Conseil supérieur du logement

Avis n° 21 du Conseil supérieur du logement du 30 juin 2010 sur la valorisation du droit de superficie.

Le Ministre du logement, suite à une interpellation parlementaire[(1)], a souhaité que le Conseil supérieur du logement puisse consacrer un examen à la question de la valorisation du droit de superficie.

La Déclaration de Politique régionale wallonne 2009-2014 dispose que le Gouvernement veut investir dans le logement public, et qu'il propose, notamment, « de promouvoir le droit de superficie afin de permettre à des locataires, candidats propriétaires de leur logement, d'accéder à la propriété et de rénover le logement tout en permettant de conserver le patrimoine foncier dans le giron public ».

Le droit de superficie est défini comme suit par la loi du 10 janvier 1824 :

« le droit de superficie est un droit réel, qui consiste à avoir des bâtiments, ouvrages ou plantations sur un fonds appartenant à autrui ».

Ce droit réel ne peut excéder 50 ans ; il peut toutefois être renouvelé indéfiniment, moyennant l'accord des parties.

Aucune durée minimale n'est fixée par la loi.

Les avantages du droit de superficie sont les suivants :

- le prix : le terrain reste la propriété du tréfoncier ; le superficiaire ne paie dès lors pas son prix ; le coût du foncier est ainsi neutralisé, alors qu'il représente de 20 à 25 % du prix total d'une acquisition terrain+logement ;
- les droits d'enregistrement sont limités à 0,2 % ;
- d'une durée pouvant aller jusque 50 ans, le droit de superficie offre une garantie de stabilité dans le logement ;
- le droit de superficie est par ailleurs légué aux héritiers ;
- le superficiaire peut concéder une hypothèque pour la durée du droit de superficie. Il peut donc bénéficier d'un prêt hypothécaire ;
- une économie est alors réalisée par rapport à un prêt hypothécaire classique, étant donné que le coût de l'opération est moins élevé ; la charge mensuelle est réduite considérablement ;
- les avantages fiscaux en droit de superficie sont les mêmes que lors d'un achat classique ;

(1) Interpellation parlementaire de Monsieur J-L Crucke - Parlement wallon – CRIC n° 11 – 20 octobre 2009.

- si le prêt hypothécaire est remboursé avant le terme du droit de superficie, l'occupation du logement devient gratuite pour la durée restant à courir. Telle situation peut se révéler très intéressante, particulièrement au moment de la pension. L'on peut également envisager de placer les économies réalisées ;
- les travaux et les améliorations apportés au bien par le superficiaire sont remboursés au prix actuel, à la fin du droit de superficie ;
- le superficiaire a le droit de mettre son bien en location.

A côté du droit de superficie, l'emphytéose, relativement similaire dans ses principes, présente néanmoins les différences ci-après :

- la durée de l'emphytéose est de 27 minimum, avec un maximum de 99 ans ;
- l'emphytéose n'est pas renouvelable ;
- l'emphytéote n'est pas indemnisé du coût des travaux et améliorations qu'il a apportés au bien.

Par rapport à la location, le droit de superficie présente les avantages ci-après :

- la stabilité d'occupation du logement ;
- la gratuité de celle-ci dès lors que le prêt hypothécaire est remboursé ;
- la possibilité de léguer le droit de superficie aux héritiers.

Le droit de superficie et l'emphytéose peuvent actuellement être mis en œuvre très facilement, car ils sont prévus par la loi.

C'est ainsi que diverses opérations immobilières ont été réalisées en Belgique, que ce soit par le biais du droit de superficie (commune d'Etterbeek), ou par celui de l'emphytéose (opérations réalisées par le Fonds du Logement wallon, Louvain-la-Neuve, …).

Par ailleurs, le Conseil supérieur du logement a été amené à prendre connaissance des opérations menées dans le cadre d'un Community Land Trust, tels qu'ils existent aux Etats-Unis depuis plus de trente ans.

Les Community Land Trusts consistent en une gestion collective du foncier, en vue de réaliser des logements à prix abordable.

Il sont gérés par un « conseil d'administration » , composé :

pour 1/3 de tous les utilisateurs ;
pour 1/3 d'habitants du voisinage ;
pour 1/3 de représentants des pouvoirs publics (municipalités, régions, état fédéral,..).

Une équipe d'accompagnement est mise en place pour les personnes qui acquièrent un bien, et pour l'usage qui va en être fait.

Par exemple, elle s'assure que les habitants peuvent payer leur emprunt, donne des conseils pour l'entretien du bâtiment, …afin que le bien ne se déprécie pas.

Le système mis en place est basé sur les éléments ci-après :

- la séparation entre la propriété foncière et la propriété de l'immeuble ;
- les logements sont accessibles de manière durable (pas de limitation dans le temps) ;
- les enfants peuvent hériter du droit de superficie ;
- la gestion de l'association est démocratique ;
- un accompagnement des habitants est assuré.

Un droit de superficie est concédé par le trust à un acquéreur disposant de revenus modestes.
Le Community Land Trust octroie une prime à l'acheteur, afin que le logement reste accessible.
Un maximum de 40% des revenus du ménage sont réservés au remboursement du prêt.
La personne qui a l'usage du bâti bénéficie de tous les avantages liés à la propriété.
Il est tenu d'occuper le logement et, en cas de revente, la prime reçue lors de l'acquisition, ainsi qu'une partie de la plus-value générée (75 %) sur la vente, revient au trust pour être transmise à une autre famille.
Le Trust, qui dispose d'un droit de préemption sur le logement, achète le logement au prix du marché.
Le bénéfice ainsi généré revient à la collectivité, et les logements restent abordables.

Un subside de départ est donc nécessaire pour rendre l'acquisition possible.

Par ailleurs, l'on peut observer un aplanissement du prix du marché immobilier dans le cadre d'un Community Land Trust.

Une rotation importante y est également constatée : les habitants y demeurent cinq années en moyenne.
75 % des familles qui revendent le bien se dirigent ensuite vers le logement acquisitif traditionnel.

Le Conseil considère que la formule est intéressante, mais il relève toutefois les éléments ci-après :

- un subside public de départ est nécessaire ;

- l'intérêt du système réside dans le fait que des reventes régulières sont nécessaires. Que se passe-t-il si des reventes ne sont pas réalisées régulièrement ?

- d'autre part, n'est-ce pas pervertir le but initial qui est de garantir la pérennité dans le logement ?

- les membres craignent également que des bâtiments ne se déprécient en fonction de la manière dont les occupants les entretiennent. Un désintérêt peut naître à l'approche de l'expiration du droit. Il n'est pas certain que les investissements nécessaires seront encore réalisés en temps opportun.

Le Conseil estime dès lors que l'intérêt de telles opérations pourrait résider, en Wallonie, dans la mise en œuvre d'expériences-pilotes basées sur ce principe, et dont l'intérêt serait :

- l'accompagnement des occupants ;
- la gestion démocratique du foncier;
- le terrain qui reste la propriété de l'opérateur.

Conclusion.

Les opérations immobilières réalisées par le biais du droit de superficie ou de l'emphytéose méritent assurément d'être encouragées.

Aucune disposition d'ordre réglementaire n'est à prendre en la matière. Il suffit d'appliquer la réglementation en vigueur.

La Déclaration de Politique régionale vise plus particulièrement les locataires de logements publics qui souhaitent devenir propriétaires.

Il y a donc lieu de sensibiliser et encourager les Sociétés de logement de service public à la mise en œuvre de telles formules.

Le patrimoine pourra ensuite retourner dans le giron public, tel que souhaité par le Gouvernement.

Un accompagnement structuré est toutefois jugé nécessaire afin de s'assurer que le superficiaire ait à cœur d'entretenir, voire de rénover son logement jusqu'au terme du droit.

Cependant, force est de reconnaître que le droit de superficie se rapproche plus d'une forme de location particulièrement intéressante, que du droit de propriété.

L'accès à un bon logement est un vecteur d'émancipation sociale qu'il y a lieu de prendre en compte.

Pour de nombreuses personnes, le fait de devenir propriétaire de son logement signifie sortir de la précarité, avec le sentiment complémentaire que les héritiers échapperont eux aussi à la situation de précarité.

Le Conseil relève les avantages que présente la réglementation relative au droit de superficie, mais reconnaît que certains de ses aspects peuvent ne pas correspondre à notre culture.

Des expériences-pilotes pourraient toutefois être menées dans des zones à forte pression foncière, ou, à tout le moins, dans les cas où la valeur du terrain correspond au minimum à 20 % du montant de l'opération financière.

Il se déclare également favorable à la mise en place d'opérations mixtes de droit de superficie combiné au leasing immobilier (actuellement réservé aux bâtiments professionnels), qui permettrait au superficiaire qui le souhaite, de devenir à terme pleinement propriétaire de son bien moyennant versement de la soulte.

Grâce à l'accès progressif à la propriété par le biais du leasing, le sentiment de devenir propriétaire est présent, avec le souci accru d'entretenir son logement. Les contraintes d'ordre psychologique peuvent ainsi disparaître.