des investissements (3.1). L'analyse se poursuivra par l'étude de la compatibilité des mesures de restrictions fondées sur la résidence et sur un régime d'autorisation préalable au regard de l'article 1^{er} du Protocole n°1 à la Convention européenne des droits de l'Homme (ci-après « Convention EDH ») (3.2) et au regard des règles du droit de l'Union européenne (ci-après « UE »), plus spécifiquement les règles liées à la libre circulation (3.3). Enfin, se posera la question de la compatibilité d'une telle réglementation avec le droit interne luxembourgeois (3.4).

3.1. La compatibilité d'une loi sur le modèle de la Lex Koller avec le droit international

La protection du droit de propriété connaît de nombreuses sources en droit international⁸⁰. Les règles de protection tirent originellement leurs racines dans le droit international coutumier relatif au traitement des étrangers. À cet égard, un des principes du droit coutumier pose la

⁷⁹ Pour comprendre la particularité de l'ordre juridique luxembourgeois en ce qui concerne la primauté du droit international, nous nous référons à la note scientifique de M. Marty, « [Les restrictions à la diffusion de certains médias russes dans l'Union européenne et le respect de la liberté d'expression au Luxembourg](#) », Luxembourg, Cellule scientifique de la Chambre des Députés, 18 janvier 2024, pp. 11-17.

⁸⁰ Pour une présentation complète, voy.: Kriebaum U., Reinisch A., « Property, Right to, International Protection », in Peters A., Wolfrum R. (eds.), *Max Planck Encyclopedia of International Public Law*, April 2019.

règle selon laquelle **tout État engage sa responsabilité internationale s'il exproprie un ressortissant étranger**, à moins que l'expropriation ait été réalisée dans l'intérêt public, qu'elle ne présente pas un caractère discriminatoire et qu'elle soit assortie d'une juste indemnisation⁸¹. L'esprit de ce principe se retrouve, en effet, tant dans les règles régionales (Convention EDH et droit de l'UE) que dans les règles nationales garantissant le droit de propriété.

Le droit de propriété fait également son apparition dans le corpus des normes de protection des droits de l'Homme, apparues après la Seconde guerre mondiale. Si les Pactes de 1966⁸² n'en font pas mention, il apparaît néanmoins à l'article 17 de la Déclaration universelle des droits de l'Homme⁸³ et comme il sera présenté **au point 3.2**, à l'article 1^{er} du Protocole n°1 à la Convention EDH.

Plus récemment, dans la seconde moitié du XX^{ème} siècle, **les règles du droit international des investissements** se sont révélées être la source la plus riche quant à la protection du droit de propriété, notamment à travers le développement de la jurisprudence des tribunaux arbitraux. Ces règles sont tirées d'un vaste réseau de près de 3000 accords, essentiellement bilatéraux, de protection des investissements (ci-après « API »). **Le Grand-Duché du Luxembourg a conclu pas moins que 106 API, souvent signés avec la Belgique dans le cadre de l'Union économique belgo-luxembourgeoise, avec des partenaires tiers (dont une soixante actuellement en vigueur)**⁸⁴.

Une loi sur le modèle de la Lex Koller qui prévoit une restriction d'acquisition de la propriété aux étrangers non-résidents ou sous réserve d'une autorisation préalable serait-elle conforme aux règles de protection des investissements prévues par les API conclus par le Luxembourg ?

L'objectif du droit international des investissements est de libéraliser globalement les investissements directs et indirects, à travers **principalement des règles de protection à la fois substantielle et procédurale des investissements**.

- **Quels sont les investissements protégés par le droit international des investissements ?**

Avant de définir ces deux types de protection, il convient de préciser que **les investissements protégés par les API sont très largement définis**. Ils comprennent à la fois des investissements directs et indirects et **comprennent les propriétés sous forme de biens immobiliers**. Les API conclus par le Luxembourg ne dérogent pas à cette pratique puisqu'ils

⁸¹ *Ibidem*, point 2.

⁸² [Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels](#), adopté le 16 décembre 1966 par l'Assemblée générale des Nations Unies dans sa résolution 2200A (XXI), entré en vigueur le 3 janvier 1976 et [Pacte international relatif aux droits civils et politiques](#), adopté le 16 décembre 1966 par l'Assemblée générale des Nations Unies dans sa résolution 2200A (XXI), entré en vigueur le 23 mars 1976.

⁸³ [Déclaration universelle des droits de l'Homme](#), adoptée le 10 décembre 1948 à Paris. L'article 17 est à distinguer de l'article 25 citée en introduction et qui fait référence au droit à un logement.

⁸⁴ Pour un aperçu complet des API conclus par le Luxembourg, voy. [la liste dressée par le site de la conférence des Nations unies sur le commerce et le développement](#) (consulté le 23 février 2024).

incluent dans la définition de l'investissement « tout type d'avoir » tel que « la propriété mobilière ou immobilière »⁸⁵.

- **À partir de quand les investissements bénéficient-ils d'une protection ?**

Cette protection s'applique **dès la phase dite de « pré-admission » de l'investissement** dans l'État d'accueil⁸⁶. Autrement dit, la protection peut couvrir le capital investi avant même l'acquisition du bien immobilier, par exemple. Cela signifie qu'un investisseur qui se verrait opposer une réglementation, telle que la Lex Koller, qui conditionne l'acquisition du bien immobilier à une condition de résidence ou une autorisation préalable, pourrait se prévaloir de la protection assurée par l'API conclu par l'État dont il est ressortissant ou dans lequel se trouve son siège social et l'État d'accueil dont la législation est contestée.

- **Quelle est la portée de la protection ?**

La **protection substantielle de l'investissement** comprend une protection de la propriété et notamment propriété immobilière. Néanmoins, la règle s'exprime davantage comme une **garantie contre l'expropriation** par l'État d'accueil de l'investissement étranger⁸⁷. En effet, ces accords « ne protègent le droit de propriété que lorsque l'atteinte qui y est portée est suffisamment grave pour être qualifiée d'expropriation ou de mesure d'effet équivalent »⁸⁸.

Quant à la **protection procédurale des investissements** prévue les API, c'est essentiellement celle-ci qui est la plus connue du grand public car elle s'appuie sur un mécanisme de règlement des différends assuré par des tribunaux arbitraux *ad hoc* désignés par l'investisseur et l'État défendeur et qui génèrent des **sentences arbitrales, souvent très coûteuses pour les États**⁸⁹. La particularité du droit international des investissements et sa grande différence avec d'autres règles de protection de la propriété sont qu'il répare la violation aux règles substantielles prévues par les API, non pas en neutralisant la norme restrictive de la propriété mais **en offrant un droit à une indemnisation, compensation à la charge des États condamnés**. On citera l'exemple de l'affaire *Yukos*, dans laquelle, pour les mêmes faits, la Cour européenne des droits de l'Homme (ci-après la « Cour EDH ») avait octroyé près de

⁸⁵ Article 2 sous a) [de l'API conclus entre d'une part l'Union économique belgo-luxembourgeoise et d'autre part, le Qatar](#), accord signé le 6/11/2006 et entré en vigueur le 27/03/2011. L'accord, en langue anglaise, fait mention de « all kind of assets » et se réfère à « movable and immovable property ». Il s'agit de l'accord le plus récent qui soit déjà en vigueur.

⁸⁶ Cela découle de la formulation générale de la clause sur la protection de l'investissement. Voy.: Art 3 de l'API *op. cit.*

⁸⁷ Article 7-1 de l'API *op. cit.*

⁸⁸ S. El Boudouhi, « L'investisseur devant les juridictions internationales des droits de l'Homme : la question des droits fondamentaux de l'investisseur », in S. Robert-Cuendet, B. Stern (dir.), *Droit des investissements internationaux : perspectives croisées*, Bruylant, 2017, p. 319.

⁸⁹ L'arbitrage d'investissement avait beaucoup été discuté et contesté lors de la négociation de l'accord de libre-échange entre l'UE et le Canada (l'accord « CETA»). On mentionnera, à titre d'exemple, le contexte de la ratification du CETA par la Chambre des Députés en 2020 tel que relaté par cet article du Quotidien : Marques D., « [Le CETA ratifié par 31 voix contre 8, le CSV boycotte le vote](#) », *Le Quotidien*, 7 mai 2020 (consulté le 23 février 2024).

deux milliards d'euros à la partie requérante, là où le tribunal arbitral en avait prévu plus de cinquante milliards de dollars que la Russie devait verser aux actionnaires⁹⁰.

Si la Suisse n'a jamais fait l'objet d'une condamnation par un tribunal arbitral en raison des restrictions du droit de la propriété fondant la loi Lex Koller, il convient de rappeler que les assouplissements nombreux qui lui ont été apportés étaient motivés notamment par la crainte de dissuader les investisseurs étrangers de s'établir en Suisse et d'endiguer le risque de recours coûteux devant les tribunaux arbitraux pour les investissements.

L'absence de sentences arbitrales portant spécifiquement sur une loi similaire à la Lex Koller ne doit pas conduire à la conclusion qu'un tel modèle de loi serait compatible avec les règles de protection de l'investissement étrangers, surtout au regard du **caractère très protecteur de ce droit**.

L'évaluation d'impact, notamment de **l'impact budgétaire**, préalable au dépôt d'une loi sur le modèle de la Lex Koller, pourrait conduire à pointer le risque auquel s'expose l'État au regard **des coûts très importants en cas de condamnation par un tribunal arbitral d'investissement**.

3.2. La compatibilité d'une loi sur le modèle de la Lex Koller avec la Convention européenne des droits de l'Homme

L'article 1 du Protocole n° 1 à la Convention européenne des droits de l'Homme (ci-après « CEDH » ou « Convention ») garantit le droit de propriété. Une loi sur le modèle de la Lex Koller qui prévoit une restriction d'acquisition de la propriété aux étrangers non-résidents ou sous réserve d'une autorisation préalable serait-elle conforme à une telle garantie ?

Article 1^{er} du Protocole n° 1 à la Convention européenne des droits de l'Homme **Protection de la propriété**

1. Toute personne physique ou morale a droit **au respect de ses biens**. Nul ne peut être privé de sa propriété que pour cause d'utilité publique et dans les conditions prévues par la loi et les principes généraux du droit international.
2. Les dispositions précédentes ne portent pas atteinte au droit que possèdent les États de mettre en vigueur les lois qu'ils jugent nécessaires pour réglementer l'usage des biens conformément à l'intérêt général ou pour assurer le paiement des impôts ou d'autres contributions ou des amendes.

⁹⁰ CEDH, 24 juin 2014 (arrêt sur la satisfaction équitable), [OAO Neftyanaya Kompiniya Yukos c. Russie](#), req. n° 14902/04, CE:ECHR:2014:0731JUD001490204 et Cour permanente d'arbitrage, sentence du 18 juillet 2014 (Règlement d'arbitrage CNUDCI 1976), [Yukos Universal c. Russie](#), PCA case n°AA 227.

La présence de la garantie du droit de propriété au sein d'un protocole et non dans le corps du texte de la Convention reflète l'incapacité des États parties à trouver un accord quant à la portée de la protection. Le compromis finalement atteint par les États scelle une **protection relativement restreinte du droit de propriété et ménage un pouvoir important d'ingérence des États dans l'exercice de ce droit**⁹¹.

Dans un arrêt [Marckx c. Belgique](#) de 1979, la Cour EDH détermine pour la première fois la portée de la protection du droit de la propriété telle que définie par l'article 1^{er} du Protocole n° 1⁹². Par cet arrêt, les juges de Strasbourg retiennent que la référence aux termes « biens », « propriété » ou « usage des biens » signifie que la protection ne couvre que « les biens actuels » et « ne garantit pas le droit d'en acquérir »⁹³.

Cela signifie que seul un justiciable titulaire d'un droit de propriété pourrait se prévaloir de la protection garantie par l'article 1^{er} du Protocole n° 1. Il n'existe donc pas « un droit d'acquérir un bien » au sens de la Convention européenne des droits de l'Homme mais un droit de propriété *stricto sensu*, couvrant la propriété acquise d'un bien actuel⁹⁴. La protection de la propriété correspond en réalité à un « droit au respect des biens ».

De même, l'analyse d'une loi sur le modèle de la Lex Koller qui vise spécifiquement les étrangers non-résidents, au prisme de **l'interdiction de la discrimination telle que garantie par l'article 14 de la Convention européenne des droits de l'Homme et l'article 1^{er} du Protocole n° 12 à la Convention** ne pourrait aboutir au constat de la non-conformité. En effet, ces dispositions ne peuvent être invoquées de manière autonome mais doivent être combinées avec une clause normative, telle que la protection du droit de propriété ou d'un droit spécifiquement accordé à l'individu par le droit national⁹⁵. Or, l'acquisition de la propriété n'entrant pas dans le champ de la protection du droit de propriété, **les articles 14 de la Convention européenne des droits de l'Homme et l'article 1^{er} du Protocole n° 12 à la Convention ne pourraient être invoqués utilement pour analyser la conventionnalité d'une loi sur le modèle de la Lex Koller.**

Il en est de même pour l'analyse de la compatibilité d'une loi sur le modèle de la Lex Koller avec l'article 8 de la Convention (droit au respect de la vie privée et familiale). **L'article 8 garantit, en effet, une protection du « domicile », notion qui est indépendante de la notion de « propriété »**⁹⁶. **Toutefois, le bénéfice de cette garantie implique que le bien**

⁹¹ Conseil de l'Europe, [Le droit à la propriété dans la Convention européenne des droits de l'Homme](#), Précis sur les droits de l'Homme, n° 10, 2007, pp. 5-6.

⁹² CEDH, 13 juin 1979, [Marckx c. Belgique](#), req. n° 6833/74, CE :ECHR :1979 :0613JUD000683374.

⁹³ *Ibidem*, point 50.

⁹⁴ Pour une présentation complète de la jurisprudence portant sur la notion de « biens » et de « biens protégés » par l'article 1^{er} du Protocole n°1 à la Convention européenne des droits de l'Homme, voy. : Cour européenne des droits de l'Homme, [Guide sur l'article 1^{er} du Protocole n° 1 à la Convention européenne des droits de l'Homme](#), mis à jour au 31 août 2022, pp. 8 et suivantes.

⁹⁵ Cour européenne des droits de l'Homme, [Guide sur l'article 14 de la Convention européenne des droits de l'Homme et l'article 1^{er} du Protocole n°12 à la Convention](#), mis à jour au 31 août 2022, pp. 6 et 10.

⁹⁶ Cour européenne des droits de l'Homme, [Guide sur l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'Homme, mis à jour au 31 août 2022](#), pp. 110 et suivantes.

immobilier soit ou ait été occupé par l'individu qui s'en prévaut⁹⁷ et ne peut couvrir le droit à obtenir un logement⁹⁸.

Ainsi, dans la mesure où une loi sur le modèle de la Lex Koller porte une restriction non pas à la propriété acquise, soit à un « bien protégé », mais à l'acquisition même de la propriété, elle ne saurait être considérée comme non conforme à la protection garantie par l'article 1^{er} du Protocole n° 1.

3.3. La compatibilité d'une loi sur le modèle de la Lex Koller avec le droit de l'Union européenne

Il s'agit d'analyser si une loi sur le modèle de la Lex Koller, qui s'appuie sur le critère de la résidence pour exclure certaines catégories d'étrangers de l'accès à la propriété ou sur un régime d'autorisation d'accès à la propriété, serait compatible avec le droit de l'Union européenne.

La garantie du droit de propriété n'est pas immédiatement apparue dans les traités européens mais, pour autant, la jurisprudence de la Cour de justice a permis d'en assurer la sauvegarde notamment en créant un lien entre la garantie des libertés fondamentales de circulation des personnes et des capitaux. Cette consécration du droit de propriété met particulièrement en évidence **la fonction sociale** de ce droit (3.3.1). L'analyse *stricto sensu* de la compatibilité d'une réglementation fondée sur un critère de résidence (3.3.2) ainsi que sur un régime préalable, conditionnant l'accès à la propriété avec le droit de l'UE conduit à conclure **qu'une loi sur le modèle de la Lex Koller passerait difficilement le test de la proportionnalité et de la nécessité** (3.3.3)⁹⁹.

3.3.1. La garantie du droit de propriété telle que prévue par le droit de l'Union européenne

La propriété figure à l'article 345 le **Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne** (ci-après « **TFUE** »), non pas en tant que droit mais comme délimitation du champ de la compétence de l'Union européenne. En effet, les **États membres de l'Union européenne maintiennent leur souveraineté pour déterminer le régime de la propriété**. Cette précision préalable est déterminante pour comprendre l'interprétation que tire la Cour de justice du droit de propriété, notamment lorsqu'elle l'analyse en lien avec les libertés de circulation, puisque

⁹⁷ CEDH, 22 septembre 2009, [Andreou Papi c. Turquie](#), req. n° 16094/90, CE:ECHR:2009:0922JUD001609490, point 50.

⁹⁸ Dans ce sens, voy. notamment : CEDH, 18 janvier 2001, [Chapman c. Royaume-Uni](#), req. n° 27238/95, CE:ECHR:2001:0118JUD002723895, point 99 et CEDH, 8 mars 2022, [Faulkner et McDonagh c. Irlande](#), req. n° 30391/18 et n° 30416/18, CE:ECHR:2022:0308DEC003039118, point 99.

⁹⁹ On signalera les études suivantes effectuées par les services du Bundestag allemand : Deutscher Bundestag, Unterabteilung Europa, [Sachstand: Wohnitzerfordernis bei Immobilienerwerb](#), PE 6 – 3000 – 75/18, 11.5.2018 ; Deutscher Bundestag, Wissenschaftliche Dienste, [Ausarbeitung: das Erwerb von Zweiwohnungen](#), WD 7 – 3000-165/18 – PE6 -3000- 108/18, 6.9.2018 et Deutscher Bundestag, Wissenschaftliche Dienste, [Sachstand: Rechtsfragen des ausländischen Immobilienerwerbs in Deutschland](#), WD 7 - 3000 - 036/22, 5.05.2022.

l'article 345 TFUE implique **une plus grande prudence de la Cour quant à la marge d'ingérence** dans le droit de propriété laissée aux États membres.

L'article 17-1 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (ci-après « la Charte ») énonce quant à lui un « droit de propriété », largement inspiré de la formulation du même droit provenant de l'article 1^{er} du Protocole n° 1 à la Convention européenne des droits l'Homme, bien qu'appréhendant plus largement les biens protégés¹⁰⁰. On précisera d'emblée que l'application des dispositions de la Charte se limite au cadre de **la mise en œuvre du droit de l'Union européenne**.

Dans cette perspective, l'analyse de la faisabilité d'une loi sur le modèle de la Lex Koller, à la lumière de la garantie du droit de propriété par le droit de l'Union européenne, se cantonnera à son lien avec les libertés de circulation des personnes et des capitaux.

Article 345 TFUE

Les traités ne préjugent en rien **le régime de la propriété dans les États membres**.

Article 17-1 de la Charte

Toute personne a **le droit de jouir de la propriété des biens qu'elle a acquis légalement**, de les utiliser, d'en disposer et de les léguer. Nul ne peut être privé de sa propriété, si ce n'est pour **cause d'utilité publique, dans des cas et conditions prévus par une loi et moyennant en temps utile une juste indemnité pour sa perte**. L'usage des biens peut être **réglementé par la loi dans la mesure nécessaire à l'intérêt général**.

Avant sa consécration par l'article 17-1 de la Charte, le droit de propriété a progressivement été **consacré en droit de l'Union européenne, notamment au travers d'une jurisprudence** construite par la Cour de justice, s'inspirant tantôt des droits constitutionnels nationaux, tantôt de la garantie du respect des biens prévue par la CEDH et connectant ce droit avec les libertés de circulations des personnes et des capitaux¹⁰¹.

En raison de l'article 345 TFUE qui maintient le régime de la propriété dans le giron de la souveraineté des États membres, le contrôle, que **la CJUE opère, ménage une large marge d'appréciation** pour ces derniers. Pour autant, un glissement dans son interprétation du droit de la propriété la conduit à faire émerger, bien que de manière indirecte, la **fonction sociale de ce droit**, voire « quelque chose comme un droit au logement »¹⁰².

¹⁰⁰ N. Bernard, « Article 17-1. Droit de propriété », in F. Picod, C. Rizcallah, S. Van Drooghenbroeck (dir.), *Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. Commentaire article par article*, 3^e édition, Bruylant, 2023, pp. 423-451.

¹⁰¹ *Ibidem*.

¹⁰² *Ibidem*, pp. 435-436. L'auteur cite un article d'O. De Schutter et N. Boccadoro qui mérite d'être mentionné, bien que les auteurs de la présente note n'ont pas pu se le procurer lors de la rédaction de cette recherche. Voy. dans le même sens : O. De Schutter, N. Boccadoro, « Le droit au logement dans l'Union européenne » in N. Bernard, Ch. Mertens (dir.), *Le logement dans sa multidimensionnalité : une grande cause régionale*, coll. Études et documents, Namur, Ministère de la Région wallonne, 2005, pp. 270 et s.

Ainsi, la CJUE se penche sur une réglementation belge qui impose aux candidats acquéreurs d'un terrain sis dans une commune de prouver un « lien suffisant » de nature professionnelle ou résidentielle avec celle-ci. La réglementation affichait l'objectif de prévenir la hausse des prix des biens immobiliers, comme cela a pu se produire pour la périphérie de Bruxelles et la côte belge. Pour la Cour, et en dépit de cet objectif, les dispositions de la réglementation sont interprétées comme dissuadant « les ressortissants de l'Union qui possèdent ou louent un bien dans les communes cibles de quitter celles-ci pour séjourner sur le territoire d'un autre État membre ou y exercer une activité professionnelle »¹⁰³. Elle retient que le critère du « lien suffisant » est sans lien avec l'objectif social de la réglementation et paraît au minimum disproportionné¹⁰⁴.

La CJUE consacre également **l'accès à la propriété d'un logement comme « complément nécessaire de la libre circulation des travailleurs »**¹⁰⁵ et étend ce droit aux membres de la famille du travailleur qui le rejoignent¹⁰⁶. Cette interprétation est soutenue par le [règlement du 5 avril 2011 relatif à la libre circulation des travailleurs à l'intérieur de l'Union](#) qui énonce que « le droit de libre circulation exige, pour qu'il puisse s'exercer dans des conditions objectives de liberté et de dignité, que soit assurée, en fait et en droit, l'égalité de traitement pour tout ce qui se rapporte à l'exercice même d'une activité salariée et **à l'accès au logement** »¹⁰⁷.

De même, la CJUE reconnaît que « le droit d'acquérir, d'exploiter et d'aliéner des biens immobiliers sur le territoire d'un autre État membre [...] constitue **le complément nécessaire de la liberté d'établissement** »¹⁰⁸.

Enfin, dans une jurisprudence particulièrement intéressante pour analyser les régimes des autorisations d'acquisition tels que prévus par la Lex Koller, la Cour envisage que de telles mesures nationales sont non seulement **soumises au respect des dispositions du traité concernant la liberté d'établissement des ressortissants des États membres** mais aussi et surtout à celles **concernant la liberté de circulation des capitaux**¹⁰⁹, « les investissements immobiliers effectués sur le territoire national par des non-résidents » entrant dans la nomenclature¹¹⁰ des capitaux protégés par l'article 63 TFUE.

La restriction de l'acquisition d'une propriété immobilière sur le fondement du critère de la résidence ainsi que le régime d'autorisation de l'acquisition seront analysés au travers de la jurisprudence de la Cour portant sur **l'article 63 TFUE, garant de la libre circulation des**

¹⁰³ CJUE, 8 mai 2013, [Liber e. a.](#), affaires jointes C-197/11 et C-203/11, EU:C:2012:621, point 40.

¹⁰⁴ *Ibidem*, points 55 et 56.

¹⁰⁵ CJCE, 30 mai 1989, [Commission c. République hellénique](#), C-305/87, EU:C:1989:218, point 18.

¹⁰⁶ CJCE, 18 mai 1989, [Commission c. Allemagne](#), C-249/86, EU:C:1989:204 et notamment à ses enfants CJUE, Gde ch., 23 février 2010, [Ibrahim et Secretary of State for the Home Department](#), C-310/08, EU:C:2010:80.

¹⁰⁷ [Règlement n°492/2011](#) du Conseil du 5 avril 2011, relatif à la libre circulation des travailleurs à l'intérieur de l'Union, JO EU L 141/1 du 27 mai 2011.

¹⁰⁸ CJCE, 5 mars 2002, [Reisch e.a.](#), C-515/99, EU:C:2002:135, point 29.

¹⁰⁹ CJCE, 1^{er} juin 1999, [Konle](#), C-302/97, EU:C:1999:271, point 22.

¹¹⁰ [Annexe I de la directive 88/361/CEE](#) du Conseil du 24 juin 1988 pour la mise en œuvre de l'article 67 du traité, JO EU L 178 du 8 juillet 1988, pp. 5–18.

capitaux¹¹¹. Cette liberté de circulation a la particularité de bénéficier tant aux capitaux provenant de l'Union européenne que d'État tiers¹¹².

À la lumière de ces principes, le critère de la résidence fondant une loi sur le modèle de la loi Lex Koller constitue-t-il une atteinte à la libre circulation des capitaux ?

3.3.2. La conformité des réglementations restreignant l'acquisition d'une propriété immobilière à un ressortissant européen non-résident avec les libertés de circulation

Conformément au régime de droit commun à toutes les libertés de circulation, le droit européen proscrit **les restrictions à la libre circulation**. Celles-ci peuvent consister en des discriminations fondées sur la nationalité ou touchant en particulier les migrants ressortissants d'un État membre de l'Union européenne en raison de leur nationalité. Il s'agit là de discriminations qualifiées de « **discriminations directes** ».

Certaines mesures nationales, bien qu'elles **s'appliquent indistinctement aux nationaux et aux non-nationaux**, peuvent avoir pour effet d'empêcher ces derniers d'accéder au marché national pour s'y établir, y travailler ou effectuer des transactions en capital. Ces mesures indistinctement applicables, qualifiées de « **discriminations indirectes** », constituent des **entraves à la libre circulation**, considérées comme contraires au droit de l'Union européenne.

Ces discriminations peuvent, dans certaines circonstances, être justifiées par **des motifs d'intérêt général¹¹³**. Elles doivent également **respecter les principes de proportionnalité et de nécessité**, c'est-à-dire qu'elles doivent permettre de réaliser l'objectif légitime poursuivi, sans aller au-delà de ce qui est nécessaire à cette fin. Autrement dit, **au cas par cas**, ces trois questions devront être examinées :

- Quel est l'objectif poursuivi par la mesure nationale et peut-il être qualifié d'intérêt général ?
- La mesure est-elle le moyen le plus adéquat pour atteindre cet objectif ?
- Existerait-il des mesures alternatives moins restrictives que les autorités nationales auraient pu adopter ?

¹¹¹ En effet, dans un arrêt de 2018, la CJUE a eu l'occasion de préciser au sujet d'une telle restriction pouvant relever à la fois de la liberté d'établissement et de la liberté de circulation des capitaux, que les éventuelles restrictions à la liberté d'établissement résultant de ladite réglementation constitueraient une conséquence inévitable de la restriction à la libre circulation des capitaux et ne justifient pas, dès lors, un examen autonome de la même réglementation au regard de l'article 49 TFUE (liberté d'établissement). Voy. : CJUE, gde ch., 6 mars 2018, [SEGRO et Horváth](#), C-52/16 et C-113/16, EU:C:2018:157, point 55.

¹¹² L. Dubouis, c. Blumann, *Droit matériel de l'Union européenne*, LGDJ, Précis Domat, 9^e édition, 2024, p. 619.

¹¹³ On retrouvera dans la jurisprudence les notions de « raisons impérieuses d'intérêt général » ou « d'exigences impérieuses d'intérêt général » qui tirent leur origine de l'arrêt célèbre des Cassis de Dijon qui identifie pour la première fois, dans le cadre des règles de la libre circulation des marchandises, les mesures nationales *a priori* neutres mais qui *de facto* constituent des entraves. Ces entraves peuvent être maintenues si elles répondent à des objectifs d'intérêt général, qui ne doivent pas être protectionnistes économiquement. Voy.: CJCE, 20 février 1979, [Rewe-Zentral c. Bundesmonopolverwaltung für Branntwein](#), 120/78, EU:C:1979:42.

La subordination de l'acquisition immobilière à la condition pour l'acquéreur de résider dans l'État membre ne constitue pas une discrimination directe fondée sur la nationalité. Toutefois, **le critère de la résidence est susceptible de constituer une discrimination indirecte qui crée une distinction fondée indirectement sur la nationalité**. En effet, les ressortissants nationaux remplissant généralement le critère de la résidence, ce critère viserait nécessairement les non-nationaux et présente donc le risque de jouer en leur défaveur¹¹⁴.

La Cour de justice a estimé toutefois que **l'obligation de résidence sur un fonds de terre ou à proximité de celui-ci n'est pas discriminatoire si elle vise indistinctement les ressortissants nationaux et non-nationaux**¹¹⁵.

Dans un autre arrêt, une réglementation danoise prévoyant une **obligation de résidence en tant que condition pour l'acquisition de biens fonciers ou immobiliers a été jugée comme constituant une restriction à la libre circulation des capitaux, en violation de l'actuel article 63 TFUE**¹¹⁶.

Bien que reconnaissant que la condition de résidence préalable à l'acquisition d'un bien immobilier puisse constituer une restriction à la libre circulation des capitaux, **la CJUE a admis que de telles réglementations pouvaient être justifiées dans certaines circonstances**.

S'agissant d'abord des objectifs légitimes pouvant justifier de telles restrictions à la libre circulation des capitaux, la jurisprudence de la Cour de justice relative à l'acquisition de terres agricoles est très riche d'enseignements à cet égard¹¹⁷. Elle a admis à ce titre, des mesures justifiées notamment par les objectifs suivants :

- favoriser un usage raisonnable des terres disponibles **en luttant contre la pression foncière**;
- préserver une forme d'exploitation traditionnelle des terres agricoles et tendre à ce que les terres soient essentiellement habitées et exploitées par leurs propriétaires afin de maintenir une population rurale permanente ;
- **l'aménagement du territoire, le maintien d'une population permanente et une activité économique autonome** par rapport au secteur touristique dans des régions spécifiques.

Toutefois, pour être justifiée, et bien que poursuivant un objectif légitime, les mesures nationales doivent être propres à réaliser cet objectif et aucune autre mesure alternative moins restrictive ne doit pouvoir lui être substituée. **S'agissant ainsi des critères de proportionnalité et de nécessité**, il ressort de la jurisprudence que des mesures nationales se fondant sur le critère de la résidence pour l'acquisition de biens immobiliers ont tantôt été

¹¹⁴ En ce sens, voy. la jurisprudence en matière de liberté d'établissement suivante : CJCE, 20 janvier 2011, [Commission c. Grèce](#), C-155/09, EU:C:2011:22, points 45-46, 59 et 63.

¹¹⁵ CJCE, 6 novembre 1984, [Fearon](#), 182/83, EU:C:1984:335, point 10.

¹¹⁶ CJCE, 25 janvier 2007, [Festersen](#), C-370/05, EU:C:2007:59, point 25.

¹¹⁷ Pour une synthèse de cette jurisprudence, voy. : [Communication interprétative de la Commission européenne sur l'acquisition des terres agricoles et le droit de l'Union européenne](#), JO C 350 du 18 octobre 2017, pp. 5-20.

considérées comme proportionnées et nécessaires et en conséquence, conformes au droit de l'Union européenne¹¹⁸, tantôt comme disproportionnées et non nécessaires, et en conséquent en violation de l'article 63 TFUE¹¹⁹. **Sans pouvoir ainsi tirer une conclusion générale, il est néanmoins possible de noter que la Cour de justice a tendance à rarement considérer la condition de résidence comme étant justifiée¹²⁰.**

On signalera, enfin, que les États membres de l'Union européenne peuvent émettre des réserves aux Traités et bénéficier d'un traitement exceptionnel quant à certains aspects de la mise en œuvre des règles de la libre circulation. Ainsi, le Danemark a pu maintenir sa législation sur l'acquisition de résidences secondaires qui prévoit que les personnes physiques n'y ayant pas résidé pendant au moins cinq ans sont soumises à une autorisation¹²¹.

Le critère de la résidence qui conditionne l'acquisition de propriétés immobilières est susceptible d'être interprété comme **une restriction à la libre circulation des capitaux** ou d'une **mesure indirectement discriminatoire, au sens de l'article 63 TFUE**.

Si de telles mesures **peuvent être justifiées au regard d'objectif légitime**, tels que notamment la lutte contre la pression foncière, la Cour de justice a **rarement admis que ces mesures pouvaient être proportionnées et nécessaires**.

Une loi sur le modèle de la Lex Koller fondée sur le critère de résidence conditionnant l'acquisition de biens immobiliers par des étrangers ressortissants d'États membres ou d'État tiers serait donc susceptible d'être en violation de l'article 63 TFUE.

3.3.3. La conformité des réglementations instaurant un régime d'autorisation préalable à l'acquisition d'une propriété immobilière avec les libertés de circulation

La conformité avec l'article 63 TFUE des mesures nationales inspirées de la loi Lex Koller, fondée sur un régime d'autorisation préalable à l'acquisition d'une propriété immobilière est soumise à la même analyse énoncée au point 3.3.2.

¹¹⁸ CJCE, 23 septembre 2003, [Ospelt et Weissenberg](#), C-452/01, EU:C:2003:493, points 41 et 42.

¹¹⁹ CJCE, 25 janvier 2007, [Festersen](#), C-370/05, EU:C:2007:59, point 44.

¹²⁰ Dans le même sens, voy. : Deutscher Bundestag, Unterabteilung Europa, [Sachstand : Wohnitzerfordernis bei Immobilienwerb](#), PE 6 – 3000 – 75/18, 11.5.2018.

¹²¹ [Protocole sur l'acquisition de biens immobiliers au Danemark](#), JO C 310/371, du 16 décembre 2004.

Ces mesures sont-elles des restrictions au sens de l'article 63 TFUE ? Constituent-elles des discriminations directes ou indirectes ? Dans quelle mesure peuvent-elles être justifiées par un objectif légitime ? Et enfin sont-elles considérées par la jurisprudence comme des mesures proportionnées et nécessaires ?

La jurisprudence de la Cour de justice concernant la législation autrichienne prévoyant un régime d'autorisation préalable à l'acquisition d'une résidence secondaire est particulièrement éclairante dans le cadre de la présente analyse¹²².

Dans ces trois affaires, la Cour de justice a retenu que les mesures nationales qui prévoient une autorisation préalable à l'acquisition de terrains à bâtir ou terrains construits et conditionnées par une déclaration crédible de l'acquéreur qu'il n'y établirait aucune résidence secondaire¹²³ ou par une déclaration de son utilisation comme résidence principale ou commerciale¹²⁴ constituent **des atteintes à la libre circulation des capitaux**. La Cour considérait, de surcroît, dans deux affaires, que les exigences particulièrement strictes quant à la crédibilité des déclarations des candidats à l'acquisition de biens immobiliers créaient un **risque de discrimination**, dans la mesure où elles impliquent un examen plus rigoureux de la part des autorités nationales, particulièrement lorsque ces candidats sont étrangers¹²⁵.

S'agissant de l'objectif d'intérêt général poursuivi, la Cour a reconnu que l'ensemble de ces mesures nationales poursuivaient un objectif d'aménagement du territoire visant à **maintenir la population résidente permanente**, dans l'intérêt général, et à **maintenir une activité économique autonome du secteur touristique**¹²⁶.

Quant au caractère proportionné et nécessaire de ces mesures d'autorisation préalable, ces mesures perçues comme « préventives » sont analysées comme étant **moins efficaces que des mesures répressives** qui pourraient être prises **après l'acquisition** et à la suite d'un contrôle de l'usage fait du terrain¹²⁷. Dans l'arrêt *Reisch e. a.*, la Cour, après avoir constaté que la mesure nationale était assortie de la possibilité de sanctionner le non-respect de ladite déclaration, a retenu que l'existence de ces sanctions pénales et d'un recours en annulation spécifique devant le juge national rendaient inutile le régime de la déclaration préalable¹²⁸.

¹²² CJCE, 1^{er} juin 1999, *Konle*, C-302/97, EU:C:1999:27; CJCE, 5 mars 2002, *Reisch e. a.*, aff. jtes C-515/99 et C-527/99 à C-540/99, EU:C:2002:135 et CJCE, 15 mai 2003, *Salzmann*, C-300/01, EU:C:2003:283.

¹²³ *Konle*, C-302/97, pt 44 et *Salzmann*, C-300/01, point 41.

¹²⁴ *Reisch e. a.*, aff. jtes C-515/99 et C-527/99 à C-540/99, point 32.

¹²⁵ *Konle*, C-302/97, pt 49 et *Salzmann*, C-300/01, point 46.

¹²⁶ *Konle*, C-302/97 pt 44; *Reisch e. a.*, aff. jtes C-515/99 et C-527/99 à C-540/99, pt. 34 et *Salzmann*, C-300/01, point 44.

¹²⁷ *Konle*, C-302/97, pt 46 et *Salzmann*, C-300/01, point 51.

¹²⁸ *Reisch e. a.*, aff. jtes C-515/99 et C-527/99 à C-540/99, points 38-40.

Il ressort de la jurisprudence relative aux mesures nationales instaurant un régime **d'autorisation préalable à l'acquisition de biens immobiliers**, que ce type de mesures, telles que prévues aussi par la Lex Koller, constitue **une restriction à la libre circulation des capitaux**.

Le régime des autorisations préalables **peut présenter un caractère indirectement discriminatoire**, que la CJUE aurait tendance à évaluer comme étant **disproportionné et non nécessaire** s'il n'est pas fondé sur des critères objectifs. Des **mesures répressives adoptées à la suite de l'acquisition** permettent d'évaluer plus objectivement si l'acquisition est conforme aux objectifs légitimes d'aménagement du territoire poursuivis.

3.4. La compatibilité d'une loi sur le modèle de la Lex Koller avec le droit luxembourgeois

Parmi les sources du droit interne luxembourgeois, la garantie du droit de propriété figure à l'article 36 de la Constitution révisée et aux articles 544 et 545 du Code civil.

La présente partie interroge la compatibilité d'une loi sur le modèle de la Lex Koller avec ces dispositions. Il s'agit d'analyser particulièrement les conditions d'un régime spécifique d'accès à la propriété visant les étrangers non-résidents au Luxembourg au prisme de ces dispositions.

À cette fin, il convient, au préalable, de rappeler les bases conceptuelles de la propriété au Luxembourg. **Un accent particulier sera posé sur la propriété immobilière, dans la mesure où la Lex Koller suisse concerne principalement l'adoption d'un régime d'autorisations en relation avec l'accès à cette dernière.**

Au Luxembourg, la notion de propriété s'est développée progressivement au XIX^{ème} siècle, à travers la promotion d'une politique du logement¹²⁹. Comme dans d'autres États européens, la politique luxembourgeoise du logement visait initialement à redresser la situation insalubre de certaines habitations¹³⁰ avant d'opérer un glissement au début du XX^{ème}, en se transformant en politique plus active d'accès à la propriété. Cette politique est décrite comme ayant pour projet de bâtir une « **nation de propriétaires** » avec l'adoption de mesures visant à encadrer l'accès au logement et sa jouissance pour un propriétaire ou un locataire¹³¹.

¹²⁹ F. Spirinelli, « Une idée hautement civilisatrice, quelques réflexions sur l'histoire de la propriété au Luxembourg » *Forum*, 425, 8 mars 2022, pp. 24-27, p. 24.

¹³⁰ *Ibidem*.

¹³¹ *Ibidem*. L'auteur fait notamment référence à la [loi du 29 mai 1906 sur les habitations à bon marché](#), *Mémorial A*, n° 65 (1906) et à [la loi du 29 mars 1920 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](#), *Mémorial A*, n° 24.

Le corollaire de la promotion du droit à la propriété a été de réglementer strictement ses modalités d'expropriation¹³². **Les conditions de l'expropriation interprétées très strictement** ménagent ainsi peu d'espace à l'ingérence étatique et conduisent à considérer que le droit interne luxembourgeois se distingue dans l'espace juridique européen en adoptant une appréhension étendue de la garantie du droit de propriété.

Dès lors, une loi sur le modèle de la Lex Koller qui prévoit une restriction d'acquisition de la propriété visant les étrangers non-résidents ou sous réserve d'une autorisation préalable serait-elle conforme avec la protection du droit de propriété tel que prévue par les règles de droit luxembourgeois ?

Il s'agit tout d'abord de vérifier la compatibilité d'une loi sur le modèle de la Lex Koller avec la garantie constitutionnelle du droit de propriété (3.4.1), avant d'examiner la compatibilité d'une loi sur le modèle de la Lex Koller avec la garantie apportée par les articles 544 et 545 du Code civil (3.4.2).

3.4.1. La compatibilité d'une loi sur le modèle de la Lex Koller avec la garantie constitutionnelle du droit de propriété

Les restrictions d'accès à la propriété visant d'une part, les étrangers non-résidents et se fondant, d'autre part, sur une réserve d'autorisation préalable sont-elles compatibles avec le droit de propriété, tel que prévu par la Constitution luxembourgeoise révisée ?

La garantie constitutionnelle de la propriété au Luxembourg s'inspire des garanties prévues par la Convention EDH et la Charte. L'étendue du droit de propriété dans la Constitution est néanmoins plus large et supporte peu de limitations. La compatibilité d'une loi sur le modèle de la Lex Koller avec l'article 36 de la Constitution doit donc être analysée au prisme de ces éléments.

Patrick Kinsch s'est penché sur « la jouissance du droit à l'égalité des étrangers »¹³³. Selon lui, tant les Luxembourgeois que les étrangers bénéficient **du droit constitutionnel à l'égalité, « applicable à tout individu touché par l'ordre juridique luxembourgeois »**¹³⁴. Dans une décision en matière de logement, la Cour constitutionnelle a également rappelé que les « étrangers qui se trouve[nt] sur le territoire du Grand-Duché » comme les Luxembourgeois peuvent bénéficier indistinctement de la protection de leurs biens. Dans son raisonnement, la

¹³² [Loi du 17 décembre 1859 sur l'expropriation pour cause d'utilité publique](#), *Mémorial A* n°1. Cette loi restera en vigueur jusqu'au 15 mars 1979, date de la nouvelle loi sur l'expropriation pour cause d'utilité publique, *Mémorial A* n°25, p. 500.

¹³³ P. Kinsch, « L'égalité devant la loi », in Gerkrath J., (dir.) *La jurisprudence de la Cour Constitutionnelle du Luxembourg 1997-2007*, Pasirisie luxembourgeoise, 2008, p. 104 et voy. également la jurisprudence qu'il cite en ce sens, p. 105.

¹³⁴ Sauf en cas d'exception prévue par la loi, *ibidem*, p. 104.

Cour considère le principe d'égalité des Luxembourgeois devant la loi¹³⁵, indissociablement de l'article 111 de la Constitution selon lequel « Tout étranger qui se trouve sur le territoire du Grand-Duché jouit de la protection accordée aux personnes **et aux biens**, sauf les exceptions établies par la loi »¹³⁶.

- **La portée de la protection du droit de propriété en droit constitutionnel**

Originellement, la reconnaissance du droit de propriété au Luxembourg puisait ses sources dans la Constitution néerlandaise qui s'appliquait sur le territoire entre 1815 et 1841¹³⁷ et disposait que « la paisible **possession et jouissance de ses propriétés** sont garanties à chaque habitant. – Personne ne peut en être **privée que pour cause d'utilité publique** dans les cas et de la manière à établir par la loi et moyennant une juste indemnité ». Il s'agit donc **d'un droit dont la protection est ferme et dont la privation** par les autorités publiques **ne peut se réaliser qu'en des circonstances exceptionnelles**¹³⁸.

Par la suite, la Constitution du 17 octobre 1868¹³⁹ proclamait en son article 16 que « nul ne peut être privé de sa propriété que pour cause d'utilité publique, dans les cas et de la manière établis par la Loi et moyennant une juste et préalable indemnité à l'observation des règles de procédure ».

Actuellement, une formulation semblable se retrouve, en substance, dans la Constitution révisée. En 2007, la référence au caractère préalable de l'indemnité avait été supprimée¹⁴⁰, mais la Constitution révisée, en vigueur depuis le 1^{er} juillet 2023, a repris les dispositions de l'ancien article 16 :

Article 36 de la Constitution

« **Nul** ne peut être privé de sa propriété **que pour cause d'utilité publique et moyennant juste indemnité**, dans les cas et de la manière déterminés par la loi ».

Il ressort de la formulation retenue, que le droit de propriété est défini par la négative, c'est-à-dire à travers **la règle de l'interdiction de la privation de la propriété**¹⁴¹. Pour autant, comment comprendre la portée du droit de propriété et sa garantie ?

Au sujet d'une affaire en lien avec la propriété immobilière, la jurisprudence de la Cour constitutionnelle a érigé le droit de propriété en « **droit fondamental** ». La Cour constitutionnelle a ainsi jugé que « **le propriétaire ne peut être privé des droits qu'il a sur**

¹³⁵ Actuel article 15 de la Constitution (ancien Article 10bis).

¹³⁶ C. Const., 13 novembre 2020, arrêt 158/20, *Mémorial A* n°920, p.1.

¹³⁷ G. Ravarani, « Droit de propriété et expropriation » in Gerkrath J., (dir.) *La jurisprudence de la Cour Constitutionnelle du Luxembourg 1997-2007*, Pasicrisie luxembourgeoise, 2008, p. 104.

¹³⁸ *Ibidem*, p. 23.

¹³⁹ [Article 16 de la Constitution du 17 octobre 1868](#), *Mémorial A* n°23.

¹⁴⁰ [Loi du 24 octobre 2007 portant révision de l'article 16 de la Constitution](#), *Mémorial A* n°192.

¹⁴¹ M. Thewes, *La nouvelle Constitution annotée*, Larcier, 2023, p. 144.

sa propriété » et que « le droit de propriété est un **droit fondamental** et toute dérogation qui y porte atteinte est **d'interprétation stricte** »¹⁴². La **garantie constitutionnelle assure ainsi l'impossibilité d'être privé de sa propriété**, sauf dans le cas **exceptionnel** fixé par la loi, à savoir la loi sur l'expropriation pour cause d'utilité publique¹⁴³.

Par ailleurs, l'article 36 de la Constitution **doit être lu en combinaison avec l'article 1^{er} du Protocole 1^{er} à la Convention EDH** en tant que « norme supérieure »¹⁴⁴. Cela transparaît de la jurisprudence, mais également des travaux préparatoires à la révision de la Constitution¹⁴⁵. Ainsi, les « Luxembourgeois bénéficient (...) de la protection des droits fondamentaux, garantis par des textes internationaux que le Luxembourg a inclus dans son droit positif », notamment, la **CEDH**, ses **protocoles additionnels**, et la **Charte**. **Il est par conséquent impossible de considérer le droit de propriété au Luxembourg sans englober les instruments internationaux qui lient le Grand-Duché**¹⁴⁶.

Le droit de propriété étant défini comme l'impossibilité de priver des personnes de leur propriété et sa garantie devant être interprétée en conformité avec les instruments internationaux, la protection du droit de propriété semble davantage concerner des personnes ayant fait l'acquisition de leur propriété¹⁴⁷ que des futurs propriétaires.

- **Un droit connaissant très peu de limitations du point de vue du droit constitutionnel**

Les limitations au droit de propriété sont interprétées de manière stricte par la Cour constitutionnelle. Comme mentionné auparavant, l'article 36 de la Constitution révisée a moins pour objet de définir la substance du droit de propriété que de **spécifier l'unique et exceptionnelle hypothèse dans laquelle ce droit pourrait faire l'objet d'une limitation, à savoir l'expropriation pour cause d'utilité publique**¹⁴⁸.

Cela a conduit la Cour constitutionnelle à **envisager de manière étroite les dérogations** pouvant être apportées au droit de propriété¹⁴⁹. La Cour a ainsi également jugé que les

¹⁴² C. Const., 7 février 2003, arrêt n° 16/03, *Mémorial A*, p. 510 ; 12 mai 2006, arrêt n° 34/06, *Mémorial A*, p. 1800 et 12 mai 2006, arrêt n° 35/06, *Mémorial A*, p. 1800 (cette liste n'est pas exhaustive).

¹⁴³ P. Simler, *Les biens*, Presses Universitaires de Grenoble, 2018, p. 24 (chapitre dédié à la notion de propriété).

¹⁴⁴ Arrêt n° 121/20 – II – CIV, Arrêt civil, n° [CAL-2018-00655 du rôle](#).

¹⁴⁵ [Proposition de révision du chapitre II de la Constitution](#), document parlementaire n°7755, déposé le 13 juillet 2021, Session ordinaire 2020-2021, p. 2.

¹⁴⁶ [Dépêche du ministre aux relations avec le parlement au Président de la Chambre des Députés et Prise de position du Gouvernement sur la proposition de révision du chapitre II de la Constitution](#), document parlementaire n° 7755, Session ordinaire 2020-2021, p. 3. Pour comprendre la particularité de l'ordre juridique luxembourgeois en ce qui concerne la primauté du droit international, nous renvoyons à la note scientifique suivante : Marty M., *op. cit.* note n°79, pp. 11-17. Pour l'étendue de la garantie du droit de propriété par les traités qui engagent le Luxembourg, voy. les paragraphes 3.1 à 3.3 de la présente étude, dédiés respectivement au droit international, au droit de la Convention EDH et au droit de l'Union européenne.

¹⁴⁷ Voy. notamment, cour d'appel 28 novembre 2007, Pas. 34, p. 69. Nous renvoyons également aux analyses sous les paragraphes 3.2. et 3.3. de cette note.

¹⁴⁸ Voy. A. Steichen, *La Constitution luxembourgeoise commentée*, Legitech, 2024.

¹⁴⁹ G. Ravarani, *op. cit.* note n° 137. Voy. aussi : C. Const., 8 décembre 2000, arrêt 10/00 *Mémorial A* n°134, p. 2961.

remembrements de biens ruraux devaient être considérés comme une « privation de la propriété »¹⁵⁰.

La seule limite acceptable au droit de propriété du point de vue du droit constitutionnel semble dès lors **être celle justifiée par la raison d'utilité publique**, conformément à la loi sur l'expropriation¹⁵¹.

La garantie étendue du droit de propriété par la Constitution ne peut conduire d'emblée à la conclusion qu'une loi sur le modèle de la Lex Koller serait incompatible avec la Constitution.

Du fait que la garantie du droit de propriété par la Constitution luxembourgeoise semble davantage concerner la propriété foncière acquise, **l'analyse de la compatibilité avec la Constitution d'une loi sur le modèle de la Lex Koller, qui restreint l'accès à la propriété et non les conditions de la détention d'une propriété, ne saurait être pertinente.**

3.4.2. La compatibilité d'une loi sur le modèle de la Lex Koller avec les articles 544 et 545 du Code civil

Les restrictions d'accès à la propriété visant d'une part, les étrangers non-résidents et se fondant, d'autre part, sur une réserve d'autorisation préalable sont-elles compatibles avec le droit de propriété tel que prévu par les articles 544 et 545 du Code civil ?

Pour répondre à cette question, il convient de déterminer ce que comprend ou peut comprendre le « droit de propriété » en droit des biens avant d'exposer les limitations admises par le Code civil. Si les articles 544 et 545 du Code civil envisagent exclusivement la propriété déjà acquise, les limitations prévues par une loi sur le modèle de la Lex Koller pourraient donner lieu à une analyse sous l'angle de la libre disposition ou de la liberté contractuelle du propriétaire souhaitant vendre son bien à une personne étrangère, non-résidente au Luxembourg.

¹⁵⁰ Cour const., arrêt n°11 du 28 septembre 2001, *Mémorial A*, 2001, et *supra* n° 16. Voy. également D. Spielmann, « Les garanties de la propriété », *Pasicrisie* 32, 2002-2004, pp. 23-44 (tiré du Rapport luxembourgeois présenté aux journées vietnamiennes de l'Association Henri Capitant des amis de la culture juridique français sur « La propriété », Hanoï, 17-21 novembre 2003).

¹⁵¹ [Loi du 15 mars 1979 sur l'expropriation pour cause d'utilité publique](#), *op. cit.* telle que modifiée par la [Loi du 17 avril 2018 concernant l'aménagement du territoire](#), *Mémorial A* n° 271.

- **La portée du droit de propriété immobilière en droit civil**

La première version du Code civil luxembourgeois, promulguée en 1804¹⁵², s'inspirant du Code napoléonien¹⁵³, prévoyait que « la propriété est le **droit de jouir et de disposer des choses de la manière la plus absolue**, pourvu qu'on n'en fasse pas un usage prohibé par les lois et les règlements ». Le droit de propriété était dès lors conçu tel « un **droit individuel absolu et toute référence à une idée collective est réduite au strict minimum** nécessaire pour la vie en société »¹⁵⁴.

Le droit de propriété est envisagé par le Code civil comme comprenant le droit de la propriété immobilière¹⁵⁵. Il fait aussi référence à la jouissance sur les biens¹⁵⁶. Ainsi, il faut entendre la propriété immobilière comme étant « la **relation du propriétaire à sa chose via la jouissance** »¹⁵⁷. Dans ce cadre, la « chose » en question constitue « un **objet délimité** » et identifié¹⁵⁸.

Article 544 du code civil (Livre II du titre II, « Des biens et des différentes modifications de la propriété »)

« La propriété est le droit de jouir et de disposer des choses, pourvu qu'on n'en fasse pas un usage prohibé par les lois ou par les règlements ou qu'on ne cause un trouble excédant les inconvénients normaux du voisinage rompant l'équilibre entre des droits équivalents ».

Article 545 du code civil (Livre II du titre II, « Des biens et des différentes modifications de la propriété »)

« Nul ne peut être contraint de céder sa propriété, si ce n'est pour cause d'utilité publique, et moyennant une juste indemnité ».

¹⁵² Voy., [l'article 544](#) du Code civil du 15 mars 1803, *Mémorial A*, n°5. Le Code civil luxembourgeois s'inspire du Code civil français. Voy. également pour un aperçu historique du droit de propriété dans le code civil napoléonien, G. Lardeux, « Qu'est-ce que la propriété ? Réponse de la jurisprudence récente éclairée par l'histoire », *Revue trimestrielle de droit civil*, octobre décembre 2003, pp. 741 et suivantes.

¹⁵³ T. Hoscheit, « Culture et Droit civil : rapport national luxembourgeois – Culture et droit processuel », *Pasicrisie luxembourgeoise*, 34, 2009, p. 356 (tiré du Rapport luxembourgeois présenté aux journées louisianaises de l'Association Henri Capitant des amis de la culture juridique français, « Droit et Culture », Baton Rouge, 19-23 mai 2008).

¹⁵⁴ M. Watgen, R. Watgen, *La propriété immobilière*, 3^{ème} édition, Promoculture Larcier, 2017, p. 17.

¹⁵⁵ *Ibidem*.

¹⁵⁶ P. Simler, *op. cit.* note n° 143.

¹⁵⁷ W. Dross, « Que nous dit l'article 544 du Code civil de la propriété ? », *Revue trimestrielle de droit civil*, janvier-mars 2015, p. 28.

¹⁵⁸ *Ibidem*.

La propriété immobilière comprend dès lors : un **droit d'usage, de jouissance et de disposition, exercé par le propriétaire**¹⁵⁹. Les droits en question permettent *a fortiori* de qualifier la personne (physique ou morale) les exerçant comme « propriétaire ».

Le propriétaire peut :

- utiliser sa propriété comme il souhaite (droit d'usage),
- mettre en valeur sa propriété et disposer de ses « fruits » (droit de jouissance),
- et transmettre son droit de propriété à d'autres personnes par des actes juridiques (droit de disposition).

Le propriétaire **a un droit d'usage et de jouissance sur sa propriété immobilière**, l'exercice des droits en question lui permettant d'être qualifié de « propriétaire ».

À ce stade de la démonstration, l'analyse de la compatibilité d'une loi sur le modèle de la Lex Koller au Luxembourg avec les articles 544 et 545 du Code civil ne semblerait dès lors pas pertinente, une telle loi ne visant pas des propriétaires mais tout individu candidat à l'accès à la propriété. **Cette analyse ne saurait dès lors conduire à la conclusion d'une incompatibilité d'une telle loi avec les dispositions du Code civil.**

- **La compatibilité des limitations prévues par une loi sur le modèle de la Lex Koller avec le droit disposer de son bien ou la liberté contractuelle du propriétaire :**

Les restrictions d'accès à la propriété visant d'une part, les étrangers non-résidents et se fondant, d'autre part, sur une réserve d'autorisation préalable sont-elles compatibles avec le droit de disposer de son bien tel que prévu par les articles 544 et 545 du Code civil ?

L'analyse de la compatibilité des limitations prévues par une loi sur le modèle de la Lex Koller pourrait néanmoins être appréhendée sous l'angle des droits du propriétaire qui entend vendre son bien à un étranger non-résident au Luxembourg. **Autrement dit, cette analyse pourrait s'effectuer sous l'angle de la garantie pour le propriétaire du droit de disposer de son bien.**

Le pouvoir de disposer de sa propriété comprend un pouvoir « à la fois juridique et matériel »¹⁶⁰ du propriétaire sur sa chose.

Cela signifie ainsi que le propriétaire peut :

- détruire la chose qui lui appartient ;

¹⁵⁹ P. Voirin, G. Goubeaux, *Droit civil*, T.1, LGDJ, 42^{ème} édition, 2022, p.319 (développements sur les attributs de la propriété).

¹⁶⁰ P. Malaurie, L. Aynès, *Droit des biens*, LGDJ, 1^{ère} édition, 2017, p. 140.

- choisir la manière d'exploiter la chose ;
- **transmettre volontairement la propriété de sa chose à quelqu'un d'autre par la conclusion d'un acte juridique** (c'est l'aliénation de la chose)¹⁶¹.

L'une des questions pertinentes en relation avec la faisabilité d'une législation sur le modèle d'une Lex Koller au Luxembourg **concernerait dès lors l'étendue du droit de disposition de sa propriété par le propriétaire et la délimitation** de son « pouvoir juridique ». En effet, l'examen de cette question permettrait de déterminer la conformité d'une telle loi avec la **liberté d'un propriétaire de vendre son bien ou de contracter avec des étrangers non-résidents au Luxembourg**¹⁶².

L'article 537 du Code civil pose un principe implicite de « liberté contractuelle »¹⁶³ :

Article 537 du Code civil (Chapitre III – Des biens dans leur rapport avec ceux qui les possèdent)

« Les particuliers ont la libre disposition des biens qui leur appartiennent sous les modifications établies par la loi (...) ».

Ainsi, un propriétaire souhaitant disposer de son bien immobilier est **en principe libre de choisir la personne**¹⁶⁴ avec laquelle il entend conclure un acte juridique de transmission de sa propriété.

Du point de vue de son contenu, il faut noter **l'exigence liée au respect de l'article 6 du Code civil**¹⁶⁵. Cette disposition lue en combinaison avec l'article 1132 du Code civil qui prévoit une « cause licite » dans le contrat, vient en quelque sorte **encadrer la liberté contractuelle** du propriétaire.

Les principales limitations à la « liberté contractuelle du propriétaire » sont dès lors constituées par :

- le respect de l'ordre public et des bonnes mœurs¹⁶⁶, qualifiés de « principes constitutionnels du droit civil ».

¹⁶¹ D. Spielmann, *op. cit.*, note n°145150, p.35.

¹⁶² Pour de la littérature en lien avec la question de la liberté contractuelle du propriétaire, voy. : *Ibidem*, pp. 319 et suivantes et P. Ancel, *Contrats et obligations conventionnelles en droit luxembourgeois : approche comparative*, Larcier 2015, 1108 p. ; O. Poelmans, *Droit des obligations au Luxembourg : principes généraux et examen de jurisprudence*, Larcier 2013.

¹⁶³ P. Ancel, *ibidem*, p. 129 : Le principe de la liberté contractuelle n'est pas mentionné en tant que tel mais se déduit « des silences du code civil ou à travers les exceptions qui sont apportées à la liberté contractuelle ».

¹⁶⁴ En ce qui concerne la qualité de la personne avec laquelle il est possible de contracter, il faut néanmoins que cette dernière soit *capable* de contracter (c'est-à-dire en mesure légalement de conclure un contrat), conformément à l'article 1108 du Code civil. Voy., P. Ancel, *op. cit.*, note n° 162, p. 335.

¹⁶⁵ L'article 6 du Code civil prévoit « On ne peut déroger par des conventions particulières, aux lois qui intéressent l'ordre public et les bonnes mœurs ».

¹⁶⁶ Pour un exposé détaillé de l'exigence d'ordre public et des bonnes mœurs, voy., P. Ancel, *op. cit.*, note n°162, pp. 437-465.

- mais elles peuvent également être d'ordre légal¹⁶⁷ (ainsi un propriétaire pourrait être empêché de contracter avec la personne de son choix dans le cas d'une expropriation pour cause d'utilité publique ou bien il pourrait être « forcé » à contracter avec une personne en particulier dans le cas où cette dernière disposerait d'un droit de préemption sur la propriété en question).

Ces exigences viennent certes limiter la marge de choix de son co-contractant pour un propriétaire-vendeur ; elles ne semblent néanmoins pas poser une quelconque condition de nationalité ou de résidence en relation avec l'acquéreur du bien.

Dès lors, il semblerait qu'un propriétaire souhaitant disposer de son bien et conclure un contrat de vente de sa propriété immobilière au Luxembourg **est libre de le faire avec un étranger non-résident**, si **tant est que les principes ci-dessus sont respectés**. Seule une justification liée à l'intérêt général ou l'utilité publique pourrait prévaloir sur la conclusion d'une telle vente.

Le propriétaire souhaitant vendre son bien au Luxembourg est libre d'en disposer et de choisir son co-contractant comme il le souhaite.

L'analyse de la liberté contractuelle du propriétaire telle que prévue par le Code civil ne semble, en effet, **pas poser d'exigence spécifique en lien avec la nationalité ou la résidence de l'acquéreur d'un bien au Luxembourg**.

Dès lors, sous couvert du respect des « principes constitutionnels du droit civil » et en l'absence de dispositions légales spécifiques, une loi sur le modèle de la Lex Koller au Luxembourg **semble incompatible avec la liberté contractuelle d'un propriétaire telle qu'inscrite dans les dispositions du Code civil**.

4. Quelles sont les interactions entre l'actuel projet de réforme foncière et une potentielle restriction du droit de propriété au Luxembourg pour les étrangers non-résidents ?

Notre analyse a permis de mettre en évidence (voir particulièrement la partie **3** de cette note) l'idée selon laquelle la pertinence d'une loi sur le modèle de la Lex Koller suisse est discutable et même difficilement admissible au regard de l'ordre juridique luxembourgeois, notamment en raison du fait qu'elle se fonde principalement sur un régime d'autorisation de l'accès à la propriété.

Une analyse subsidiaire a été demandée au regard de la fiscalité. Elle consistait initialement à évaluer dans quelle mesure le projet de loi sur la réforme de l'impôt foncier pouvait avoir un effet dissuasif **sur l'acquisition de la propriété au Luxembourg par des étrangers**.

¹⁶⁷ O. Poelmans, *op. cit.*, n°157, pp. 161 et suivantes.

Au regard du fait que, comme nous allons le présenter, **la propriété des étrangers au Luxembourg n'est pas un facteur déterminant de la pénurie actuelle de logements**, la question ne peut pas se poser dans les termes proposés. Elle peut néanmoins être abordée de la manière suivante :

Dans quelle mesure les projets de réforme foncière proposent-ils une ou des solutions à la crise du logement ?

Afin de confirmer que le postulat de départ ne peut trouver de justification au Luxembourg, il convient de présenter tout d'abord un **état des lieux de la détention de la propriété au Luxembourg (4.1)**. Il s'agira ensuite de démontrer que les projets de la réforme foncière **ne distinguent pas entre les propriétaires étrangers et les propriétaires de nationalité luxembourgeoise (4.2)**. Néanmoins l'analyse de la législation fiscale demeure pertinente dans l'optique de rechercher des solutions à la crise du logement. Il convient d'exposer les **instruments fiscaux qui peuvent effectivement servir d'outils pour lutter contre la spéculation foncière (4.3)**.

4.1. La détention de la propriété foncière au Luxembourg : état des lieux

La présente partie tend à démontrer que l'hypothèse selon laquelle l'acquisition de la propriété immobilière par les étrangers serait le facteur déterminant de la crise du logement n'est pas vérifiée au Luxembourg.

Pour ce faire, il est essentiel de mettre d'abord en évidence **les particularités liées au contexte du logement et de la détention de terrains au Luxembourg**. En ce sens, plusieurs notes publiées par l'Observatoire de l'Habitat nous permettent de mieux comprendre la problématique et ses origines¹⁶⁸.

Ainsi, les données et informations rassemblées par l'Observatoire de l'habitat du Luxembourg¹⁶⁹ ont mis en avant **une concentration de la propriété foncière entre les mains de personnes physiques, indépendamment de leur nationalité**¹⁷⁰. De manière comparative, **les pouvoirs publics détiennent assez peu de propriété**¹⁷¹.

¹⁶⁸ Observatoire de l'Habitat, Liser, [La détention du foncier constructible pour l'habitat au Luxembourg en 2020/2021 : distribution et typologie de propriétaires, note 29, novembre 2021](#), et [Panorama du foncier constructible au Luxembourg : prix de vente, incidence foncière et structure de la propriété, note 32, juillet 2023](#). (consultées le 30 octobre 2023).

¹⁶⁹ [Publications \(1 filtre activé\) - page 1 - Logement.lu - Ministère du Logement - Luxembourg](#), (consultée le 1^{er} décembre 2023).

¹⁷⁰ Observatoire de l'Habitat, Liser, [Le Degré de Concentration de la Détention du Potentiel Foncier Destiné à l'Habitat en 2016 note 23](#) (consultée le 30 octobre 2023) et A. Paccoud, M. Hesse, T. Becker T., M. Górczynska, « Land and the housing affordability crisis: landowner and developer strategies in Luxembourg's facilitative planning context », *Housing studies*, 37:10, 2022, p. 1788.

¹⁷¹ Observatoire de l'Habitat, Liser, [Le Degré de Concentration de la Détention du Potentiel Foncier Destiné à l'Habitat en 2016](#), *op. cit.*, pp. 3-4.

Les tableaux ci-dessous sont inclus dans une première note datant de 2016 (la note 23) laquelle fait état de la répartition de la propriété en fonction du type de personnes. Les données différencient les catégories de propriétaires en fonction de la proportion de surface détenue, mais ne témoignent pas de la nationalité comme un critère essentiel dans l'acquisition de la propriété¹⁷².

Tableau 1 – Distribution de la surface disponible en 2016 et comparaison avec 2013

Type de propriétaires	Potentiel foncier (en hectares) ⁶	Part (en %)	
	2016	2013	2016
Personnes physiques	2144	75,6	72,5
Personnes morales	490	16,3	16,6
Commune ou syndicat de communes	182	5,9	6,2
Promoteurs publics	84	1,0	2,8
Etat	58	1,0	2,0
Propriétaire inconnu	0	0,3	0,0
Propriétaire mixte	0	0,0	0,0
TOTAL	2959	100	100

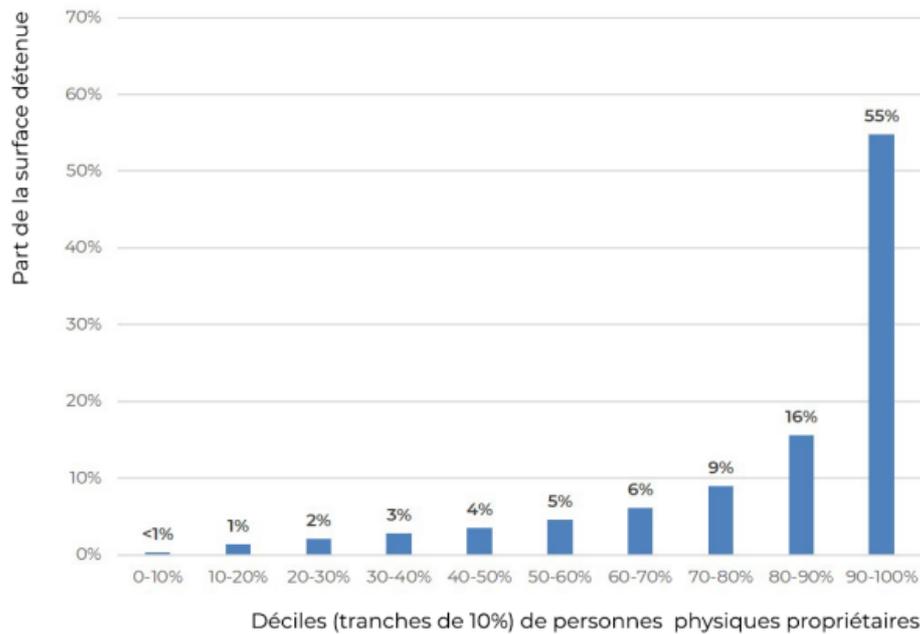
Tableau 2 – Distribution de la surface et de la valeur du potentiel foncier par type de propriétaire

Type de propriétaires	Surface du potentiel foncier détenu (en hectares)	Part de la surface totale du potentiel foncier détenu (en %)	Valeur du potentiel foncier détenu (en millions d'euros)	Part de la valeur totale du potentiel foncier détenu (en %)
Personnes physiques	2 144	72,5	13 517	65,2
Sociétés privées	442	14,9	3 852	18,6
Commune ou syndicat de communes	182	6,2	1 606	7,7
Promoteurs publics	84	2,8	712	3,4
Etat	58	2,0	725	3,5
Autres personnes morales ⁷	48	1,6	337	1,6

Source : Observatoire de l'Habitat, note 23, 2019, pp.3-4

¹⁷² Ibidem.

Distribution du foncier constructible pour l'habitat par déciles parmi les personnes physiques (2020/2021)



Source : Observatoire de l'Habitat, note 29, 2021, p.9

Les données et informations rassemblées dans la note 23 de l'Observatoire de l'Habitat, confirmées de manière subséquente dans la note 29 de 2021, démontrent que les personnes physiques concentrent la détention de la propriété au Luxembourg et qu'il existe de fait une « **disproportion** (..) entre le nombre de premiers propriétaires et la surface de terrains constructibles qu'ils détiennent »¹⁷³.

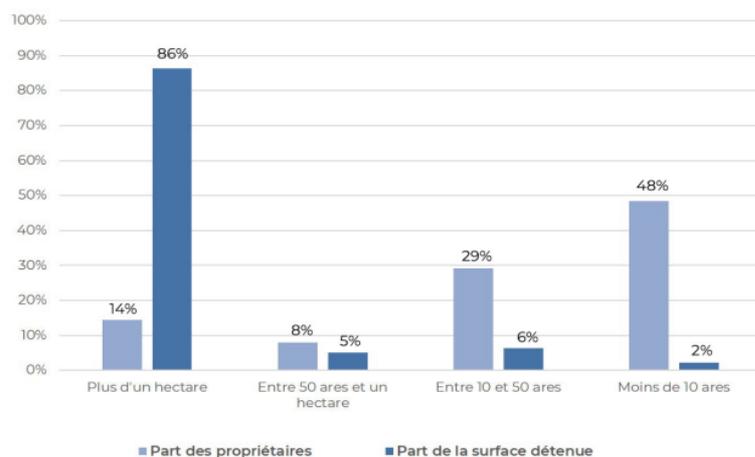
La pénurie de logements au Luxembourg s'explique dès lors plutôt par le fait que la détention du foncier constructible reste entre les mains **d'un nombre faible de propriétaires personnes physiques** et que **rien n'incite ces derniers à mobiliser ce foncier à des fins de logements**.

L'Observatoire de l'habitat détermine également la proportion de foncier détenue par les sociétés (ou les personnes morales privées identifiées comme propriétaires de terrains constructibles en zones d'habitations et mixte¹⁷⁴), ce qui lui permet d'établir un profil des catégories d'entreprises détenant la surface foncière au Luxembourg.

¹⁷³ Observatoire de l'habitat, note 29, *ibidem*, p. 11

¹⁷⁴ *Ibidem*, p. 11

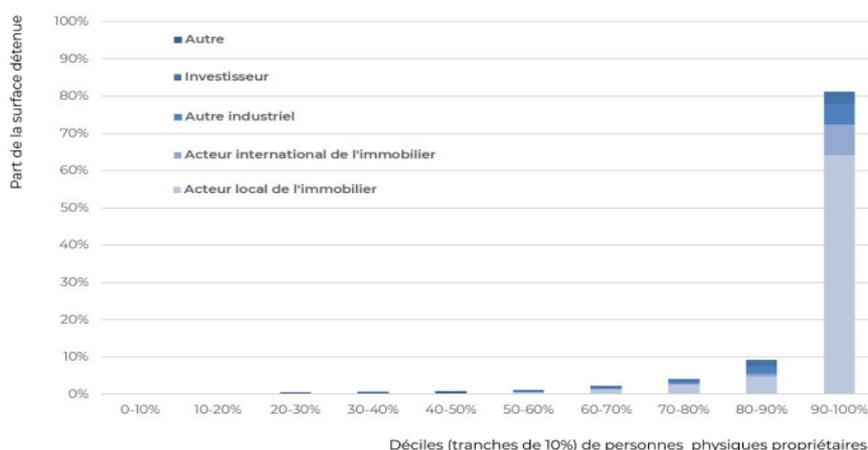
Distribution de la surface de foncier constructible pour l'habitat parmi les groupes de sociétés en fonction de la taille des surfaces (2020/2021).



Source : Observatoire de l'Habitat, note 29, 2021, p.11

Si la note 29 établit que 627 groupes de sociétés détiennent 660 hectares¹⁷⁵ (contre 12 252 personnes physiques détenant 2394 hectares¹⁷⁶), elle parvient aussi à mettre en évidence que les groupes de société détenant la majorité de la propriété luxembourgeoise constituent surtout des « **acteurs issus du tissu national** »¹⁷⁷ ou **des acteurs locaux de l'immobilier**. *A contrario*, en 2020-2021, **les investisseurs ne jouent pas un rôle prépondérant**, comme le montre le graphique ci-après :

Distribution du foncier constructible pour l'habitat par déciles de groupes de sociétés (2020/2021)



¹⁷⁵ Ibidem.

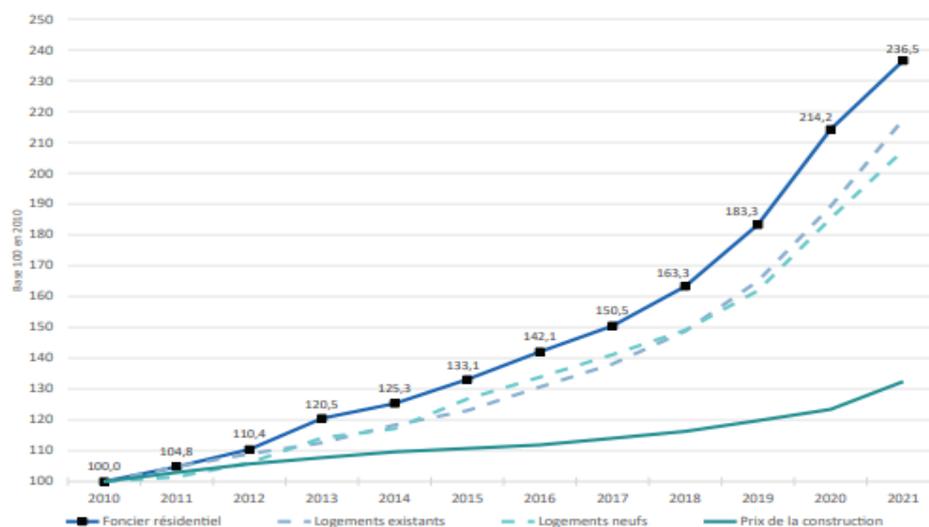
¹⁷⁶ Ibidem, p. 8.

¹⁷⁷ Ibidem, notamment p. 14.

Source : Observatoire de l'Habitat, note 29, 2021, p.15

Enfin, selon la note 32 de juillet 2023¹⁷⁸, la hausse des prix des logements trouve son origine dans la hausse des prix des terrains à bâtir :

Comparaison des indices des prix de vente des terrains à bâtir, des prix de vente des logements et des prix de la construction



Sources : Observatoire de l'Habitat pour les prix du foncier résidentiel ; STATEC pour les prix des logements existants et neufs ; STATEC pour les prix de la construction.

Source : Observatoire de l'Habitat, note 32, 2023, p. 5

¹⁷⁸ Observatoire de l'Habitat, Liser, Panorama du foncier constructible au Luxembourg : prix de vente, incidence foncière et structure de la propriété, *op.cit.*, p. 5.

Au Luxembourg, le potentiel foncier est essentiellement détenu par des **personnes privées**, ainsi que par des groupes de promoteurs immobiliers issus du tissu économique national. Cette concentration crée une situation de *landbanking* résultant en une **disproportion** entre offre et demande : c'est **l'un des facteurs déterminants des évolutions du marché du logement**¹⁷⁹. La nationalité du propriétaire ne joue pas un rôle déterminant dans la discussion.

Le **postulat** selon lequel l'acquisition de la propriété par des étrangers ou des fonds d'investissement serait un facteur déterminant de la crise du **logement ne peut donc pas se vérifier au Luxembourg**, au regard des données analysées par l'Observatoire de l'habitat actuellement en cours¹⁸⁰.

Dès lors, une loi luxembourgeoise sur le modèle de la Lex Koller ne permettrait vraisemblablement pas de **répondre de manière adéquate** à la pénurie de logements au Luxembourg.

C'est dans ce contexte particulier qu'il convient de déterminer si et dans quelle mesure les projets de lois foncières à finalité fiscale pourraient avoir pour effet de restreindre l'accès à la propriété au Luxembourg pour les étrangers, ou *a fortiori* constituer une incitation en défaveur de la spéculation étrangère.

4.2. L'interaction du projet de réforme foncière avec le droit de propriété au Luxembourg pour les étrangers

La question fiscale posée au point 4 visait initialement à évaluer dans quelle mesure le projet de loi sur la réforme de l'impôt foncier avait des implications sur le droit de propriété au Luxembourg, notamment pour les étrangers.

La réforme de l'impôt foncier fait principalement référence au projet de loi n° 8082¹⁸¹, qui concerne les dispositions fiscales en lien avec la détention de la propriété au Luxembourg. Le projet de loi en question a pour objectif de réformer l'impôt foncier, mettre en place un impôt sur les logements inoccupés (ci-après « INOL »), et un impôt à la mobilisation de terrains (ci-après « IMOB »), pour servir l'intérêt de la collectivité.

Certaines lois spécifiques, notamment les restrictions au droit de propriété établies dans l'intérêt général sur base du Code civil, ont été interprétées comme constituant *de facto* des

¹⁷⁹ A. Paccoud, M. Hesse, T. Becker T. & M. Górczynska, Land and the housing affordability crisis: landowner and developer strategies in Luxembourg's facilitative planning context, *Housing studies*, 2022, 37:10, pp.1793-1796.

¹⁸⁰ D'après les échanges que les auteurs de la présente note ont eus avec l'Observatoire de l'habitat, une note analysant les données portant notamment sur le lieu de résidence des acquéreurs de biens immobiliers au Luxembourg fera l'objet d'une publication très prochaine. Cette note était déjà annoncée dans la réponse à la question parlementaire n°7781. Voy. question parlementaire n°7781 et [réponse à la question](#) apportée par la Ministre des Finances Yuriko Backes et le Ministre du Logement Henri Kox du 18 avril 2023.

¹⁸¹ [Projet de Loi n° 8082 sur l'impôt foncier, l'impôt à la mobilisation de terrains et l'impôt sur la non-occupation de logements](#), dit « projet de loi de réforme de l'impôt foncier » déposé le 10 octobre 2022.

instruments de gestion de la propriété détenue ou des limitations à l'exercice du droit de propriété. Les outils inclus dans les lois relatives à l'aménagement du territoire, l'aménagement communal et le développement urbain peuvent dès lors être associés à la réforme de l'impôt foncier et analysés en parallèle.

Dans le cadre de notre analyse, il faut dès lors entendre par « projet de réforme foncière » :

- le projet de loi n° 7139, portant modification de la loi modifiée du 19 juillet 2004, concernant l'aménagement communal et le développement urbain¹⁸².
- le projet de réforme n° 8082 précité, relatif à l'impôt foncier ; et

Il faut en effet noter que la mise en place et le parachèvement des mesures inscrites dans le premier (n° 7139) permettent de contribuer à la réalisation effective des objectifs du second (n° 8082). Notons encore que le projet de loi n° 8082 a une portée et un objet plus larges que le n° 7139.

Quels sont les instruments du « projet de réforme foncière » ?

- Une **réforme de l'impôt foncier (IFON)** ;
- La création d'un **impôt sur la non-occupation de logement (INOL)** ;
- La création d'un **impôt à la mobilisation de terrains (IMOB)** ;
- Une réforme du mécanisme des **plans d'aménagement** ;
- L'utilisation de l'**expropriation pour utilité publique**.

Se fondant sur le constat d'une nécessité de lutter contre la pénurie de logements, ces projets de loi proposent une modernisation des instruments fiscaux existants ou la mise en place de nouvelles dispositions en relation avec la détention de la propriété au Luxembourg. Il convient de considérer les dispositions du projet de réforme, afin de déterminer l'influence qu'ils pourraient avoir sur la restriction du droit de propriété des étrangers (4.2.1) et d'analyser ensuite les principes à valeur constitutionnelle qu'ils doivent respecter (4.2.2).

4.2.1. L'effet des instruments du projet de réforme sur le droit de propriété

À la lecture du projet de réforme, certains instruments fiscaux devraient exercer une influence à titre désincitatif sur l'acquisition de la propriété au Luxembourg. Il est ainsi possible de mentionner la **mise en place d'une taxe pour la mobilisation de terrains (IMOB)** ou le **déclenchement d'un impôt obligatoire**, dès lors que les conditions permettant de qualifier un logement d'« **inoccupé** »¹⁸³ sont remplies. Le projet de loi INOL précise en effet que « cet impôt spécifique poursuit un **objectif d'incitation pour (faire) occuper les logements visés**

¹⁸² [Projet de loi n° 7139 portant modification de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain](#), déposé le 18 mai 2017 [et amendements gouvernementaux déposés le 8 décembre 2020](#).

¹⁸³ La qualité d'occupation d'un logement est attestée par exemple par l'inscription au registre national des personnes physiques pendant une période de six mois consécutifs (la commune détermine quant à elle comment qualifier un logement d'occupé ou d'inoccupé).

et de "**sanction**", à l'instar de mesures comparables introduites dans les pays voisins notamment »¹⁸⁴.

Il est nécessaire de s'attarder en particulier sur l'**IMOB**¹⁸⁵ qui devrait jouer un rôle notable dans la détention de la propriété au Luxembourg. Ce dernier prévoit une incitation « à ce que le potentiel constructible conféré au sol par la réglementation communale soit effectivement réalisé ». Cet impôt sera donc calculé en fonction de la valeur du sol et son application nécessite d'identifier les terrains disponibles à la construction ou d'effectuer un inventaire des fonds non construits (donc pour des fonds appartenant déjà à des propriétaires).

En ce sens, l'IMOB souhaite inciter les propriétaires de fonds à réaliser des constructions sur leurs terrains en vue d'augmenter l'offre de logement (autrement dit, il a pour vocation de ne pas conserver de terrains vagues ou inutilisés de manière indéfinie). La mise en œuvre du projet de loi IMOB met cependant en évidence **la nécessité d'associer des instruments de gestion du territoire qui s'écartent du domaine strictement fiscal, mais qui font partie des dispositions d'aménagement, comme celles incluses dans le projet n° 7139**. Ainsi en est-il des **servitudes** que la législation peut mettre à la charge des propriétaires dans le cadre de la réalisation des plans d'aménagement ou PAG¹⁸⁶.

Les PAG¹⁸⁷, dits de « nouvelle génération », octroient la possibilité d'imposer des sanctions aux propriétaires qui ne se conformeraient pas aux servitudes spéciales issues de leur exécution. Ces dernières sont destinées à « limiter le mode et le degré d'utilisation du sol dans le temps »¹⁸⁸ en prévoyant des créneaux (temporaires) de viabilisation et de construction de logement sur certains fonds. Dans la mesure où les servitudes en question imposent une obligation au propriétaire¹⁸⁹, voire des sanctions en cas de non-conformité¹⁹⁰ (un reclassement des fonds dont il est propriétaire¹⁹¹), ce dernier est encouragé de manière évidente à utiliser son « fonds » à des fins de logement ou à éventuellement le libérer.

Enfin, dans le cas d'une absence d'accord entre les propriétaires, quant aux travaux à effectuer et spécifiquement prévus dans un plan d'aménagement, ces derniers pourraient être

¹⁸⁴ Voy. Projet de loi n° 8082, *op.cit.*, exposé des motifs, para. 3.6., p. 65.

¹⁸⁵ Cet impôt repose sur l'établissement d'un registre national des fonds – Un Fonds étant défini plus précisément comme une « parcelle cadastrale sise entièrement ou partiellement en zone constructible », c'est-à-dire, « **l'objet imposable en matière d'impôt foncier** », voy. Projet de loi n° 8082, article 1 définitions, p. 66.

¹⁸⁶ Les PAG, tels que définis par la loi du 19 juillet 2004 constituent un « ensemble de prescriptions graphiques et écrites à caractère réglementaire qui se complètent réciproquement et qui couvrent l'ensemble du territoire communal qu'elles divisent en diverses zones dont elles arrêtent également l'affectation et l'usage », en ce sens les PAG permettent d'associer une activité ou un type d'activité à une parcelle de territoire communal, Voy. Projet de loi n° 8082, *Ibidem*, exposé des motifs, paragraphe 3.5. p. 64.

¹⁸⁷ Voy. Loi du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain, *op. cit.*, Article 5 « définition ».

¹⁸⁸ Voy. [Projet de loi n° 7139 et amendements gouvernementaux déposés le 8 décembre 2020](#), article 9bis

¹⁸⁹ Ainsi, le propriétaire est obligé d'entamer des travaux de manière significative avant une certaine date pour que le plan d'aménagement continue de produire ses effets sur les fonds concernés.

¹⁹⁰ Par exemple, en zones non-constructibles, en zones destinées prioritairement à l'habitation, ou en zones répondant à une mission d'intérêt général en matière de logement et/ou une immobilisation pendant une certaine période.

¹⁹¹ Voy. Projet de loi n° 7139 et amendements gouvernementaux déposés le 8 décembre 2020, *Ibidem*, Articles 9ter, 9quater et 9octies.

déclarés d'utilité publique et les lots y relatifs faire potentiellement l'objet d'une **expropriation pour utilité publique**¹⁹², conformément à la loi sur l'expropriation pour cause d'utilité publique du 15 mars 1979 (dont l'interprétation des conditions reste très stricte).

Afin d'avoir une vue exhaustive sur les effets potentiels d'une réforme foncière au Luxembourg, il est nécessaire d'associer le projet de loi de réforme sur l'impôt foncier au projet de loi de réforme sur l'aménagement communal et d'urbanisme.

Au regard des dispositions prévues dans les projets de loi en question, certains instruments fiscaux auront de manière évidente **un effet désincitatif sur l'acquisition de la propriété au Luxembourg, quelle que soit la provenance ou la nationalité de l'acquéreur.**

4.2.2. L'interaction entre l'objectif du projet de réforme et les principes fondamentaux inscrits dans la Constitution

Le projet de réforme n° 8082 part du postulat que la taxation foncière actuelle est obsolète et que **sa réforme pourrait avoir un impact sur l'acquisition (ou la conservation inerte) de la propriété** au Luxembourg, si elle était revisitée. Rappelons que son objet est d'associer « dans une logique systémique »¹⁹³ **la réforme de l'impôt foncier et la lutte contre la pénurie de logements.**

De manière plus concrète, cela signifie que la modernisation des règles fiscales devrait avoir pour effet à plus ou moins long terme qu'un plus grand nombre de logements deviendrait disponible au Luxembourg.

Si certaines dispositions ont un contenu et une portée d'ordre principalement fiscal, comme c'est le cas pour l'IMOB et l'INOL, d'autres comme les instruments d'urbanisme et d'aménagement du territoire constituent plutôt des accessoires pour une « meilleure » gestion de la détention de la propriété.

Les deux **projets de lois** ont chacun donné lieu à des avis du Conseil d'État et sont **toujours**, à la date de production de cette note de recherche, **en commission parlementaire**¹⁹⁴.

Il faut se pencher sur certains points mentionnés par le Conseil d'État dans son avis lorsqu'il a vérifié la conformité des projets considérés au regard des principes consacrés par la Constitution. Son analyse a donné lieu, dans le cadre du projet n° 7139, à une série

¹⁹² Voy. Projet de loi n° 7139, chapitre 3, l'expropriation pour cause d'utilité publique, articles 56 et 57, p. 9.

¹⁹³ Projet de loi n° 8082. *op. cit.*, paragraphe 3.2., p. 59.

¹⁹⁴ Nous nous référons au site internet de la Chambre des Députés, notamment aux dossiers parlementaires en cours à la date du 24 janvier 2024.

d'amendements gouvernementaux¹⁹⁵ qui ne l'ont pas contenté : il a ainsi rendu un second avis¹⁹⁶ sur les dernières modifications proposées.

Il estime ainsi que le **test de proportionnalité doit être vérifié, cela pour chacun des projets**. Il confirme que ce test n'est actuellement pas rempli, au moins en ce qui concerne plusieurs dispositions inscrites dans le projet de loi n° 7139. L'examen de certains des instruments de gestion de la propriété, comme le recours au remembrement urbain¹⁹⁷, originellement inscrit dans le projet de loi n° 7139, s'est vu considéré comme étant disproportionné par rapport à l'objectif visé. Le Conseil d'État rappelle encore que selon lui, les sanctions en relation avec le non-respect par les propriétaires des servitudes de viabilisation et de construction de logements « **portaient atteinte au principe de proportionnalité, reconnu comme principe à valeur constitutionnelle** par la Cour constitutionnelle, dans la mesure où elles n'étaient **ni adéquates, ni proportionnées à l'objectif annoncé** »¹⁹⁸. Il souligne ainsi que la mesure prise doit être « **susceptible de permettre la réalisation du but recherché, ce qui n'est pas le cas en l'espèce** ».

L'exigence mise en avant par le Conseil d'État trouve son origine dans l'article 37 de la Constitution luxembourgeoise et correspond au respect de la proportionnalité dans la limitation de l'exercice des libertés publiques¹⁹⁹.

Par ailleurs, le Conseil d'État relève que certaines dispositions contenues dans le projet de loi n°8082 ne sont pas suffisamment précises, notamment en ce qui concerne la mise en place d'une procédure commune applicable pour les nouveaux types d'impôts. Il fait valoir que « certaines règles énoncées dans le dispositif ne répondent pas aux exigences de **clarté et d'accessibilité exigés par la Constitution** »²⁰⁰. Il est possible d'identifier des principes généraux qui doivent être respectés par toutes les propositions de nouvelles dispositions.

¹⁹⁵ Projet de loi n°7139, [dépêche du ministre aux relations avec le Parlement au Président de la Chambre des députés, 5 novembre 2020](#), amendements gouvernementaux.

¹⁹⁶ Voy. par exemple, Conseil d'État, [avis complémentaire rendu le 28 juillet 2023 sur le projet de loi portant modification de la loi modifiée du 19 juillet 2004, concernant l'aménagement communal et le développement urbain, numéro dossier parlementaire 7139/13](#), amendement 9, p. 42-43.

¹⁹⁷ Par définition, le remembrement urbain constitue l'opération par laquelle un plan d'aménagement est exécuté, plus spécifiquement, selon l'article 41 du projet de loi modifié, le remembrement « consiste à remodeler un parcellaire existant de façon à le faire concorder avec les lots retenus par le plan d'aménagement particulier ou le lotissement de terrains – le remembrement urbain est effectué soit par voie d'accord entre propriétaires soit par voie ministérielle dans le cas où les propriétaires n'ont pu aboutir à un accord.

¹⁹⁸ Conseil d'État, avis complémentaire rendu le 28 juillet 2023, *op. cit.*, p. 2.

¹⁹⁹ En ce sens, l'article 37 de la Constitution prévoit « (...) Dans le respect du principe de proportionnalité, des limitations ne peuvent être apportées que si elles sont nécessaires dans une société démocratique et répondent effectivement à des objectifs d'intérêt général ou au besoin de protection des droits et libertés d'autrui ».

²⁰⁰ Voy. Conseil d'État, [avis du 13 juin 2023 sur le projet de loi n°8082](#), p. 5 et [avis du 22 février 2022 sur le projet de loi n°7139](#), pp. 3-4.

Si les instruments fiscaux inclus dans les projets de réforme pourraient avoir un effet désincitatif sur l'acquisition de la propriété au Luxembourg, **ils doivent s'appliquer à tous les propriétaires, considérés indistinctement de leur nationalité et respecter les principes issus de la Constitution.**

Le Conseil d'État joue un rôle fondamental dans la détermination de l'équilibre entre le respect des principes constitutionnels et réalisation d'un objectif inscrit dans un projet de loi. Son analyse contribue à tirer **des principes généraux** qui devraient être respectés par tout nouveau projet ayant pour objet la réforme du droit de propriété.

4.3. Les éléments à considérer pour un éventuel dispositif législatif en relation avec la lutte contre la spéculation foncière

L'analyse du projet de réforme foncière actuel au regard du droit de propriété, tel que garanti par la Constitution, et tel qu'il ressort des avis du Conseil d'État, permet de mettre en évidence des critères contribuant à une lutte efficace contre la spéculation foncière. Ainsi, il en ressort que :

- la réponse apportée devrait être claire, accessible et proportionnée à l'objectif d'intérêt général (**4.3.1**),
- les dispositions d'aménagement du territoire et urbanistiques devraient avoir un objectif plus étendu que celui auquel elles répondaient originellement (**4.3.2**).

C'est la raison pour laquelle une promotion plus flexible de l'interprétation de ces dispositions permettrait d'atteindre l'objectif d'intérêt général de lutte contre la spéculation foncière (**4.3.3**).

4.3.1. Une réponse claire, accessible et proportionnée à l'objectif d'intérêt général de lutte contre la spéculation foncière

Sur base de l'analyse du projet de réforme foncière et des points relevés par le Conseil d'État dans ses avis, toute proposition de législation en lien avec la lutte contre la spéculation foncière doit **répondre de manière adéquate à l'objectif fixé**, être **claire** et **accessible**. C'est notamment l'une des raisons pour lesquelles le Conseil d'État a continué de s'opposer formellement à certains amendements gouvernementaux des projets de réforme²⁰¹, de telle sorte que les projets de lois en question ont été renvoyés en commission parlementaire.

S'il est ainsi admissible que les instruments à finalité fiscale puissent contribuer **dans une certaine mesure** à la lutte contre la spéculation foncière, leur interaction avec une restriction du droit de propriété au Luxembourg doit, en tout état de cause, rester limitée.

²⁰¹ Conseil d'État, avis complémentaire rendu le 28 juillet 2023, *op. cit.*, pp. 3 à 20.

Enfin, il est essentiel de relever que le Conseil d'État est en désaccord général avec la suppression de certains amendements du projet de loi n° 7139²⁰², **qu'il jugeait efficaces dans la lutte contre la spéculation foncière.**

L'analyse du Conseil d'État au regard des projets de réforme foncière met en évidence **l'importance du respect des principes à valeur constitutionnelle tels que la proportionnalité, la clarté et l'accessibilité des dispositions** – mais aussi des suggestions de réforme pour une lutte efficace contre la spéculation foncière.

4.3.2. La nécessité de concilier les contraintes de l'espace et l'évolution de la société, objectif de la loi d'aménagement du territoire et d'urbanisme

L'objet de la loi d'aménagement du territoire et d'urbanisme a drastiquement évolué au cours du temps, comme en témoigne notamment « l'aperçu historique » de l'exposé des motifs inclus dans le projet de loi 4486²⁰³, en relation avec l'aménagement des communes.

Si la loi concernant l'aménagement communal et le développement urbain avait ainsi originellement pour objectif de répondre aux nécessités de l'époque, comme « la circulation et la sécurité publique sur la voirie de l'État et des communes »²⁰⁴, « les habitations elles-mêmes, leur implantation ou leur agencement dans les agglomérations sont laissées à l'initiative des particuliers »²⁰⁵.

Progressivement, les législations en lien avec l'aménagement du territoire promeuvent un **objectif plus étendu**, devant prendre en compte **le développement durable** « qui répond aux besoins des générations présentes **sans compromettre la capacité des générations futures** à répondre à leurs propres besoins ». Cet objectif est inscrit dans le Rapport Brundtland, repris au Luxembourg dans le Plan national de développement durable²⁰⁶. Dès lors, **une action à long terme doit être considérée dans tout projet de législation en lien avec l'aménagement du territoire et urbanistique.**

²⁰² *Ibidem*, pp. 3-4. Ainsi, les amendements prévoient, dans un objectif d'augmenter l'offre de logements, la mise en place de servitudes de construction ou de viabilisation par la mise en route de travaux significatifs. Selon le Conseil d'État, l'obligation d'entamer des travaux de manière significative n'est pas apte à garantir l'augmentation de l'offre de logements. Il est d'avis qu'il faudrait utiliser les mécanismes déjà existants « des zones à développer, des zones à restructurer et l'obligation de construire avec les mesures d'expropriation prévues dans ce cadre » et poser une obligation d'achèvement des logements dans des délais fixés ou à défaut, « de procédures suffisamment contraignantes telle que l'expropriation en l'absence d'exécution de la servitude ».

²⁰³ [Projet de loi concernant l'aménagement des communes](#), document parlementaire n°4486, Session ordinaire 1998-1999, pp. 2-3 (consulté le 30 janvier 2024).

²⁰⁴ Conseil d'État, avis complémentaire rendu le 28 juillet 2023, *op. cit.*, p. 2.

²⁰⁵ *Ibidem*.

²⁰⁶ Plan national pour un développement durable, mai 1997 reprenant le [rapport Brundtland « Notre avenir à tous »](#), Commission des Nations Unies sur l'Environnement et le Développement durable, p. 14 (consulté le 31 janvier 2024).

Le même constat apparaît en ce qui concerne les dispositions relatives à l'expropriation par zone pour cause d'utilité publique²⁰⁷ : cette loi ayant au départ un objet d'assainissement et l'amélioration des anciens quartiers, la condition d'utilité publique lors d'une expropriation était donc interprétée strictement par le passé – en conformité avec le concept historique de la propriété. Or, « il est nécessaire de prévoir le futur » comme le note déjà le Conseil d'État en 1996²⁰⁸. Il s'agit alors de « (...) de concilier des aspects d'ordre économique, social, culturel et historique, car il est contraire à la raison d'aménager un territoire ou une aire déterminée sans se soucier du bien-être de ses habitants ». En ce sens, notons que la version de la loi adoptée le 12 juin 1937 concernant l'aménagement des villes et autres agglomérations prévoyait déjà l'expropriation de fonds dans une optique de créer des logements abordables.

Les **objectifs des dispositions urbanistiques et d'aménagement du territoire** ont drastiquement **évolué** au cours du temps, de sorte qu'elles doivent aujourd'hui **nécessairement prendre en compte les contraintes actuelles liées à l'espace et l'évolution de la société**, afin de répondre au mieux à la pénurie de logement au Luxembourg.

4.3.3. Vers une flexibilité des dispositions d'aménagement et d'urbanisme

Si la fiscalité a très certainement un effet sur les conditions d'accès ou de détention de la propriété, une lutte efficace contre la spéculation foncière devrait concilier un ensemble plus large de facteurs. Parmi ces facteurs propres au Luxembourg, on pourrait prendre en considération la conception de l'espace, la composition et le profil de la société, la perception que nous nous faisons du logement et du droit des propriétaires ou son évolution au cours du temps. En tout état de cause, **tout dispositif législatif éventuel en lien avec la lutte contre la spéculation foncière doit respecter les principes à valeur constitutionnelle** tels que la proportionnalité, la clarté et l'accessibilité.

La volonté de combattre la spéculation foncière semble aller **au-delà d'une réforme d'ordre purement fiscal, elle a également des ramifications sociétales**. La Cour Constitutionnelle a soutenu cette idée en jugeant que « la lutte contre la spéculation (...) poursuit un **but d'intérêt général qui justifie l'intervention du législateur** »²⁰⁹.

Or, les projets de loi n° 8082 et n° 7139 ne reviennent ni sur les caractéristiques intrinsèques du droit de propriété, ni sur ses conditions de sa restriction. Les dispositions légales proposées s'adaptent à sa conception historique, comme en témoignent les éléments développés ci-dessus.

²⁰⁷ [Loi du 4 mars 1896 concernant l'expropriation pour cause d'utilité publique, reprise dans le code communal](#), version applicable au 1^{er} octobre 2023 (consultée le 31 janvier 2024).

²⁰⁸ Voy. Projet de loi concernant l'aménagement des communes, document parlementaire n° 4486, *op. cit.*, citant l'avis du Conseil d'État de 1996, p. 4.

²⁰⁹ C. Const, 23 décembre 2022, arrêt n° 176/22, *Mémorial A* n°19.

Le Conseil d'État a réitéré le constat du maintien de la conception historique du droit de propriété dans son avis complémentaire sur le projet de loi n° 7139²¹⁰. Ses remarques font écho à des commentaires émis une vingtaine d'années auparavant, concernant une modification antérieure et une modernisation des instruments inscrits dans la loi sur l'aménagement communal et le développement urbain²¹¹.

Le Conseil d'État déplore ainsi la discussion autour de la conception très restrictive de l'utilité publique, alors même que « "la notion d'utilité publique a connu une extension constante" »²¹². Ainsi, « il n'apprécie guère le caractère rigide des dispositions »²¹³ d'urbanisme et d'aménagement du territoire qui lui ont été présentées pour son avis.

Or, selon le Conseil d'État, ces instruments devraient être interprétés de manière plus large, car ils constituent **un outil efficace de la lutte contre la spéculation foncière** au Luxembourg, et facilitent « la constitution des réserves foncières par les communes et leur donne en plus la possibilité de l'obligation de construire, **l'expropriation pour cause d'utilité publique** étant dans ce contexte **l'ultime mesure pour arriver à l'exécution d'un projet d'aménagement** »²¹⁴.

Le Conseil d'État suggérerait à ce moment-là de procéder à une étude « approfondie » afin de déterminer la pertinence des outils existants²¹⁵ et d'en tirer des conclusions pour leur utilisation future.

Dans cette perspective, il pourrait dès lors être envisageable de considérer une interprétation plus flexible de la notion d'utilité publique ou encore de revoir et d'élargir les conditions de restriction de la propriété (les conditions de l'expropriation). Après avoir effectué le test de proportionnalité de ces mesures (à savoir, après avoir vérifié qu'elles seraient en adéquation et en lien direct avec un objectif de lutte contre la spéculation foncière), il serait nécessaire qu'elles soient applicables à tout individu ou entité, quelle que soit sa nationalité ou son territoire d'établissement. Elles devraient dès lors avoir une portée d'ordre plus général et ambitionneraient de faire évoluer intrinsèquement la perception de la propriété au Luxembourg.

²¹⁰ Voy. Conseil d'État, avis complémentaire rendu le 28 juillet 2023 *op. cit.*

²¹¹ Avis complémentaire du Conseil d'État sur le projet de loi concernant l'aménagement du territoire rendu le 14 juillet 2000, session ordinaire 1999 – 2000, Doc. Parl. n°4486, consultée le 26 janvier 2024.

²¹² *Ibidem*, p. 9.

²¹³ *Ibidem*.

²¹⁴ *Ibidem*, p. 10 : le Conseil d'État émet l'avis qu'il s'était attendu à l'adoption d'une démarche « *plus courageuse en tenant compte des derniers développements en matière d'aménagement du territoire et d'urbanisme*. [les auteurs du projet de loi] *ont au contraire instauré un urbanisme rigide, autoritaire dont le dirigisme risque de desservir les objectifs mêmes préconisés par la nouvelle loi* ».

²¹⁵ Voy. Conseil d'État, avis complémentaire rendu le 28 juillet 2023, *op. cit.*, p. 3.

Les **principes à valeur constitutionnelle** tels que la proportionnalité, la clarté et l'accessibilité doivent être **respectés** par tout dispositif législatif éventuel, ayant comme objectif d'intérêt général la lutte contre la spéculation foncière

La lutte contre la spéculation foncière efficace devrait également conduire à **prendre en compte l'évolution de la société et les contraintes liées au territoire luxembourgeois**, de telle sorte que l'**objectif** de la loi d'aménagement du territoire et d'urbanisme devrait être **étendu**, et à potentiellement **considérer de manière plus flexible les conditions d'appréciation des critères de restriction de la propriété**.

En tout état de cause sur base des éléments ci-dessus, une législation sur le modèle de la Lex Koller **ne semble pas être une réponse adéquate** à l'objectif de lutte contre la spéculation foncière au Luxembourg.

5. Conclusion générale

Peut-on restreindre l'accès à la propriété immobilière aux étrangers non-résidents au Luxembourg ?

- Un régime d'autorisation préalable de l'accès à la propriété aux étrangers non-résidents se concilie difficilement avec le droit de propriété, sa garantie et sa conception dans l'ordre juridique luxembourgeois.
- De surcroît, une loi instaurant un régime d'autorisation pour l'acquisition de la propriété par les étrangers non-résidents n'apporterait pas de réponse efficace au problème de la pénurie du logement au Luxembourg. Le postulat d'une corrélation entre l'acquisition de la propriété par les étrangers non-résidents et la hausse des prix de l'immobilier n'est actuellement pas vérifié.

Quelles autres perspectives seraient envisageables pour répondre à la pénurie de logements au Luxembourg ?

- La mise en place d'un **impôt à la mobilisation des terrains** et d'un **impôt sur la non-occupation de logement** devrait contribuer efficacement à la lutte contre la pénurie de logements et la rétention de terrains. Mais la panoplie entière des instruments disponibles devrait être prise en considération, notamment les dispositions urbanistiques et d'aménagement du territoire.
- *A fortiori*, une **plus grande flexibilité dans la considération de certains instruments d'aménagement du territoire et urbanistiques** pourrait, à côté des instruments purement fiscaux, contribuer à lutter efficacement contre la pénurie de logements.

Auteurs : Racha El Herfi, Julie Kaprielian

Contributeur externe : Nora Paulus, FDEF, Université du Luxembourg

Relecteurs : Marie Marty, Fabio Spirinelli

Relecteurs externes : Julien Licheron, Antoine Paccoud, LISER.

Requérant : M. Sven Clement, Piraten

Luxembourg, le 22 mars 2024

6. Bibliographie sélective

• Articles et monographies :

ANCEL P., *Contrats et obligations conventionnelles en droit luxembourgeois, approche comparative*, Manuels Larcier, 2016.

BARNETTA I. & GERBER D.S., « L'évolution du marché immobilier suisse et le rôle de l'État. La vie économique », *Revue de politique économique*, 5-2011, pp. 54-58.

BERNARD N., « Article 17-1. Droit de propriété », in Picod F., Rizcallah C., Van Drooghenbroeck S. (dir.), *Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. Commentaire article par article*, 3^e édition, Bruylant, 2023, pp. 423-451.

BOIN A., T HART P., « Chapter 3 : The Crisis Approach », in Rodriguez H., Quarantelli E. L., Dynes R. R. (dir.), *Handbook of Disaster Research*, Springer, 2007, pp. 42-54.

BOROWIECKI K.J., "The Determinants of House Prices and Construction: An Empirical Investigation of the Swiss Housing Market", *International Real Estate Review*, 12(3), 2009, pp. 193-220.

BOROWIECKI K.J., "Dynamics of a Protected Housing Market – The Case of Switzerland", *Urban Studies*, 49(14), 2012, pp. 3195-3210.

BOURASSA S.C., HOESLI M. & SCOGNAMIGLIO D., "Housing Finance, Prices, and Tenure in Switzerland", *Journal of Real Estate Literature*, 18(2), 2010, pp. 261-282.

CASTAN-VASQUEZ J.M., « La réforme du Titre préliminaire du Code civil espagnol », *Revue internationale de droit comparé*, Vol. 26 n°4, Octobre-décembre 1974, pp. 835-844.

DE SCHUTTER O., BOCCADORO N., « Le droit au logement dans l'Union européenne » in Bernard N., Mertens Ch. (dir.), *Le logement dans sa multidimensionnalité : une grande cause régionale*, coll. Études et documents, Namur, Ministère de la Région wallonne, 2005, p. 270.

DROSS W., « Que l'article 544 du code civil nous dit-il de la propriété ? », *Revue trimestrielle de droit civil*, janvier – mars 2015, pp. 27-43.

DUBOUIS L., BLUMANN C., *Droit matériel de l'Union européenne*, LGDJ, Précis Domat, 9^e édition, 2024, p. 619.

DUCA J. V., MUELLBAUER J., & MURPHY A., "Housing markets and the financial crisis of 2007–2009: Lessons for the Future", *Journal of Financial Stability*. 6(4), 2010, pp. 203-217.

EL BOUDOUHI S., « L'investisseur devant les juridictions internationales des droits de l'Homme : la question des droits fondamentaux de l'investisseur », in Robert-Cuendet S., Stern B. (dir.), *Droit des investissements internationaux : perspectives croisées*, Bruylant, 2017, p. 319.

FONDATION ROBERT KRIEPS, [Bäitreeg zur Diskussioun iwwert Wunnéngsnoutstand zu Lëtzebuerg 2019](#), Janvier 2020, 33 p.

GREFF F., Les servitudes, première approche, Droit de la construction et immobilier, Vol. 5 – n°1/2011, pp. 121-124.

HELPER F., GROSSMANN V., OSIKOMINU A., "[How does immigration affect housing costs in Switzerland?](#)", *Swiss Journal of Economics and Statistics*, 2023, 159 (5).

HOSCHEIT T., « Culture et Droit civil : rapport national luxembourgeois – Culture et droit processuel », *Pasicrisie luxembourgeoise*, 34, 2009, pp. 351-380 (tiré du Rapport

luxembourgeois présenté aux journées louisianaises de l'Association Henri Capitant des amis de la culture juridique français, « Droit et Culture », Baton Rouge, 19-23 mai 2008).

KINSCH P., « L'égalité devant la loi », in Gerkrath J., (dir.) *La jurisprudence de la Cour Constitutionnelle du Luxembourg 1997-2007*, Pasicrisie luxembourgeoise, 2008, pp. 95-115.

KRIEBAUM U., REINISCH A., « Property, Right to, International Protection », in Peters A., Wolfrum R. (eds.), *Max Planck Encyclopedia of International Public Law*, April 2019.

LAMBELET S., Comment les cantons réagissent-ils aux changements législatifs fédéraux ? Étude d'un demi-siècle de mise en œuvre de la législation sur l'acquisition de biens immobiliers par des personnes résidant à l'étranger (LAIE). *Master: Univ. Genève*, 2012, pp.1-127.

LARDEUX G., « Qu'est-ce que la propriété ? Réponse de la jurisprudence récente éclairée par l'histoire », *Revue trimestrielle de droit civil*, octobre – décembre 2013, pp. 741-757.

LENERS M. (dir.), *La crise du logement au Luxembourg et les moyens d'en sortir*, Fondation Krieps, 2022, 128 p.

LÖHNIG M., « The 'Social Function of Property' German Law », in Babie P., Viven-Wilksch J. (dir.), *Léon Duguit and the Social Obligation Norm of Property*, 2019, pp 111-121.

MAJERUS P., *L'État luxembourgeois*, 6^e édition, Imprimerie Graphic Press, 1990, 435 p.

MAJERUS N., *Histoire du droit dans le Grand-Duché de Luxembourg*, Éditions Saint Paul, 1949.

MALAUURIE P., AYNES L., *Droit des biens*, LGDJ, 1^{ère} édition, 2017, 1108 p.

MARQUES D., « [Le CETA ratifié par 31 voix contre 8, le CSV boycotte le vote](#) », *Le Quotidien*, 7 mai 2020.

MARTY M., « [Les restrictions à la diffusion de certains médias russes dans l'Union européenne et le respect de la liberté d'expression au Luxembourg](#) », Luxembourg, Cellule scientifique de la Chambre des Députés, 18 janvier 2024.

PACCOUD A., HESSE M., BECKER T. & GÓCRZYNSKA M., « Land and the housing affordability crisis: landowner and developer strategies in Luxembourg's facilitative planning context », *Housing studies*, 37:10, 2022, pp.1793-1794.

PACCOUD A., « Logement : Quelles sources à la crise ? », *Forum*, 424, 8 mars 2022, pp. 32-35.

PERRON P., "Dealing with structural breaks", in *Palgrave Handbook of Econometrics*, 2007, vol. 1, pp. 278-352.

POELMANS O., « *Droits des obligations au Luxembourg. Principes généraux et examen de jurisprudence* », Larcier, 2013, 761 p.

RAVARANI G. « Droit de propriété et expropriation » in Gerkrath J., (dir.) *La jurisprudence de la Cour Constitutionnelle du Luxembourg 1997-2007*, Pasicrisie luxembourgeoise, 2008, pp. 21-38.

RICH G., "Monetary Targets as a Policy Rule: Lessons from a Swiss Experience", *Journal of Monetary Economics*, 39(1), 1997, pp. 113-141.

SALVI M., SCHNELL P., [La réalité des loyers. Huit mythes sur le marché du logement en Suisse](#), *Avenir Suisse*, 2023, 64 p.

SCABORO R., « Le droit de propriété, un droit absolument relatif », *Droit et ville*, 2013/2 (n°76), pp. 237-255.

SCAGLIONE M., « Dynamique de la négociation des prix de l'immobilier dans les stations haut de gamme des Alpes. Le cas de Verbier, Valais, Suisse », *Swiss Real Estate Research Congress Zurich*, 2018, pp. 1-19.

SCUTO D., « Histoire d'un scandale : La politique du logement au Luxembourg », *Tageblatt*, n°255, 2-3 novembre 2019.

SEARLE R., *History of the Housing Crisis*, Rowman & Littlefield International, Polemics, 2023, 138 p.

SERIAUX A., Répertoire de droit immobilier : Propriété, *Répertoire Dalloz*, juillet 2022 (actualisation : novembre 2023).

SIMLER P., *Les biens*, Presses universitaires de Grenoble, 2018, pp. 19-37.

SPIELMANN D., « Les garanties de la propriété », *Pasicrisie* 32, 2002-2004, pp. 23-44 (tiré du Rapport luxembourgeois présenté aux journées vietnamiennes de l'Association Henri Capitant des amis de la culture juridique français sur « La propriété », Hanoï, 17-21 novembre 2003).

SPIRINELLI F., « Une idée hautement civilisatrice, quelques réflexions sur l'histoire de la propriété au Luxembourg » dans : *Forum*, 425, 8 mars 2022, pp. 24-27.

STEICHEN A., *La Constitution luxembourgeoise commentée*, Legitech, 2024.

STIGLITZ E. F., (1990) : Symposium on Bubbles, *Journal of Economic Perspectives*, 4(2), 13-18.

THEWES M., *La nouvelle Constitution annotée*, 2023, p. 63-152.

VOGEL G., *L'expropriation pour cause d'utilité publique au Luxembourg*, Larcier 2021, 142 p.

VOIRIN P., **GOUBEUX G.**, *Droit civil, Tome 1, Introduction au droit personnes – Famille personnes protégées – Biens – Obligations – sûretés*, manuel LGDJ, 42^e édition, 2022, 888 p.

WATGEN M., **WATGEN R.**, *La propriété immobilière*, 3^{ème} édition, Promoculture, Larcier, 2017, 608 p.

- **Rapports institutionnels :**

CHAMBRE DES SALAIRES DU LUXEMBOURG [Note Logement Conférence de presse 26022020 \(csl.lu\)](#) 25 février 2020.

CONSEIL DE L'EUROPE, [Le droit à la propriété dans la Convention européenne des droits de l'Homme](#), Précis sur les droits de l'Homme, n°10, 2007, 52 p.

COUR EUROPEENNE DES DROITS DE L'HOMME, [Guide sur l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'Homme, mis à jour au 31 août 2022](#), 178 p.

COUR EUROPEENNE DES DROITS DE L'HOMME, [Guide sur l'article 14 de la Convention européenne des droits de l'Homme et l'article 1^{er} du Protocole n°12 à la Convention](#), mis à jour au 31 août 2022, 72 p.

COUR EUROPEENNE DES DROITS DE L'HOMME, [Guide sur l'article 1^{er} à la Convention européenne des droits de l'Homme](#), mis à jour au 31 août 2022, 104 p.

LA NOTE 19 DE L'OBSERVATOIRE DE L'HABITAT, LISER [Portrait des locataires du marché privé](#), 2014.

LA NOTE 23 DE L'OBSERVATOIRE DE L'HABITAT, LISER [Le degré de concentration de la détention du potentiel foncier destiné à l'habitat en 2016](#), 2019.

LA NOTE 29 DE L'OBSERVATOIRE DE L'HABITAT, LISER [La détention du foncier constructible pour l'habitat au Luxembourg en 2020/2021 : distribution et typologie de propriétaires](#), 2021.

LA NOTE 32 DE L'OBSERVATOIRE DE L'HABITAT, LISER [Panorama du foncier constructible au Luxembourg : prix de vente, incidence foncière et structure de la propriété](#), 2023.

STATEC ET L'OBSERVATOIRE DE L'HABITAT, [Le logement en chiffres](#), n°13, mars 2013, pp. 25-33.

RAPPORT OCDE RELATIF AU LUXEMBOURG « Etude économique sur le Luxembourg » de juillet 2019, [Browse by: "LUXEMBOURG" | OECD iLibrary \(oecd-ilibrary.org\)](#).

OECD STATISTICS: [Analytical house price indicators](#).

NATIONS UNIES, [Report of the World Commission on Environment and Development "Our Common Future"](#) Rapport Brundtland, 1987.

INTERNATIONAL MONETARY FUND, « A Model of the Housing-Market Breakeven Vacancy Rate for Switzerland », dans: *Switzerland: Selected Issues*, 2021, Issue 131, pp. 25–33.

- **Législations et documents parlementaires nationaux :**

1. Luxembourg :

DOC. PARL. N° 1732, session ordinaire 1978-1979, projet de loi relatif à l'expropriation pour cause d'utilité publique.

DOC PARL. N° 2878, session ordinaire 1984-1985, projet de loi relatif à l'interprétation des lois et à l'abus et au détournement des droits.

LOI DU 4 MARS 1896 [concernant l'expropriation pour cause d'utilité publique, reprise dans le code communal](#), version applicable au 1^{er} octobre 2023.

LOI DU 29 MAI 1906 sur les habitations à bon marché, *Mémorial A*, n° 65.

LOI DU 12 JUIN 1937, [concernant l'aménagement des villes et autres agglomérations importantes](#), *Mémorial A* n°57.

LOI DU 29 AOUT 1953 portant approbation de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, signée à Rome le 4 novembre 1950 et du Protocole additionnel, signé à Paris le 20 mars 1952, *Mémorial A* n°53, p. 1099.

LOI DU 7 NOVEMBRE 1996 [portant organisation des juridiction administrative](#), *Mémorial A* n°79 (version consolidée au 1/01/2023).

LOI DU 22 JUILLET 1987 portant création d'un article 6.1 et modification de l'article 544 du Code civil, *Mémorial A* n°61.

PROJET DE LOI [concernant l'aménagement des communes](#), document parlementaire n° 4486, Session ordinaire 1998-1999.

LOI DU 19 JUILLET 2004 [concernant l'aménagement communal et le développement urbain](#), *Mémorial A* n° 141.

LOI DU 24 OCTOBRE 2007 [portant révision de l'article 16 de la Constitution](#), *Mémorial A* n°192.

PROJET DE LOI N° 7139 [portant modification de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain](#), déposé le 18 mai 2017.

PROJET DE LOI N° 7139, [dépêche du ministre aux relations avec le Parlement au Président de la Chambre des députés, 5 novembre 2020.](#)

PROJET DE LOI N° 7139, [amendements gouvernementaux déposés le 8 décembre 2020.](#)

PROPOSITION DE REVISION [du chapitre II de la Constitution](#), document parlementaire n° 7755, déposé le 13 juillet 2021, Session ordinaire 2020-2021.

PROJET DE LOI n° 8082 sur l'impôt foncier, l'impôt à la mobilisation de terrains et l'impôt sur la non-occupation de logements, dit « projet de loi de réforme de l'impôt foncier » déposé le 10 octobre 2022.

QUESTION PARLEMENTAIRE n° 6606 du 3 août 2022 déposée par Monsieur André Bauler (DP) concernant Limitation de l'acquisition d'immeubles par des « personnes à l'étranger ».

REPONSE de Madame Sam Tanson, ministre de la Justice, à la question n° 6606 du 3 août 2022 concernant l'interdiction d'acquisition d'immeubles par des étrangers (9 août 2022).

QUESTION PARLEMENTAIRE n° 7781 du 16 mars 2023 au Ministre des Finances et au Ministre du logement.

REPONSE COMMUNE de Madame la Ministre des Finances Yuriko Backes et de Monsieur le Ministre du logement, Henri Kox, à la question parlementaire n° 7781 du 16 mars 2023 de Madame la Députée Elisabeth Margue et Monsieur le Député Marc Lies (18 avril 2023).

1. Suisse :

ASSEMBLEE FEDERALE DE LA CONFEDERATION SUISSE, arrêté fédéral du 23 mars 1961 sur l'acquisition d'immeubles par des personnes domiciliées à l'étranger, RO 1961 209, 1965 1252, 1970 1195, 1974 83, 1977 1689 ch. II, 1982 1914.

CONSEIL FEDERAL, Message à l'Assemblée fédérale concernant l'institution du régime de l'approbation pour le transfert de biens-fonds à des personnes à l'étranger du 15 novembre 1960, *Feuille fédérale*, Vol. 2, Cahier 47, pp. 1253-1288.

CONSEIL FEDERAL, Message relatif à une loi fédérale sur l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger et à l'initiative populaire « contre le bradage du sol national » du 16 septembre 1981, *Feuille fédérale*, Vol. 3, Cahier 46, pp. 553-633.

CONSEIL FEDERAL, Message sur des mesures spécifiques de politique conjoncturelle visant à maintenir la qualité des infrastructures publiques, à promouvoir les investissements privés dans le domaine de l'énergie (programme d'investissement) et à libéraliser les investissements étrangers du 26 mars 1997, *Feuille fédérale*, Vol. 2, Cahier 17, pp.1115-1183.

CONSEIL FEDERAL, Message concernant une modification de la loi fédérale sur l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger, 2003, *Feuille fédérale*, pp. 3900-3912.

BUNDESAMT FÜR WOHNUNGSWESEN, Aufhebung der Lex Koller: Analyse der Auswirkungen aus ökonomischer Sicht (unter Ausklammerung der Ferienwohnungsmärkte), 2008, pp.1-45.

CONSEIL FEDERAL, Modification de la loi fédérale sur l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger – Rapport explicatif et avant-projet, 2017, pp.1-25.

ASSEMBLEE FEDERALE DE LA CONFEDERATION SUISSE, loi fédérale suisse sur l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger (LFAIE) du 16 décembre 1983, entrée en vigueur le 1er janvier 1985, RO 1984 1148, version consolidée du 1er juillet 2023.

2. Allemagne :

DEUTSCHER BUNDESTAG, Unterabteilung Europa, [Sachstand : Wohnitzerfordernis bei Immobilienerwerb](#), PE 6 – 3000 – 75/18, 11.5.2018.

DEUTSCHER BUNDESTAG, Wissenschaftliche Dienste, [Ausarbeitung: das Erwerb von Zweiwohnungen](#), WD 7 – 3000- 165/18 – PE6 -3000- 108/18, 6.9.2018.

DEUTSCHER BUNDESTAG, Wissenschaftliche Dienste, [Sachstand: Rechtsfragen des ausländischen Immobilienerwerbs in Deutschland](#), WD 7 - 3000 - 036/22, 5.05.2022.

3. Irlande :

HOUSES OF THE OIREACHTAS, [Urban Regeneration and Housing Act, 2015, 33/2015. \(https://www.irishstatutebook.ie/eli/2015/act/33/enacted/en/pdf \)](#).

- **Avis du Conseil d'État**

CONSEIL D'ÉTAT, avis du 18 novembre 1986, n°2878 et 1129, session 1986-1987.

CONSEIL D'ÉTAT, avis sur le projet de loi concernant l'aménagement du territoire rendu le 3 août 2000, Doc. parl. n° 4486.

CONSEIL D'ÉTAT, [avis du 13 juin 2023 sur le projet de loi n° 8082](#),

CONSEIL D'ÉTAT, [avis complémentaire rendu le 28 juillet 2023 sur le projet de loi portant modification de la loi modifiée du 19 juillet 2004, concernant l'aménagement communal et le développement urbain, numéro dossier parlementaire 7139/13](#).

- **Actes de l'Union européenne**

DIRECTIVE [88/361/CEE](#) du Conseil du 24 juin 1988 pour la mise en œuvre de l'article 67 du traité, JO EU L 178 du 8 juillet 1988, pp. 5–18 (annexe I).

ACCORD ENTRE LA COMMUNAUTE EUROPEENNE ET SES ÉTATS MEMBRES, D'UNE PART, ET LA CONFEDERATION SUISSE, D'AUTRE PART, SUR LA LIBRE CIRCULATION DES PERSONNES - [Acte final - Déclarations communes - Information relative à l'entrée en vigueur des sept accords conclus avec la Confédération suisse dans les secteurs de la libre circulation des personnes, du transport aérien et terrestre, des marchés publics, de la coopération scientifique et technologique, de la reconnaissance mutuelle de l'évaluation de la conformité et des échanges de produits agricoles](#), JO L 114 du 30 avril 2002, pp. 6-72.

PROTOCOLE [sur l'acquisition de biens immobiliers au Danemark](#), JO C 310/371, du 16 décembre 2004.

REGLEMENT [n°492/2011](#) du Conseil du 5 avril 2011, relatif à la libre circulation des travailleurs à l'intérieur de l'Union, JO EU L 141/1 du 27 mai 2011.

COMMUNICATION INTERPRETATIVE DE LA COMMISSION EUROPEENNE [sur l'acquisition des terres agricoles et le droit de l'Union européenne](#), JO C 350 du 18 octobre 2017, pp. 5-20.

- **Traités et actes juridiques de droit international**

DECLARATION UNIVERSELLE DES DROITS DE L'HOMME, adoptée le 10 décembre 1948 à Paris.

PACTE INTERNATIONAL RELATIF AUX DROITS ECONOMIQUES, SOCIAUX ET CULTURELS, adopté le 16 décembre 1966 par l'Assemblée générale des Nations Unies dans sa résolution 2200A (XXI), entré en vigueur le 3 janvier 1976.

PACTE INTERNATIONAL RELATIF AUX DROITS CIVILS ET POLITIQUES, adopté le 16 décembre 1966 par l'Assemblée générale des Nations Unies dans sa résolution 2200A (XXI), entré en vigueur le 23 mars 1976.

ACCORD CONCLU ENTRE D'UNE PART, L'UNION ECONOMIQUE BELGO-LUXEMBOURGEOISE ET LE QATAR, D'AUTRE PART, [relatif à la promotion réciproque et la protection des investissements](#), accord signé le 6/11/2006 et entré en vigueur le 27/03/2011.

- **Jurisprudence :**

Cour constitutionnelle luxembourgeoise :

- C. Const., 8 décembre 2000, arrêt n° 10/00, *Mémorial A* n°134, p. 2961.
- C. Const., 28 septembre 2001, arrêt n° 11/01, *Mémorial A*, N°126 p.2578.
- C. Const., 7 février 2003, arrêt n° 16/03, *Mémorial A*, p. 510.
- C. Const., 12 mai 2006, arrêt n° 34/06, *Mémorial A*, p. 1800.
- C. Const., 12 mai 2006, arrêt n° 35/06, *Mémorial A*, p. 1800.
- C. Const., 26 septembre 2008, arrêt n° 46/08, *Mémorial A*, n° 158, p. 219.
- C. Const., 9 décembre 2011, arrêt n° 68/11, *Mémorial A*, n°258 de 2011.
- C. Const., 4 octobre 2013, arrêt n° 101/13, *Mémorial A*, n°182 de 2013.
- C. Const., 30 juin 2015, arrêt n° 119/15 *Mémorial A*, n°121, p. 2618.
- C. Const., 16 juin 2017, arrêt n° 119/17, *Mémorial A*, n°589.
- C. Const., 13 novembre 2020, arrêt n° 158/20, *Mémorial A*, n°920, p.1.
- C. Const., 26 mars 2021, arrêt n° 160/21, *Mémorial A*, n°288.
- C. Const., 23 décembre 2022, arrêt n° 176/22 du 23 décembre 2022, *Mémorial A*, n°19.

Cour européenne des droits de l'homme

- CEDH, 13 juin 1979, [Marckx c. Belgique](#), req. n° 6833/74, CE:ECHR:1979:0613JUD000683374.
- CEDH, 18 janvier 2001, [Chapman c. Royaume-Uni](#), req. n° 27238/95, CE:ECHR:2001:0118JUD002723895.
- CEDH, 22 septembre 2009, [Andreou Papi c. Turquie](#), req. n° 16094/90, CE:ECHR:2009:0922JUD001609490.
- CEDH, 24 juin 2014 (arrêt sur la satisfaction équitable), [OAO Neftyanaya Kompiniya Yukos c. Russie](#), req. n°14902/04, CE:ECHR:2014:0731JUD001490204.
- CEDH, 8 mars 2022, [Faulkner et McDonagh c. Irlande](#), req. n°30391/18 et n° 30416/18, CE:ECHR:2022:0308DEC003039118.

Cour de Justice de l'Union européenne :

- CJCE, 20 février 1979, [Rewe-Zentral c. Bundesmonopolverwaltung für Branntwein](#), 120/78, EU:C:1979:42.
- CJCE, 6 novembre 1984, [Fearon](#), 182/83, EU:C:1984:335.
- CJCE, 18 mai 1989, [Commission c. Allemagne](#), C-249/86, EU:C:1989:204.
- CJCE, 30 mai 1989, [Commission c. Grèce](#), C-305/87, EU:C:1989:218.
- CJUE, Gde ch., 23 février 2010, [Ibrahim et Secretary of State for the Home Department](#), C-310/08, EU:C:2010:80.

- CJCE, 1^{er} juin 1999, [Konle](#), C-302/97, EU:C:1999:271.
- CJCE, 5 mars 2002, [Reisch e. a.](#), aff. jtes C-515/99 et C-527/99 à C-540/99,, EU:C:2002:135.
- CJCE, 15 mai 2003, [Salzmann](#), C-300/01, EU:C:2003:283.
- CJCE ; 23 septembre 2003, [Ospelt et Weissenberg](#), C-452/01, EU:C:2003:493.
- CJCE, 25 janvier 2007, [Festersen](#), C-370/05, EU:C:2007:59.
- CJCE, 20 janvier 2011, [Commission c. Grèce](#), C-155/09, EU:C:2011:22.
- CJUE, 8 mai 2013, [Liber e. a.](#), affaires jointes C-197/11 et C-203/11, EU:C:2012:621.
- CJUE, 8 mars 2017, [ArcelorMittal Rodange et Schifflange SA c. Luxembourg](#), C-321/15, EU:C:2017:179 , C-321/15.
- CJUE, gde ch., 6 mars 2018, [SEGRO et Horváth](#), C-52/16 et C-113/16, EU:C:2018:157.

Cour permanente d'arbitrage :

- Cour permanente d'arbitrage, sentence du 18 juillet 2014 (Règlement d'arbitrage CNUDCI 1976), [Yukos Universal c. Russie](#), PCA case n°AA 227.