Dossier consolidé

Date de création : 21-01-2025

Projet de loi 8216

Projet de loi relative au droit de préemption en faveur de la promotion de l'habitat et modifiant
1° la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu ;
2° loi modifiée du 22 octobre 2008 sur le droit d'emphytéose et le droit de superficie et introduisant différentes mesures administratives et fiscales en faveur de la promotion de l'habitat

Date de dépôt : 15-05-2023
Date de l'avis du Conseil d'État : 21-01-2025
Auteur(s) : Monsieur Henri Kox, Ministre du Logement

Le document « 8216_8_Dossier_parlementaire » n'a pu être ajouté au dossier consolidé.

Liste des documents

Date	Description	Nom du document	Page
15-05-2023	Déposé	8216/00	3
15-06-2023	Avis de la Chambre des Salariés (14.6.2023)	8216/01	24
03-08-2023	Avis du Syndicat des Villes et Communes Luxembourgeoises (31.7.2023)	8216/02	33
13-11-2023	Avis de l'Autorité de la concurrence du Grand-Duché de Luxembourg (6.11.2023)	8216/03	38
10-01-2024	Avis de la Chambre de Commerce (3.1.2024)	8216/04	47
29-03-2024	Avis de la Chambre des notaires	8216/05	56
03-05-2024	Avis de la Commission nationale pour la protection des données (2.5.2024)	8216/06	65

8216/00

Nº 8216

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2022-2023

PROJET DE LOI

relative au droit de préemption en faveur de la promotion de l'habitat et modifiant

1° la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu ;

2° loi modifiée du 22 octobre 2008 sur le droit d'emphytéose et le droit de superficie et introduisant différentes mesures administratives et fiscales en faveur de la promotion de l'habitat

* * *

Document de dépôt

Dépôt: le 15.5.2023

*

ARRETE GRAND-DUCAL DE DEPOT

Nous HENRI, Grand-Duc de Luxembourg, Duc de Nassau,

Sur le rapport de Notre Ministre du Logement, et après délibération du Gouvernement en conseil ;

Arrêtons :

Article unique.– Notre Ministre du Logement est autorisé à déposer en Notre nom à la Chambre des Députés le projet de loi relative au droit de préemption en faveur de la promotion de l'habitat et modifiant

1° la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu ;

2° loi modifiée du 22 octobre 2008 sur le droit d'emphytéose et le droit de superficie et introduisant différentes mesures administratives et fiscales en faveur de la promotion de l'habitat.

Palais de Luxembourg, le 8 mai 2023

Le Ministre du Logement,
Henri KOX

HENRI

*

I. Exposé des motifs du projet de loi 2
II. Texte du projet de loi 2
III. Commentaire des articles du projet de loi 7
IV. Fiche financière du projet de loi 15
V. Textes coordonnés 15

*

EXPOSE DES MOTIFS DU PROJET DE LOI

La tension du marché du logement n'ayant pas cessé de s'accentuer au fil des dernières années, le droit de préemption légal, issu de la loi modifiée du 22 octobre 2008 sur le droit d'emphytéose et le droit de superficie et introduisant différentes mesures administratives et fiscales en faveur de la promotion de l'habitat, initialement dite « loi pacte logement », ci-après désignée par la « loi de 2008 », constitue un instrument de la politique du logement qui ne fait que gagner en importance.

Une consultation du site des juridictions administratives permet d'observer une augmentation du nombre des recours contentieux en matière de droit de préemption dans un passé relativement récent. Le 5 janvier 2021 (n° 44939C), la Cour administrative a encore prononcé un arrêt de principe touchant plusieurs facettes du droit de préemption, pour ne citer que celui-ci.

Face aux constats qui précèdent, il s'impose au législateur de revoir les dispositions régissant ce droit de préemption légal et de les concevoir de sorte à pouvoir répondre aux exigences actuelles et futures de la politique du logement.

Compte tenu de son caractère nécessairement incisif notamment par rapport aux principes de la liberté contractuelle et de la protection du droit de propriété, l'outil du droit de préemption se doit d'assurer la sécurité juridique, d'être transparent et de faire la balance de tous les intérêts de la société, afin d'assurer son acceptation et de contribuer à la « paix sociale ».

Ainsi, les pouvoirs préemptant doivent en avoir pleine conscience et déployer les diligences nécessaires pour réaliser des projets dans « *les délais les plus rapprochés possibles* » (Cour adm 5 janvier 2021, n°44393C du rôle) suivant l'exercice du droit de préemption.

*

TEXTE DU PROJET DE LOI

Chapitre 1er – Dispositions générales

Art. 1er. Pouvoirs préemptant et immeubles soumis au droit de préemption

Les pouvoirs préemptant et les immeubles soumis au droit de préemption sont:

1° la commune pour les parcelles non construites sises entièrement ou partiellement dans les zones de développement au sens de l'article 42 de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain ;

2° la commune pour les parcelles non construites sises entièrement ou partiellement dans les zones à restructurer au sens de l'article 55 de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain ;

3° la commune et le Fonds du Logement pour les parcelles non construites sises entièrement ou partiellement dans les zones de réserves foncières au sens de l'article 97 de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain ;

4° la commune et le Fonds du Logement pour les parcelles non construites sises entièrement ou partiellement dans les zones d'aménagement différé au sens de l'article 9, paragraphe 1er de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain ;

5° la commune pour toutes les parcelles non construites sises entièrement ou partiellement dans des zones urbanisées ou destinées à être urbanisées sur le territoire communal ;

6° la commune pour toutes les parcelles non construites, sises entièrement ou partiellement dans des zones de bâtiments et d'équipements publics ;

7° la commune et le Fonds du Logement pour toutes les parcelles non construites sises entièrement ou partiellement dans une bande de cent mètres longeant la limite des zones urbanisées ou destinées à être urbanisées.

L'on entend par « parcelle non construite » une parcelle libre de toute construction destinée au séjour prolongé de personnes.

L'on entend par « parcelle », la parcelle cadastrale.

Art. 2. Objectifs du droit de préemption

Le droit de préemption ne peut être exercé qu'en vue de la réalisation de projets répondant à au moins un des objectifs d'intérêt général suivants :

1° la mise en œuvre d'un projet de logements abordables au sens de la loi relative au logement abordable;

2° la réalisation d'équipements collectifs, de travaux de voirie et d'équipements publics ;

Par « équipements collectifs », on entend au sens de la présente loi les équipements collectifs tels que visés par l'article 24 de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain.

Par « équipements publics », on entend au sens de la présente loi les équipements publics tels que visés par l'article 23 de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain.

3° l'acquisition progressive d'immeubles afin d'anticiper la réalisation totale ou partielle d'un objectif visé aux points 1 à 2.

La décision d'exercer le droit de préemption indique l'objectif prévu à l'alinéa 1er sur lequel elle est basée.

Art. 3. Proposition d'acquisition

Tout propriétaire d'un immeuble soumis au droit de préemption peut proposer par écrit aux pouvoirs préemptant l'acquisition de cet immeuble. Cette proposition comporte la description du bien, l'indication du prix et des conditions de l'aliénation projetée. La proposition est adressée aux pouvoirs préemptant par lettre recommandée avec avis de réception.

Le pouvoir préemptant se prononce dans un délai de trois mois à compter de la notification de ladite proposition. Sous peine de nullité, une aliénation ne peut être consentie à un tiers après la proposition d'acquistion et avant l'expiration de ce délai ou avant le refus émis par le pouvoir préemptant.

En cas de refus ou à défaut de réponse du pouvoir préemptant dans le délai visé à l'alinéa 2, le pouvoir préemptant ne peut plus exercer son droit de préemption sur l'immeuble proposé pendant un délai de deux ans à compter de la notification de la proposition, sauf si l'immeuble, ou une partie de cet immeuble, est aliéné à une valeur inférieure au prix demandé visé à l'alinéa 1er ou à des conditions pouvant être considérées comme plus avantageuses.

Art. 4. Champ d'application du droit de préemption

Le droit de préemption s'applique :

1° à toute aliénation à titre onéreux d'un immeuble ou de droits sociaux donnant vocation à l'attribution en propriété ou en jouissance d'un immeuble. Est assimilée à l'aliénation d'un immeuble toute convention à titre onéreux opérant une mise à disposition et un transfert de propriété différé ;

2° à toute cession de droits indivis portant sur un immeuble, sauf lorsque la cession est consentie à l'un des co-indivisaires ;

3° à tout apport en nature d'un immeuble au sein d'une société.

Art. 5. Opérations non soumises au droit de préemption

Le droit de préemption ne s'applique pas :

1° aux aliénations entre conjoints ;

2° aux aliénations entre partenaires légaux ;

3° aux aliénations entre parents ou alliés en ligne directe ;

4° aux aliénations entre une personne et les descendants de son conjoint ou de son partenaire légal ;

5° aux aliénations entre parents ou alliés en ligne collatérale jusqu'au quatrième degré inclus ;

6° aux immeubles faisant l'objet d'une procédure d'expropriation ;

7° aux immeubles du domaine privé de l'Etat et des communes ;

8° aux aliénations faites à des pouvoirs préemptant définis à l'article 1er ;

9° aux opérations de partage ;

10° aux ventes publiques ;

11° aux échanges de terrains, avec ou sans soulte, en ce compris les opérations relevant du champ d'application de la loi modifiée du 25 mai 1964 concernant le remembrement des biens ruraux ;

12° aux aliénations faites à et par des promoteurs publics au sens de l'article 16 de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement ;

13° aux aliénations faites à et par l'Etat ;

14° aux ventes d'immeubles à construire prévues par les articles 1601-1 à 1601-14 du Code civil.

Art. 6. Pluralité de droits de préemption et de pouvoirs préemptant

Les pouvoirs préemptant définis à l'article 1er sont prioritaires sur tout titulaire d'un droit de préemption conventionnel.

En cas de pluralité de pouvoirs préemptant, la commune est prioritaire sur le Fonds du Logement.

En cas de pluralité de droits de préemption légaux sur les parcelles définies à l'article 1er, l'Etat est prioritaire sur la commune et le Fonds du Logement.

Art. 7. Contestations

La réalisation d'une aliénation en violation des dispositions de la loi ou un détournement abusif des dispositions de la loi, ayant à titre d'un des objectifs principaux un contournement du droit de préemption, ouvre droit à une action en nullité au pouvoir préemptant lésé afin d'être déclaré judiciairement propriétaire en lieu et place de l'acquéreur aux prix et conditions stipulés dans l'acte annulé.

Cette action se prescrit par deux ans à partir de la date d'enregistrement de l'acte d'aliénation de l'immeuble concerné.

Le notaire instrumentaire ou l'autorité administrative indique dans tout acte authentique visé à l'article 4 si le droit de préemption s'y applique ou non et pour quel motif.

A défaut, le notaire est passible d'une des peines disciplinaires prévues par l'article 87 de la loi modifiée du 9 décembre 1976 relative à l'organisation du notariat.

En cas de contestation des prix et conditions stipulés dans l'acte annulé, ils sont fixés par le tribunal d'arrondissement de la situation de l'immeuble conformément aux dispositions de la loi modifiée du 15 mars 1979 sur l'expropriation pour cause d'utilité publique.

Les contestations auxquelles donnent lieu les décisions d'exercer le droit de préemption sont de la compétence des juridictions administratives.

Chapitre 2 – Aliénation de gré à gré

Art. 8. Convention d'aliénation

Toute convention portant sur une aliénation ou une opération à laquelle s'applique le droit de préemption en vertu de la présente loi est irréfragablement réputée conclue sous condition suspensive de la renonciation à l'exercice du droit de préemption.

Si la convention portant sur une aliénation ou une opération visées à l'article 4 concerne à la fois des parcelles soumises et des parcelles non soumises au droit de préemption, le pouvoir préemptant peut décider d'exercer son droit de préemption sur les parcelles soumises au droit de préemption.

Dans ce cas, le propriétaire peut exiger que le pouvoir préemptant se porte acquéreur de l'ensemble des immeubles visés par la convention.

A défaut d'accord amiable sur le prix des immeubles, le prix est fixé par le tribunal d'arrondissement de la situation de l'immeuble conformément aux dispositions de la loi modifiée du 15 mars 1979 sur l'expropriation pour cause d'utilité publique.

Le prix fixé par le tribunal tient compte de l'éventuelle dépréciation subie par la partie non soumise au droit de préemption du fait de la préemption sur la partie soumise au droit de préemption.

Art. 9. Notification par le notaire

Le notaire instrumentaire notifie par voie électronique à l'ensemble des pouvoirs préemptant définis à l'article 1er, avant la passation de l'acte authentique et dans le respect des délais prévus par les articles 10, 11 et 12, copie du compromis ou du projet d'acte, à moins que les pouvoirs préemptant n'aient renoncé à l'exercice de leur droit de préemption. Un accusé de transmission est généré automatiquement.

A défaut, le notaire est passible d'une des peines disciplinaires prévues par l'article 87 de la loi modifiée du 9 décembre 1976 relative à l'organisation du notariat.

Le notaire veillera à communiquer aux pouvoirs préemptant au moins les informations suivantes:

1° l'identité et le domicile ou le siège du propriétaire;

2° un extrait cadastral récent relatif à l'immeuble aliéné, reprenant sa désignation cadastrale et sa superficie;

3° les droits réels et les droits personnels qui y sont attachés;

4° la mention détaillée sinon une copie des éventuelles autorisations de construire et/ou des plans d'aménagement particulier couvrant l'immeuble aliéné, ainsi que le classement de celui-ci dans le plan d'aménagement général de la commune concernée sur base d'un certificat délivré par cette dernière dans le mois à compter de la demande;

5° l'indication du prix et des conditions de l'aliénation projetée;

6° à défaut de prix, la valeur conventionnelle de la contre-prestation stipulée à charge de la partie contractante.

Toutes clauses spécifiques entre parties ayant comme objectif un contournement du droit de préemption ne sont pas opposables au pouvoir préemptant.

Art. 10. Avis de réception du pouvoir préemptant

Dans le délai d'un mois à partir de la notification effectuée en application de l'article 9 les pouvoirs préemptant délivrent un avis de réception du dossier de notification au notaire et lui précisent que le dossier est complet.

A compter de la notification prévue à l'alinéa précédent, le pouvoir préemptant dispose du droit de visiter l'immeuble aliéné.

Si le pouvoir préemptant est la commune, l'avis de réception visé à l'alinéa 1er est délivré par le collège des bourgmestre et échevins.

Si le pouvoir préemptant est le Fonds du Logement, l'avis de réception visé à l'alinéa 1er est délivré par le directeur ou un directeur-adjoint.

A défaut de délivrer un avis de réception du dossier de notification au notaire dans le délai imparti, le pouvoir préemptant est considéré renoncer à l'exercice de son droit de préemption.

Art. 11. Notification de la décision de préempter

Dans les deux mois suivant la confirmation de la réception du dossier complet, les pouvoirs préemptant informent le notaire de leur décision d'exercer leur droit de préemption aux prix et conditions mentionnés dans le dossier de notification, sinon à la valeur conventionnelle tel que visée à l'article 9, point 6°.

Si le pouvoir préemptant est la commune la décision d'exercer le droit de préemption ou d'y renoncer est prise par le conseil communal.

Si le pouvoir préemptant est le Fonds du Logement la décision d'exercer le droit de préemption ou d'y renoncer est prise par le conseil d'administration.

Le silence du pouvoir préemptant dans le délai mentionné à l'alinéa 1er vaut renonciation à l'exercice de son droit de préemption.

Art. 12. Acte authentique

La signature de l'acte authentique a lieu après un délai d'au moins quinze jours à compter de la notification de la décision de préempter prévue à l'article 11.

Dans les deux mois de l'exercice du droit de préemption conformément à l'article 11, l'acte authentique devra être dressé par le notaire instrumentaire.

Dans l'hypothèse où le propriétaire cédant ne signe pas l'acte authentique requis, le pouvoir préemptant concerné est en droit de demander judiciairement, l'exécution forcée de l'opération d'aliénation ou la condamnation du propriétaire cédant au paiement de dommages et intérêts.

Art. 13. Modification de la convention entre parties originaires

Si la convention visée à l'article 8, ayant donné lieu à renonciation, de la part du pouvoir préemptant, à l'exercice de son droit de préemption, doit être actée devant le notaire, entre les parties originaires, mais à un prix ou à des conditions autres que ceux ayant fait l'objet du dossier de notification transmis par le notaire au pouvoir préemptant, la nouvelle convention donne lieu à une nouvelle procédure de notification.

Art. 14. Dispositions modificatives

La loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu est modifiée comme suit :

1° L'article 99*bis*, alinéa 3, est modifié comme suit :

Après les mots « résidence principale du contribuable » sont insérés les mots « , ni dans le cas où les conditions de l'article 102*ter* sont remplies » ;

2° L'article 99*ter*, alinéa 6, est modifié comme suit :

Après les mots « résidence principale du contribuable » sont insérés les mots « , ni dans le cas où les conditions de l'article 102*ter* sont remplies » ;

3° Il est inséré un nouvel article 102*ter*, libellé comme suit :

« Les bénéfices de spéculation visés à l'article 99*bis* et les bénéfices de cession visés à l'article 99*ter* sont exemptés de l'impôt sur le revenu s'ils sont réalisés par des personnes physiques sur des immeubles aliénés respectivement à l'Etat, aux communes et aux syndicats de communes, à l'exception des immeubles aliénés moyennant l'exercice d'un droit de préemption légal. ».

Art. 15. Dispositions abrogatoires

Les articles 3 à 12 et 29 de loi modifiée du 22 octobre 2008 sur le droit d'emphytéose et le droit de superficie et introduisant différentes mesures administratives et fiscales en faveur de la promotion de l'habitat sont abrogés.

Art. 16. Intitulé de citation

La référence à la présente loi se fait sous la forme suivante : « loi relative au droit de préemption en faveur de la promotion de l'habitat ».

Art. 17. Entrée en vigueur

La présente loi entre en vigueur le jour de sa publication au Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg.

L'article 14 entre en vigueur le jour de sa publication au Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg, sauf l'exception des immeubles aliénés moyennant le droit de préemption exercé en vertu de la loi modifiée du 17 avril 2018 concernant l'aménagement du territoire qui entre en vigueur à partir de l'année d'imposition 2024.

*

COMMENTAIRE DES ARTICLES DU PROJET DE LOI

Article 1er Pouvoirs préemptant et immeubles soumis au droit de préemption

Les zones concernées par le droit de préemption restent les mêmes que celles déjà concernées par le droit de préemption légal au titre de la loi modifiée du 22 octobre 2008 sur le droit d'emphytéose et le droit de superficie et introduisant différentes mesures administratives et fiscales en faveur de la promotion de l'habitat, ci-après désignée par la « loi de 2008 ».

Dans l'intérêt d'un urbanisme cohérent et efficace sont rajoutées au niveau des communes toutes les parcelles non construites situées entièrement ou partiellement dans des zones de bâtiments et d'équipements publics.

Les pouvoirs préemptant restent également les mêmes que ceux déjà prévus par la loi de 2008, à savoir les communes sur le territoire communal, et le Fonds du Logement sur le territoire national. Depuis la loi du 3 mars 2017 dite « Omnibus », l'Etat ne bénéficie plus de droit de préemption sur base de la loi de 2008. Cependant, suivant l'article 25 de la loi modifiée du 17 avril 2018 concernant l'aménagement du territoire, un droit de préemption peut être conféré à l'Etat dans le cadre d'un plan directeur sectoriel. Ce droit de préemption ne peut être exercé qu'en vue de la réalisation des objectifs de l'article 1er paragraphe 2 de la loi du 17 avril 2018.

Dans la mesure où des tentatives de contourner le droit de préemption risquent de surgir en jouant sur l'interprétation des termes « parcelles non construites », le présent projet définit les parcelles non construites comme une parcelle libre de toute construction destinée au séjour prolongée de personnes. A titre d'exemple, sont à considérer comme parcelles non construites, les parcelles de terrains sur lesquelles se trouvent érigés un hangar, un abri de jardin, des parkings ou encore une ruine.

Le terme « construction » doit être interprété conformément à la définition de la construction dégagée par les juridictions administratives en ce qui concerne l'interprétation de l'article 37 de loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain.

Le droit de préemption s'applique à l'intégralité des parcelles faisant l'objet de l'aliénation soumise au droit de préemption indépendamment si celles-ci sont situées entièrement ou seulement partiellement dans la zone visée, donc même si une ou plusieurs de ces parcelles ou parties des parcelles sont situées dans une zone non soumise au droit de préemption. Ceci se traduit par les termes « situées entièrement ou partiellement » pour qualifier les parcelles concernées.

Cette précision est apportée notamment pour éviter des opérations ou montages en vue d'un contournement du droit de préemption par exemple par des morcellements effectués dans le seul but d'échapper au droit de préemption.

Dans la même logique, si une parcelle se situe dans plusieurs zones préemptables, le pouvoir préemptant peut exercer son droit en se basant sur la zone qui se prête au mieux à la réalisation de son objectif invoqué.

Au point 7 dont la formulation est reprise de la loi de 2008, les termes « et située à l'extérieur de ces zones » sont supprimés pour éviter les insécurités qui en résultaient. Sont visées par ce point toutes les parcelles non construites situées entièrement ou partiellement dans une bande de cent mètres longeant la limite des zones urbanisées ou destinées à être urbanisées, c'est-à-dire que les parcelles soumises au droit de préemption peuvent être situées à cheval et se trouver tout aussi bien partiellement à l'intérieur des zones urbanisées ou destinées à être urbanisées, que partiellement au-delà de la bande de cent mètres longeant la limite des zones urbanisées ou destinées à être urbanisées.

Le terme « parcelle » vise dans le cadre de la présente loi la parcelle cadastrale identifiable à l'aide de son numéro cadastral conformément à la réglementation de la publicité foncière.

Article 2 Objectifs du droit de préemption

Le droit de préemption pouvant être perçu comme une atteinte au droit de propriété, il échet de le limiter au strict nécessaire et de bien définir les cas dans lesquels il peut être exercé, les intérêts privés et l'intérêt général devant être conciliés.

Dans un arrêt du 5 janvier 2021 (n° 44939C du rôle), la Cour administrative a relevé que « c'est sur cette toile de fonds que la loi pacte logement introduisit non pas un élargissement des possibilités d'expropriation pour cause d'utilité publique, mesure jugée trop incisive, mais une mise en place du

mécanisme de droit de préemption qui, quoiqu'interférant directement par rapport à la liberté contractuelle et au droit de propriété, fut jugé correspondre à une méthode plus douce ».

Dans un arrêt du 22 septembre 2020 (C-724/18) en matière de liberté d'établissement, la Cour de justice de l'Union européenne a encore reconnu que la lutte contre la pénurie de logements destinés à la location de longue durée constitue une raison impérieuse d'intérêt général.

Dans le prédit arrêt du 5 janvier 2021 (n° 44939C du rôle), la Cour administrative a encore retenu que « dès 2008, les mobiles de la loi pacte logement, consistant à justifier le droit de préemption par l'objectif de création de logements pour personnes économiquement plus faibles sont manifestes ».

Dans un jugement du 14 décembre 2017 (n° 38474 du rôle), le Tribunal administratif a retenu que « l'aménagement de logements sociaux peut, le cas échéant, être qualifié d'intérêt général ou d'utilité publique ».

Le droit de préemption peut être exercé en vue de la réalisation de logements abordables. Dans un souci de cohérence de la législation en matière de logement, la terminologie est calquée sur celle du projet de loi n°7937 relative au logement abordable.

Les termes logements abordables englobent les logements destinés :

a) à la vente abordable ;

b) à la vente à coût modéré ;

c) à la location abordable ; et

d) à la gestion locative sociale,

au sens dudit projet de loi.

En cas de projets urbanistiques d'envergure, les logements abordables peuvent faire partie d'un projet de construction de logements de toutes natures permettant ainsi de promouvoir une plus grande mixité sociale.

Il est précisé que le droit de préemption pour la mise en œuvre d'un projet de logements abordables s'étend à toutes les acquisitions à réaliser par le pouvoir préemptant pour pouvoir obtenir la délivrance de l'ensemble des autorisations administratives nécessaires pour le projet. A titre d'exemple sont citées les mesures compensatoires au sens de la loi modifiée du 18 juillet 2018 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles.

Le droit de préemption peut également être exercé en vue de la réalisation d'équipements collectifs, de travaux de voirie et d'équipements publics.

Les deux objectifs prémentionnés (1) ne pouvant souvent pas être réalisés d'un seul coup, mais seulement par étapes, et après avoir réuni l'ensemble du foncier nécessaire, que ce soit en raison de leur complexité, de leur taille ou autre, et (2) relevant, de par leur nature, d'une planification à moyen et court termes des pouvoirs préemptant, l'exercice du droit de préemption est également prévu pour l'acquisition progressive d'immeubles afin d'anticiper la réalisation immédiate ou en étapes successives d'un objectif visé aux points 1 à 2.

Cette faculté de l'exercice du droit de préemption pour la réalisation immédiate ou en étapes successives d'un objectif visé aux points 1 à 2 trouve sa raison d'être dans le fait qu'en pratique, le parcellaire faisant l'objet d'une aliénation immobilière entre acteurs privés ne correspond quasiment jamais exactement aux besoins d'un projet du pouvoir préemptant.

Dans cette logique, le droit de préemption peut être exercé, à titre d'exemples, dans le cadre d'une restructuration urbanistique, dans le cadre d'un PAP notamment pour atteindre la masse critique de foncier pour pouvoir réaliser un PAP, en vue du déblocage d'une situation problématique liée au foncier, en vue de l'« arrondissement » de la propriété du pouvoir préemptant donnant l'opportunité de réaliser de nouveaux projets de logement, en vue d'anticiper des actions ou opérations d'aménagement, etc. Le fait d'être déjà propriétaire dans le quartier concerné peut faciliter la tâche du pouvoir préemptant de motiver l'exercice de son droit de préemption.

Concernant la justification de la finalité poursuivie par l'exercice du droit de préemption, il y a lieu de tenir compte de l'évolution jurisprudentielle y relative, qui est retracée ci-après.

Dans un jugement du 22 juillet 2020 (n° 42595 du rôle), le tribunal administratif, en se référant aux documents parlementaires n°6704-4 et n°6704-13, a retenu que « la volonté du législateur était de cadrer l'exercice du droit de préemption par l'obligation à charge du pouvoir préemptant d'expliquer la finalité de l'exercice du droit de préemption, qui non seulement doit correspondre à l'une des finalités

énumérées à l'article 3 de la loi pacte logement, mais qui doit encore correspondre à un projet concret ou du moins en voie de concrétisation, les explications fournies ne pouvant en tout cas pas se limiter à des considérations abstraites et hypothétiques. ».

En l'espèce, la commune, pouvoir préemptant, s'est limitée à affirmer que l'exercice de son droit de préemption se situe dans les limites de la loi pacte logement, puisque potentiellement elle pourrait réaliser l'une des catégories de projets prévues par l'article 3 de cette loi.

Dans ces conditions, le tribunal administratif a été amené à juger que « les explications fournies par la commune et se résumant à l'affirmation péremptoire qu'elle pourrait réaliser une des catégories de projets tels que prévus par l'article 3 de la loi Pacte logement, sans même préciser laquelle des trois catégories de projets y visées elle entend réaliser, et a fortiori sans faire état d'un quelconque projet concret ne fût-il en voie de concrétisation, ne sont en tout état de cause pas conformes aux exigences posées par l'article 3 précité (…). ».

Par la suite, dans un arrêt du 5 janvier 2021 (n° 44939C du rôle), la Cour administrative a eu l'occasion de se prononcer sur la même affaire. Selon la Cour administrative « Il va de soi que le pouvoir préemptant, en décidant de procéder à la préemption, se trouve obligé non seulement d'indiquer l'objectif concret de sa démarche (…), mais encore de s'engager à utiliser effectivement le terrain préempté aux fins voulues dans les meilleurs délais possibles. ».

Néanmoins, contrairement à la décision de première instance, la Cour administrative a retenu que l'indication de l'objectif du droit de préemption « sans devoir comporter un projet d'ores et déjà concrétisé, vaut cependant engagement par la commune de procéder à une réalisation afférente dans les délais les plus rapprochés possibles. » Ainsi, la Cour affirme qu'il serait disproportionné d'exiger des autorités exerçant le droit de préemption de faire état, dès l'exercice de ce droit, d'un projet concret voire d'un projet en voie de concrétisation.

Dans un jugement ultérieur du 3 mars 2021 (n° rôle 40914a), le Tribunal administratif a eu l'occasion de se prononcer sur le même sujet en retenant que la motivation à la base du droit de préemption, qui s'apprécie au moment de l'exercice du droit de préemption, doit pouvoir être retracée par le tribunal en cas de recours contentieux. Plus loin, le tribunal retient ce qui suit : « la réalité et le sérieux de cette intention doivent être vérifiables à partir des éléments du dossier tel qu'il existait au moment de l'exercice du droit de préemption, en l'occurrence à partir d'un faisceau d'indices, tels que, par exemple, des délibérations, des études, des échanges de courriers, des lettres, des notes de services (…). »

Il s'ensuit de tout ce qui précède que le droit de préemption instauré par la loi pacte logement, ainsi que les finalités de son exercice, sont éminemment liés à l'objectif prévu par la loi, soit la création de logements abordables, et doivent être appréciés par rapport à celui-ci.

La réalisation d'un projet répondant aux objectifs énumérés à l'article 2 étant d'intérêt général, le pouvoir préemptant doit indiquer quel(s) des objectifs il invoque, au moment où la décision relative à l'exercice du droit de préemption est prise. Il doit de tout temps veiller à éviter le reproche d'exercer son droit de façon arbitraire. Ceci dit, la simple référence à un ou, le cas échéant, plusieurs objectifs énumérés à l'article 2 par le pouvoir préemptant constitue une indication suffisante.

Cette indication de l'objectif en vue duquel le droit de préemption est exercé vaut engagement de la part du pouvoir préemptant de procéder à une réalisation afférente dans les délais les plus rapprochés possibles compte tenu des circonstances du cas d'espèce.

Comme les délais dans lesquels les objectifs visés à l'article 2 peuvent être réalisés varient fortement en fonction notamment des zones concernées, de contraintes légitimement inconnues au moment de l'exercice du droit de préemption, etc., il a été choisi de ne pas prévoir de délai endéans lesquels les objectifs invoqués doivent être réalisés. Dans l'intérêt de l'acceptation de l'instrument du droit de préemption, les pouvoirs préemptant sont néanmoins appelés à déployer un maximum d'efforts pour réduire ce délai au strict minimum.

Cependant, comme les hypothèses dans lesquelles un ou plusieurs des objectifs visés à l'article 2 peuvent être invoqués par le pouvoir préemptant peuvent être très variées dans la pratique, et qu'il est partant impossible de les énumérer d'avance de façon exhaustive, il a été choisi que la simple référence aux objectifs visés à l'article 2 est admise.

En ce qui concerne le droit de préemption exercé par les communes et dont la valeur de la transaction dépasse le seuil de l'article 106 de la loi communale du 13 décembre 1988 telle que modifiée, les acquisitions opérées via l'exercice d'un droit de préemption seront contrôlées par le ministère de l'Intérieur quant à sa conformité avec la présente loi. En ce qui concerne le droit de préemption exercé

par le Fonds du Logement, la décision de préemption du Fonds du Logement est soumise à approbation du ministre ayant le Logement dans ses attributions conformément à l'article 29 de la loi du 24 avril 2017 portant réorganisation de l'établissement public nommé « Fonds du Logement ».

Si la surface des parcelles préemptées est telle qu'il sera possible d'y réaliser un projet d'envergure, la décision de préemption peut faire référence à plusieurs objectifs.

Article 3 Proposition d'acquisition

Cette disposition est prévue pour donner au propriétaire d'un immeuble qu'il entend aliéner la possibilité de connaître la position du pouvoir préemptant à un stade précoce. Il est souligné qu'il ne s'agit que d'une faculté, et non d'une obligation pour le propriétaire. Néanmoins, le propriétaire personne physique a intérêt de saisir cette faculté en vue de pouvoir bénéficier de l'avantage fiscal prévu à l'article 14, alors qu'il en est au contraire exclu au cas où l'aliénation a lieu après exercice du droit de préemption.

S'il est encore vrai que le propriétaire peut proposer l'acquisition d'un immeuble qu'il entend aliéner en premier lieu au pouvoir préemptant sans que cela soit expressément prévu par la loi, l'introduction de cette disposition constitue une plus-value en ce qu'il en découle que si le pouvoir préemptant n'est pas intéressé, l'aliénation entre acteurs privés pourra se faire sans être affectée des délais imposés par le droit de préemption légal. De plus, les parties à l'aliénation ne risquent plus d'engager des frais d'études et autres pour une opération qui au final n'aura pas lieu en raison de l'exercice du droit de préemption légal, comme elles ont pu connaître la position du pouvoir préemptant en amont. Elles ne sauraient donc invoquer un préjudice, notamment financier, du fait de l'exercice du droit de préemption. Cela est d'autant plus vrai que dans les opérations immobilières d'importance interviennent de façon générale des professionnels qui ne sauraient légitiment ignorer que les immeubles en cause sont soumis au droit de préemption et omettre de recourir à cette possibilité de connaître la position du pouvoir préemptant.

Pendant le délai de trois mois dont bénéficie le pouvoir préemptant pour se prononcer, il peut bien évidemment négocier le prix proposé avec le propriétaire.

Les décisions portant sur les propositions d'acquisition doivent se faire conformément aux dispositions de l'article 11, afin de respecter les mêmes formalités qu'au niveau de l'exercice du droit de préemption garantissant l'intervention de l'organe compétent du pouvoir préemptant.

Ainsi, l'acceptation et la renonciation à la proposition d'acquisition revient au conseil communal, si le pouvoir préemptant est une commune. Ceci étant dit, toute tentative de négociation du prix ou des modalités de la vente doit être menée par le collège des bourgmestre et échevins en amont de la décision de préempter ou non du conseil communal.

Par analogie, s'il s'agit du Fonds du Logement, cette compétence revient au conseil d'administration.

Il est prévu qu'en cas de refus ou à défaut de réponse du pouvoir préemptant dans le délai visé à l'alinéa 2, il ne peut pas exercer son droit de préemption sur l'immeuble proposé pendant un délai de deux ans à compter de la notification de la proposition. Le délai de deux ans est considéré comme suffisant aux parties à une aliénation pour faire toutes les analyses préalables qu'elles estiment nécessaires au développement de leur projet. Cette proposition d'acquisition, étant expressément prévue, une partie, n'y ayant pas eu recours, ne pourra que difficilement invoquer un préjudice si elle est évincée d'une opération d'aliénation du fait de l'exercice du droit de préemption.

Enfin, il est précisé que le pouvoir préemptant bénéficie néanmoins de son droit de préemption pendant ce délai de deux ans, si l'immeuble, ou une partie de l'immeuble, en cause est aliéné à une valeur inférieure au prix initialement demandé au pouvoir préemptant ou à des conditions pouvant être considérées comme étant plus avantageuses. Cette disposition vise donc non seulement les ventes, mais toutes sortes d'aliénations que les parties pourraient envisager de choisir pour le transfert de propriété de l'immeuble en cause. L'idée consiste à éviter, d'un côté, des propositions d'acquisition « artificielles » à des prix exagérément élevés dans le seul but de dissuader le pouvoir préemptant d'acquérir les biens en question, et de l'autre côté, une augmentation des prix pouvant être perçue comme une spéculation indirecte. Dans la mesure où les conditions de l'aliénation ont une répercussion sur la détermination du prix et où les tentatives de contourner le droit de préemption peuvent se présenter sous des formes très variées, ce n'est pas seulement le prix lui-même qui est pris en considération, mais également une éventuelle modification des conditions de l'aliénation pouvant avoir une influence sur ce prix.

Afin de ne pas perdre du temps, le propriétaire peut adresser sa proposition d'acquisition en même temps à tous les pouvoirs préemptant concernés. Les règles de priorité prévues par l'article 6 sont d'application.

Le notaire chargé de recevoir un acte tombant dans le champ d'application de la présente loi doit procéder aux formalités de notification prévues par l'article 9, sauf s'il dispose d'une preuve écrite de la renonciation du pouvoir préemptant intervenu dans le cadre du présent article.

Article 4 Champ d'application du droit de préemption

Cet article énumère les aliénations qui tombent dans le champ d'application du droit de préemption légal.

Le droit de préemption s'appliquant aux aliénations donnant vocation à la jouissance d'un immeuble, il s'applique plus particulièrement aux aliénations d'un droit d'emphytéose.

Au champ d'application du droit de préemption déjà prévu depuis la loi de 2008, sont rajoutées la cession de droits sociaux et la cession de droits indivis portant sur un immeuble, sauf lorsque la cession est consentie à l'un des co-indivisaires. Cette extension du champ d'application du droit de préemption vise à éviter des abus qui ont été observés en pratique et rapportés aux auteurs de la présente, à savoir des montages de « share deal » et la constitution d'indivisions « artificielles » dans le seul but de contourner le droit de préemption légal.

Article 5 Opérations non soumises au droit de préemption

Cet article énumère les opérations qui sont exclues du champ d'application du droit de préemption légal. En substance, il s'agit de celles déjà prévues par la loi de 2008. Ont été rajoutées pour se situer dans le cadre familial les aliénations entre une personne et les descendants de son conjoint ou de son partenaire légal. Ont été également rajoutées les aliénations faites à et par l'Etat en raison de la nécessaire cohérence de la gestion du patrimoine immobilier de l'Etat.

Quant aux échanges, il est précisé que conformément à l'application du droit civil en la matière, ceux-ci sont à requalifier en vente si la soulte est élevée par rapport à la valeur des immeubles échangés, si la soulte stipulée est supérieure à la valeur de l'immeuble échangé, si la forme de l'échange est utilisée pour dissimuler une vente aux fins d'échapper au droit de préemption.

Article 6 Pluralité de droits de préemption et de pouvoirs préemptant

Cet article reprend principalement les dispositions de la loi de 2008.

En outre, il est précisé que si plusieurs droits de préemption légaux s'appliquent à une parcelle et à une aliénation ou autre opération visées par la présente loi, un éventuel droit de préemption légal de l'Etat issu d'une autre loi est prioritaire sur celui des communes et du Fonds du Logement. Il est considéré que l'intérêt national prévaut sur un intérêt local ou sur un intérêt d'un secteur déterminé.

Si un même pouvoir préemptant est confronté au cas de figure où il dispose de plusieurs droits de préemption légaux (issus de différentes lois) sur une même parcelle, il « choisit » le droit de préemption en fonction de l'objectif qu'il est amené à invoquer.

Article 7 Contestations

Les deux premiers alinéas reprennent les dispositions de la loi de 2008 tout en rajoutant un dispositif « anti-abus » en raison des nombreux montages pour contourner le droit de préemption légal qui ont pu être observés dans la pratique et qui ont été rapportés aux auteurs du projet de loi. Etant donné qu'il est impossible de prévoir toutes les tentatives de fraudes et de les énumérer limitativement, une formule générale a été choisie. Il reviendra aux tribunaux de déterminer au cas par cas, si un détournement abusif est à retenir.

Dans le but de renforcer encore l'effet dissuasif au contournement du droit de préemption légal, le notaire instrumentaire doit indiquer dans tout acte authentique si le droit de préemption s'applique ou non et pour quel motif, c'est-à-dire quels sont les cas énumérés par les articles 4 et 5 qui sont d'application en l'espèce. Cette obligation s'applique non seulement aux notaires en charge de recevoir un acte authentique, mais également aux autorités administratives qui dressent des actes administratifs, à savoir essentiellement l'Administration de l'enregistrement, des domaines et de la TVA et les administrations communales.

La décision portant exercice du droit de préemption légal de la part d'un pouvoir préemptant participe « au noyau dur des décisions administratives » et constitue un acte administratif détachable. Il s'agit d'un droit « conféré à une personne de droit public dans le cadre d'une mission de droit public » conférant au pouvoir préemptant « des droits exorbitants du droit commun exercés en vertu de pouvoirs de puissance publique lui attribués ». La Cour administrative l'a rappelé dans un arrêt du 21 janvier 2020, numéro 43240C du rôle. Pour faciliter la compréhension de la loi, il a été choisi de préciser expressément que les contestations auxquelles donnent lieu les décisions d'exercer le droit de préemption relèvent de la compétence des juridictions administratives.

Chapitre 2 – Aliénation de gré à gré

Article 8 Convention d'aliénation

L'alinéa 1er reprend les dispositions de la loi de 2008.

Il est ensuite précisé que si la convention portant sur une aliénation ou une opération visée à l'article 4 concerne à la fois des parcelles soumises et des parcelles non soumises au droit de préemption, le pouvoir préemptant peut décider d'exercer son droit exclusivement sur les parcelles soumises au droit de préemption.

Cette règle est introduite pour répondre à une question pratique de mise en œuvre du droit de préemption. Elle vise à éviter de devoir recourir systématiquement à des évaluations pour une partie des immeubles compris dans une aliénation ou une opération. Les parties à l'aliénation ou à l'opération sont ainsi amenées à réfléchir dès le départ sur la bonne structuration de leurs conventions. Si elles ne souhaitent pas que l'exercice du droit de préemption affecte indirectement des immeubles, qui considérés individuellement ne tomberaient pas dans le champ d'application du droit de préemption, il suffira de ne pas les inclure dans l'aliénation ou l'opération comprenant des parcelles soumises au droit de préemption, mais d'en disposer dans une convention à part.

Le propriétaire peut exiger que le pouvoir préemptant se porte acquéreur de l'ensemble des immeubles visés par la convention, même si seulement un ou plusieurs de ces immeubles sont soumis au droit de préemption, pour éviter que le propriétaire subisse un préjudice du fait du « fractionnement » de la convention dû à l'exercice du droit de préemption.

Article 9 Notification par le notaire

Cet article reprend les dispositions de la loi de 2008. Il ne fait plus référence aux « actes authentiques d'aliénation », mais aux « actes authentiques » tout court pour éviter des discussions sur la définition extensive ou restrictive de l'acte authentique d'aliénation dans le contexte de la présente extension du champ d'application du droit de préemption à d'autres opérations que celles prévues par la loi de 2008.

Il convient encore de souligner l'importance du point 6 de l'alinéa 3, repris de la loi de 2008, qui semble avoir été souvent ignoré en pratique. Les parties font souvent preuve d'imagination pour intégrer dans leurs conventions des formes spéciales de dation en paiement ou autres, visant ainsi d'éviter l'exercice du droit de préemption par des clauses spéciales que le pouvoir préemptant ne saurait honorer. La loi de 2008 vise la valeur conventionnelle de la contre-prestation stipulée à charge de « l'acquéreur ». Les termes « la partie contractante » sont plus généraux, comme le droit de préemption ne s'applique pas exclusivement aux ventes.

Dans cet ordre d'idées, un nouveau dernier aliéna est ajouté prévoyant que toutes clauses spécifiques entre parties ayant comme objectif un contournement du droit de préemption ne sont pas opposables au pouvoir préemptant.

Le point 4 de l'aliéna 3 mentionne, depuis la loi de 2008 déjà, le certificat à délivrer par les communes renseignant le classement d'une parcelle dans son plan d'aménagement général. L'importance de ce certificat doit être mise en exergue dans la mesure où le notaire instrumentaire doit se baser sur ledit certificat pour pouvoir déterminer si une aliénation ou opération tombe dans le champ d'application du droit de préemption. Il est désormais précisé que ledit certificat, comportant une simple information administrative, doit être délivré endéans un mois suivant la date de la demande. En effet, la délivrance dudit certificat fait partie de la mission de service public des communes.

Par conséquent, les administrations communales doivent veiller à établir ces certificats avec grand soin et à les émettre dans un bref délai pour éviter de constituer un frein aux opérations immobilières du marché privé. Tout dysfonctionnement à cet égard risque d'entraîner des conséquences économiques

négatives pour les parties à la convention. Le cas échéant, la responsabilité civile de la commune pourrait être engagée.

A cela s'ajoute que les communes, bénéficiant de l'instrument du droit de préemption, doivent en contrepartie déployer les efforts nécessaires pour réduire au maximum le sentiment d'entrave au droit de propriété et à la liberté contractuelle éprouvé par certaines parties aux conventions, et faire preuve d'une bonne administration, se traduisant notamment par un traitement avec célérité, des dossiers relatifs au droit de préemption.

Article 10 Avis de réception du pouvoir préemptant

Cet article reprend les dispositions de la loi de 2008, tout en précisant qui délivre l'avis de réception.

Article 11 Notification de la décision de préempter

Cet article reprend les dispositions de la loi de 2008 tout en allongeant le délai imparti aux pouvoirs préemptant pour prendre la décision d'exercer ou non le droit de préemption.

En l'absence d'une disposition légale précisant l'autorité communale responsable pour prendre la décision d'exercice du droit de préemption, la Cour administrative dans un arrêt du 5 janvier 2021 a tranché qu'il appartient au collège des bourgmestre et échevins de prendre la décision d'exercice du droit de préemption eu égard aux délais stricts et essentiellement courts impartis aux pouvoirs préemptant. Cependant, et dans la mesure où la décision de préemption aboutit à faire entrer un bien immeuble dans le patrimoine communal, cette décision de préemption prise par le collège des bourgmestre et échevins doit être entérinée par le conseil communal avant la passation de l'acte. La jurisprudence repose donc, entre autres, sur des considérations plutôt pratiques dépourvues de pertinence en présence d'un nouvel agencement des délais de procédure qui dorénavant accordent au conseil communal un délai de deux mois pour prendre la décision de préemption sans que pour autant la durée totale de la procédure ne soit prolongée.

L'argument juridique selon que la décision de préemption revenait au collège des bourgmestre et échevins, compétent en vertu de l'article 57.1° de la loi communale pour l'exécution des lois et règlements qui ne concernent pas la police communale est discutable. Selon de Tollenaere le collège des bourgmestre et échevins n'est investi de l'exécution des lois et règlements que pour autant que cette exécution lui a été spécialement confiée, ce qui n'est pas le cas pour la décision de préemption[1] alors que la loi en vigueur est muette à ce sujet. Wilkin est d'avis qu'à défaut de textes opérant une nette distinction entre les compétences des organes de la commune, le conseil communal domine le collège des bourgmestre et échevins[2].

Par ailleurs au Grand-Duché de Luxembourg il est traditionnellement distingué entre les pouvoirs du collège des bourgmestre et échevins qu'il exerce en tant qu'organe de l'Etat d'une part, et en tant qu'organe de la commune d'autre part. L'exécution des lois et des règlements et arrêtés grand-ducaux et ministériels ressort au collège en tant qu'organe de l'Etat. Cependant l'exercice du pouvoir de préemption relève des seules affaires communales.

La Cour administrative s'est prononcée sur l'exercice du droit de préemption, mais pas sur la renonciation à ce droit. Une renonciation à l'exercice du droit de préemption décidée par le collège des bourgmestre et échevins et notifiée au notaire privait le conseil communal de la possibilité de prendre position par rapport au dossier de préemption présenté à la commune, qui au sens de l'article 28 de la loi communale du 13 décembre 1988 telle que modifiée dispose d'une compétence générale pour tout ce qui est d'intérêt communal. En l'absence d'une compétence d'attribution du collège des bourgmestre et échevins spécifiquement dédiée à la renonciation du droit de préemption, cette manière de procéder engendre néanmoins une incohérence dans la répartition des compétences entre le collège des bourgmestre et échevins et le conseil communal.

Dès lors le conseil communal est l'organe auquel il revient, par la nature des choses, de décider sur l'exercice du droit de préemption ou sur la renonciation à l'exercice de ce droit.

En allongeant les délais impartis pour la prise de décision de l'exercice du droit de préemption, le conseil communal disposera du temps nécessaire pour prendre position par rapport à l'ensemble des

1 De Tollenaere, Nouveau commentaire de la Loi Communale, Larcier 1955, n°558.

2 Robert Wilkin, Précis du Droit Communal, Bruylant 1959. n°657.

dossiers et décider s'il exerce ou non le droit de préemption. Ainsi, le pouvoir préemptant au niveau communal sera dans tous les cas le conseil communal, qui conformément aux articles 28 et 106 de la loi communale est compétent pour les transactions immobilières.

Ceci permettra d'offrir une plus grande sécurité juridique pour les parties impliquées dans la mesure où la décision d'exercice ou de renonciation à l'exercice du droit de préemption sera connue définitivement au plus tard au bout de deux mois suivant la confirmation de la réception du dossier. On évite ainsi que le droit de préemption exercé par le collège des bourgmestre et échevins ne soit invalidé par le conseil communal juste avant la passation de l'acte ; risque qui est réel, notamment si aucun financement adéquat n'est disponible au moment où la décision d'exercer le droit de préemption est prise.

Finalement il y a lieu de considérer qu'un certain nombre de compromis de vente stipulent qu'un acompte est à verser par l'acquéreur au moment de la signature du compromis de vente. Si la décision de préempter revenait au collège des bourgmestre et échevins il devrait renoncer à l'exercice de son droit en l'absence de crédit budgétaire alors que dans ce cas le conseil communal a l'avantage de voter les crédits nécessaires préalablement à l'exercice du droit de préemption.

Par analogie, cette compétence revient au conseil d'administration du Fonds de Logement.

Article 12 Acte authentique

Cet article reprend les dispositions de la loi de 2008. Dans la mesure où le délai accordé aux pouvoirs préemptant pour la prise de décision a été rallongé et afin de ne pas prolonger la procédure de préemption d'un mois, le délai prévu à l'article 12 pour dresser l'acte authentique a été réduit de 3 à 2 mois. Ainsi, le délai total de procédure reste désormais le même.

Un nouvel alinéa 1er est ajouté qui prévoit un délai de standstill, à l'instar de la réglementation en matière de marchés publics. Dans la mesure où l'exercice du droit de préemption constitue un acte administratif détachable, il échet de permettre aux parties concernées d'introduire le cas échéant un recours devant le tribunal administratif en temps utile, avant la signature du contrat de nature civile.

Article 13 Modification de la convention entre parties originaires

Cet article reprend les dispositions de la loi de 2008.

Article 14 Dispositions modificatives

Il est proposé d'introduire la disposition de l'article 29 de la loi de 2008 dans la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu (« LIR »).

La disposition de l'article 29 de la loi de 2008 avait prévu une exemption des bénéfices de spéculation au sens de l'article 99bis ou des bénéfices de cession au sens de l'article 99ter LIR pour les immeubles aliénés par des personnes physiques à l'Etat, une commune ou un syndicat de communes, à l'exception des terrains aliénés via l'exercice d'un droit de préemption. Suite à l'introduction de la disposition de l'article 29 de la loi de 2008 dans la LIR, cette exemption est maintenue et englobe les immeubles aliénés suite à une proposition d'acquisition au sens de l'article 3 de la présente loi. Par contre, les immeubles aliénés via l'exercice d'un droit de préemption légal, que ce soit en vertu de l'article 1er de la présente loi ou en vertu de la loi modifiée du 17 avril 2018 concernant l'aménagement du territoire ou en vertu d'un autre droit de préemption légal, sont imposables comme bénéfice de spéculation au sens de l'article 99bis ou comme bénéfice de cession au sens de l'article 99ter LIR.

Article 15 Dispositions abrogatoires

Cet article abroge les dispositions relatives au droit de préemption et certaines dispositions fiscales de la loi modifiée du 22 octobre 2008 sur le droit d'emphytéose et le droit de superficie et introduisant différentes mesures administratives et fiscales en faveur de la promotion de l'habitat, initialement dite loi pacte logement. Elle a changé son intitulé avec l'entrée en vigueur de la loi du la loi du 30 juillet 2021 relative au Pacte Logement 2.0.

Article 16 Intitulé de citation

Néant.

Article 17 Entrée en vigueur

Il est proposé de prévoir une entrée en vigueur différée pour ce qui est des immeubles aliénés moyennant le droit de préemption exercé en vertu de la loi modifiée du 17 avril 2018 concernant l'aménagement du territoire. A l'instant, la loi modifiée du 17 avril 2018 concernant l'aménagement du territoire ne prévoit pas de disposition d'exemption similaire à la loi de 2008. Par conséquent, les bénéfices résultant d'une aliénation d'immeubles sur base de la loi modifiée du 17 avril 2018 concernant l'aménagement du territoire sont exempts d'impôt sur le revenu, même si l'aliénation s'est réalisée suite à l'exercice du droit de préemption par l'Etat, une commune ou un syndicat de communes. Il est proposé de prévoir une entrée en vigueur pour ces droits de préemption à partir de l'année d'imposition 2024.

*

FICHE FINANCIERE DU PROJET DE LOI

Le projet de loi vise à répondre aux insécurités juridiques que le droit de préemption introduit en 2008 par la loi dite pacte logement 1.0. a connues.

Ainsi, les pouvoirs préemptant devraient être plus enclins à exercer leur droit de préemption. Ceci pourrait signifier que les pouvoirs préemptant devraient moins souvent recourir aux ventes de gré à gré.

Dans les cas de ventes de gré à gré, le vendeur peut profiter d'une défiscalisation du produit de sa cession. Ainsi, l'Etat perd des recettes fiscales, en contrepartie, l'acquéreur devrait évidemment négocier le prix d'autant vers le bas, de sorte que cette perte de rentrées fiscales serait compensée.

Dans le cas de l'exercice du droit de préemption, l'acquéreur doit payer un prix plus élevé, étant donné qu'il ne peut pas renégocier en fonction d'une défiscalisation – inexistante – du produit de la vente. En contrepartie, l'Etat ne perd pas les recettes fiscales qu'il perçoit dans le cas d'une vente de gré à gré entre deux acteurs privés.

On peut dès lors estimer que l'exercice du droit de préemption ne représente pas un impact budgétaire pour l'Etat.

*

TEXTES COORDONNES

TEXTE COORDONNE

des articles 3 à 12 et 29 de la loi modifiée du 22 octobre 2008 sur le droit d'emphytéose et le droit de superficie et introduisant différentes mesures administratives et fiscales en faveur de la promotion de l'habitat

Les articles 3 à 12 et 29 de la loi modifiée du 22 octobre 2008 sur le droit d'emphytéose et le droit de superficie et introduisant différentes mesures administratives et fiscales en faveur de la promotion de l'habitat se liraient dès lors comme suit :

TITRE 2

Du droit de préemption

Chapitre 1er – Dispositions générales

Art. 3. à 6. *abrogés*

Chapitre 2 – Aliénation de gré à gré

Art. 7. à 12. *abrogés*

Chapitre 2 – Des mesures fiscales

Art. 29. *Plus-values et bénéfices de cession exemptés d'impôt sur le revenu.*

Abrogé

*

TEXTE COORDONNE
des articles 99*bis* et 99*ter* de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu

Les articles 99*bis* et 99*ter* de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu se liraient dès lors comme suit :

Art. 99*bis*.

(1) Sont imposables aux termes du présent article les bénéfices résultant des opérations de spéculation ci-après spécifiées pour autant qu'ils ne sont pas imposables dans une catégorie de revenus visée sub 1 à 7 de l'article 10 :

1. Les réalisations de biens récemment acquis à titre onéreux. Les biens sont censés récemment acquis lorsque l'intervalle entre l'acquisition ou la constitution et la réalisation ne dépasse pas:

   a) deux ans pour les immeubles;

   b) six mois pour les autres biens.
2. Les opérations de cession où la cession des biens précède l'acquisition.

(1a) Par dérogation à l'alinéa 1, est toujours imposable comme bénéfice de spéculation aux termes des dispositions du présent article,

1. l'intéressement aux plus-values (carried interests) touché par des personnes physiques, salariées de gestionnaires de fonds d'investissement alternatifs ou de sociétés de gestion de fonds d'investissement alternatifs, sur la base d'un droit d'intéressement – à l'exclusion du produit de la plus-value résultant de la réalisation de leurs parts, actions ou droits représentatifs d'un placement financier émis par un fonds d'investissement alternatif et visés au numéro 2. ci-après – donnant lieu à des droits différents sur l'actif net ou les produits de ce fonds. En outre, il faut que le droit à l'intéressement leur attribué en fonction de la qualité de leur personne et de la performance de l'investissement leur ait été accordé sous la condition expresse que les actionnaires ou détenteurs de parts doivent avoir récupéré au préalable la mise intégrale de leur investissement dans le fonds d'investissement alternatifs ou dans les actifs sous-jacents;
2. les bénéfices de spéculation résultant de la réalisation de parts, actions ou titres représentatifs d'un placement financier émis par un fonds d'investissement alternatif, assortis d'un droit d'intéressement, tel que prévu au numéro 1., par des cédants, des personnes physiques, salariés de gestionnaires de fonds d'investissement alternatifs ou de sociétés de gestion de fonds d'investissement alternatifs. Toutefois, lorsque l'intervalle entre l'acquisition ou la constitution de ces parts, actions ou titres et leur réalisation dépasse six mois, le bénéfice de spéculation résultant de cette réalisation ne constitue pas un revenu imposable, à moins que les dispositions de l'article 100 ne sortent leurs effets.

(2) Le bénéfice ou la perte de spéculation est égal à la différence entre d'une part le prix de réalisation et d'autre part le prix d'acquisition ou de revient augmenté des frais d'obtention. Les bénéfices de spéculation ne sont pas imposables, lorsque le bénéfice total réalisé pendant l'année civile est inférieur à 500 euros.

(3) Le présent article n'est pas applicable dans la mesure où un immeuble aliéné constitue, au sens de l'article 102*bis*, la résidence principale du contribuable**, ni dans le cas où les conditions de l'article 102*ter* sont remplies**.

Art. 99*ter*.

(1) Est imposable aux termes du présent article le revenu provenant de l'aliénation à titre onéreux, plus de deux ans après leur acquisition ou leur constitution, d'immeubles qui ne dépendent ni de l'actif

net investi d'une entreprise ni de l'actif net servant à l'exercice d'une profession libérale. Sont également exclus les immeubles dépendant d'une exploitation agricole ou forestière, sauf en ce qui concerne le sol.

(2) Le revenu est égal à la différence entre, d'une part, le prix de réalisation et, d'autre part, le prix d'acquisition ou de revient augmenté des frais d'obtention.

(3) Lorsqu'il s'agit de terrains agricoles et forestiers il sera toutefois déduit à titre de prix d'acquisition au minimum un forfait par unité de surface à fixer par règlement grand-ducal. Cette déduction ne pourra pas être supérieure au prix net de réalisation du terrain. Le forfait pourra être fixé différemment suivant la nature des terrains et ne pourra pas dépasser les prix de vente normaux les plus élevés pratiqués pour la catégorie de terrains en question.

(4) En ce qui concerne les immeubles acquis à titre onéreux avant le 1er janvier 1941 par le détenteur ou, en cas d'acquisition à titre gratuit, par son auteur, le prix d'acquisition payé avant le 1er janvier 1941 et réévalué suivant l'article 102, alinéa 6, ne peut être inférieur à la valeur unitaire au 1er janvier 1941 multipliée par un coefficient d'ajustement à fixer par règlement grand-ducal et réévaluée suivant l'article 102, alinéa 6, par application du coefficient correspondant à l'année 1940.

(5) Les coefficients d'ajustement susmentionnés pourront varier selon les différentes catégories de terrains, sans qu'ils puissent être inférieurs à 1,25, ni supérieurs à 1,50.

(6) Le présent article n'est pas applicable dans la mesure où l'aliénation porte sur un immeuble bâti qui constitue, au sens de l'article 102*bis*, la résidence principale du contribuable**, ni dans le cas où les conditions de l'article 102*ter* sont remplies**.

*

FICHE D'EVALUATION D'IMPACT

Coordonnées du projet

Intitulé du projet :	**Projet de loi relative au droit de préemption en faveur de la promotion de l'habitat et modifiant** **1° la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu ;** **2° loi modifiée du 22 octobre 2008 sur le droit d'emphytéose et le droit de superficie et introduisant différentes mesures administratives et fiscales en faveur de la promotion de l'habitat.**
Ministère initiateur :	**Ministère du Logement**
Auteur(s) :	**Andrée Gindt**
Téléphone :	**247-84813**
Courriel :	**andree.gindt@ml.etat.lu**
Objectif(s) du projet :	**Réforme du droit de préemption prévu par la loi dite pacte logement 1.0**
Autre(s) Ministère(s)/Organisme(s)/Commune(s)impliqué(e)(s) : **Ministère des Finances** **Ministère de l'Intérieur** **Communes** **Fonds du Logement**	
Date :	**18/04/2023**

Mieux légiférer

1. Partie(s) prenante(s) (organismes divers, citoyens, …) consultée(s) : Oui ☒ Non ☐

   Si oui, laquelle/lesquelles :

   • Ministère de l'Énergie et de l'Aménagement du Territoire
   • Ministère des Finances
   • Ministère de l'Intérieur
   • Syvicol – Syndicat des Villes et Communes luxembourgeoises
   • Ville de Luxembourg
   • Chambre des Notaires

   Remarques/Observations :

2. Destinataires du projet :
   – Entreprises/Professions libérales : Oui ☒ Non ☐
   – Citoyens : Oui ☒ Non ☐
   – Administrations : Oui ☒ Non ☐

3. Le principe « Think small first » est-il respecté ? Oui ☐ Non ☐ N.a.[1] ☒

   (c.-à-d. des exemptions ou dérogations sont-elles prévues suivant la taille de l'entreprise et/ou son secteur d'activité ?)

   Remarques/Observations :

4. Le projet est-il lisible et compréhensible pour le destinataire ? Oui ☒ Non ☐

   Existe-t-il un texte coordonné ou un guide pratique, mis à jour et publié d'une façon régulière ? Oui ☒ Non ☐

   Remarques/Observations :

5. Le projet a-t-il saisi l'opportunité pour supprimer ou simplifier des régimes d'autorisation et de déclaration existants, ou pour améliorer la qualité des procédures ? Oui ☒ Non ☐

   Remarques/Observations :

   Le projet vise de répondre aux insécurités juridiques du régime actuel du droit de préemption.

6. Le projet contient-il une charge administrative[2] pour le(s) destinataire(s) ? (un coût imposé pour satisfaire à une obligation d'information émanant du projet ?) Oui ☒ Non ☐

   Si oui, quel est le coût administratif[3] approximatif total ? (nombre de destinataires x coût administratif par destinataire)

   Comme sous le régime actuel du droit de préemption, les communes doivent délivrer des certificats et les pouvoirs préemptant doivent respecter les étapes de l'exercice du droit de préemption.

---

1 N.a. : non applicable.

2 Il s'agit d'obligations et de formalités administratives imposées aux entreprises et aux citoyens, liées à l'exécution, l'application ou la mise en oeuvre d'une loi, d'un règlement grand-ducal, d'une application administrative, d'un règlement ministériel, d'une circulaire, d'une directive, d'un règlement UE ou d'un accord international prévoyant un droit, une interdiction ou une obligation.

3 Coût auquel un destinataire est confronté lorsqu'il répond à une obligation d'information inscrite dans une loi ou un texte d'application de celle-ci (exemple: taxe, coût de salaire, perte de temps ou de congé, coût de déplacement physique, achat de matériel, etc.).

7. a) Le projet prend-il recours à un échange de données inter-administratif (national ou international) plutôt que de demander l'information au destinataire ? Oui ☐ Non ☐ N.a. ☒

   Si oui, de quelle(s) donnée(s) et/ou administration(s) s'agit-il ?

   b) Le projet en question contient-il des dispositions spécifiques concernant la protection des personnes à l'égard du traitement des données à caractère personnel[4] ? Oui ☐ Non ☒ N.a. ☐

   Si oui, de quelle(s) donnée(s) et/ou administration(s) s'agit-il ?

8. Le projet prévoit-il :
   - une autorisation tacite en cas de non réponse de l'administration ? Oui ☒ Non ☐ N.a. ☐
   - des délais de réponse à respecter par l'administration ? Oui ☒ Non ☐ N.a. ☐
   - le principe que l'administration ne pourra demander des informations supplémentaires qu'une seule fois ? Oui ☐ Non ☐ N.a. ☒

9. Y a-t-il une possibilité de regroupement de formalités et/ou de procédures (p. ex. prévues le cas échéant par un autre texte) ? Oui ☐ Non ☐ N.a. ☒

   Si oui, laquelle :

10. En cas de transposition de directives communautaires, le principe « la directive, rien que la directive » est-il respecté ? Oui ☐ Non ☐ N.a. ☒

    Sinon, pourquoi ?

11. Le projet contribue-t-il en général à une :

    a) simplification administrative, et/ou à une Oui ☒ Non ☐

    b) amélioration de la qualité réglementaire ? Oui ☒ Non ☐

    Remarques/Observations :

12. Des heures d'ouverture de guichet, favorables et adaptées aux besoins du/des destinataire(s), seront-elles introduites ? Oui ☐ Non ☐ N.a. ☒

13. Y a-t-il une nécessité d'adapter un système informatique auprès de l'Etat (e-Government ou application back-office) ? Oui ☐ Non ☒

    Si oui, quel est le délai pour disposer du nouveau système ?

14. Y a-t-il un besoin en formation du personnel de l'administration concernée ? Oui ☒ Non ☐ N.a. ☐

    Si oui, lequel ?

    Formation pour le personnel des administrations communales en charge du droit de préemption pour le rendre attentif aux nouveautés.

    Remarques/Observations :

Egalité des chances

15. Le projet est-il :
    - principalement centré sur l'égalité des femmes et des hommes ? Oui ☐ Non ☒
    - positif en matière d'égalité des femmes et des hommes ? Oui ☐ Non ☒

    Si oui, expliquez de quelle manière :

---

4 Loi modifiée du 2 août 2002 relative à la protection des personnes à l'égard du traitement des données à caractère personnel (www.cnpd.lu)

– neutre en matière d'égalité des femmes et des hommes ? Oui ☒ Non ☐
Si oui, expliquez pourquoi :
– négatif en matière d'égalité des femmes et des hommes ? Oui ☐ Non ☒
Si oui, expliquez de quelle manière :

16. Y a-t-il un impact financier différent sur les femmes et les hommes ? Oui ☐ Non ☐ N.a. ☒
Si oui, expliquez de quelle manière :

Directive « services »

17. Le projet introduit-il une exigence relative à la liberté d'établissement soumise à évaluation[5] ? Oui ☐ Non ☐ N.a. ☒
Si oui, veuillez annexer le formulaire A, disponible au site Internet du Ministère de l'Economie et du Commerce extérieur :
www.eco.public.lu/attributions/dg2/d_consommation/d_march_int_rieur/Services/index.html

18. Le projet introduit-il une exigence relative à la libre prestation de services transfrontaliers[6] ? Oui ☐ Non ☐ N.a. ☒
Si oui, veuillez annexer le formulaire B, disponible au site Internet du Ministère de l'Economie et du Commerce extérieur :
www.eco.public.lu/attributions/dg2/d_consommation/d_march_int_rieur/Services/index.html

5 Article 15, paragraphe 2 de la directive « services » (cf. Note explicative, p. 10-11)

6 Article 16, paragraphe 1, troisième alinéa et paragraphe 3, première phrase de la directive « services » (cf. Note explicative, p. 10-11)

8216/01

N° 8216[1]

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2022-2023

PROJET DE LOI

relative au droit de préemption en faveur de la promotion de l'habitat et modifiant

1° la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu ;

2° loi modifiée du 22 octobre 2008 sur le droit d'emphytéose et le droit de superficie et introduisant différentes mesures administratives et fiscales en faveur de la promotion de l'habitat

* * *

AVIS DE LA CHAMBRE DES SALARIES

(14.6.2023)

Par lettre en date du 12 mai 2023, Monsieur Henri KOX, ministre du Logement, a saisi pour avis notre chambre du projet de loi relatif au droit de préemption en faveur de la promotion de l'habitat et modifiant 1° la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu ; 2° la loi modifiée du 22 octobre 2008 sur le droit d'emphytéose et le droit de superficie et introduisant différentes mesures administratives et fiscales en faveur de la promotion de l'habitat.

1. La tension du marché du logement n'ayant pas cessé de s'accentuer au fil des dernières années, le droit de préemption légal, issu de la loi modifiée du 22 octobre 2008 sur le droit d'emphytéose et le droit de superficie et introduisant différentes mesures administratives et fiscales en faveur de la promotion de l'habitat, initialement dite « loi pacte logement », ci-après désignée par la « loi de 2008 », constitue un instrument de la politique du logement qui ne fait que gagner en importance.

2. Une consultation du site des juridictions administratives permet d'observer une augmentation du nombre des recours contentieux en matière de droit de préemption dans un passé relativement récent. Le 5 janvier 2021 (n° 44939C), la Cour administrative a encore prononcé un arrêt de principe touchant plusieurs facettes du droit de préemption, pour ne citer que celui-ci.

3. Face aux constats qui précèdent, il s'impose au législateur de revoir les dispositions régissant ce droit de préemption légal et de les concevoir de sorte à pouvoir répondre aux exigences actuelles et futures de la politique du logement.

4. L'article 1er définit **les pouvoirs préemptant et immeubles soumis au droit de préemption**. Le législateur rajoute dans l'intérêt d'un urbanisme cohérent et efficace au niveau des communes (par rapport à la loi pacte logement de 2008) toutes les parcelles non construites situées entièrement ou partiellement dans des zones de bâtiments et d'équipements publics. Par ailleurs, le présent projet définit les parcelles non construites comme une parcelle libre de toute construction destinée au séjour prolongé de personnes.

4bis. Le droit de préemption s'applique à l'intégralité des parcelles faisant l'objet de l'aliénation soumise au droit de préemption indépendamment si celles-ci sont situées entièrement ou seulement partiellement dans la zone visée, donc même si une ou plusieurs de ces parcelles ou parties des parcelles

sont situées dans une zone non soumise au droit de préemption. Ceci se traduit par les termes « situées entièrement ou partiellement » pour qualifier les parcelles concernées.

4ter. Cette précision est apportée notamment pour éviter des opérations ou montages en vue d'un contournement du droit de préemption par exemple par des morcellements effectués dans le seul but d'échapper au droit de préemption.

5. Concernant l'article 2 relatif aux **objectifs du droit de préemption**, le législateur a retenu que compte tenu de son caractère nécessairement incisif notamment par rapport aux principes de la liberté contractuelle et de la protection du droit de propriété, l'outil du droit de préemption se doit d'assurer la sécurité juridique, d'être transparent et de faire la balance de tous les intérêts de la société, afin d'assurer son acceptation et de contribuer à la « paix sociale ».

5bis. Au vu de la jurisprudence de la Cour administrative, le législateur a prévu que le droit de préemption ne peut être exercé qu'en vue de la réalisation des projets répondant à au moins un des objectifs d'intérêt général suivants :

– la mise en œuvre d'un projet de logements abordables au sens de la loi relative au logement abordable ;
– la réalisation d'équipements collectifs, de travaux de voirie et d'équipements publics ;
– l'acquisition progressive d'immeubles afin d'anticiper la réalisation totale ou partielle d'un objectif visé aux deux points ci-avant.

Pour des raisons de cohérence, nous sommes d'avis qu'il serait important de préciser davantage la définition d'un « projet de logements abordables ». En effet, au vu du commentaire des articles, nous sommes étonnés de constater que la définition choisie par les auteurs qui est celle des logements abordables au sens de la loi relative au logement abordable inclut également les logements destinés à la GLS. Toutefois, nous ne comprenons pas comment une commune respectivement le Fonds du logement pourrait exercer son droit de préemption en vue d'un projet en relation avec la GLS, étant donné qu'il s'agit d'un instrument qui vise principalement la mise en location abordable de logements détenus par des propriétaires privés. Par conséquent, nous proposons de limiter la définition du logement abordable dans le présent projet de loi aux logements destinés :

a) à la vente abordable ;

b) à la vente à coût modéré ; et

c) à la location abordable.

5ter. Concernant la justification de la finalité poursuivie par l'exercice du droit de préemption, la jurisprudence a retenu que la réalisation d'un projet répondant aux objectifs énumérés à l'article 2 étant d'intérêt général, le pouvoir préemptant doit indiquer quel(s) des objectifs il invoque, au moment où la décision relative à l'exercice du droit de préemption est prise. Il doit de tout temps veiller à éviter le reproche d'exercer son droit de façon arbitraire. Ceci dit, la simple référence à un ou, le cas échéant, plusieurs objectifs énumérés à l'article 2 par le pouvoir préemptant constitue une indication suffisante.

5quater. Cette indication de l'objectif en vue duquel le droit de préemption est exercé vaut engagement de la part du pouvoir préemptant de procéder à une réalisation afférente dans les délais les plus rapprochés possibles compte tenu des circonstances du cas d'espèce.

6. L'article 3 intitulé **proposition d'acquisition** introduit une disposition pour donner au propriétaire d'un immeuble qu'il entend aliéner la possibilité de connaître la position du pouvoir préemptant à un stade précoce. Il est souligné qu'il ne s'agit que d'une faculté, et non d'une obligation pour le propriétaire. Néanmoins, le propriétaire personne physique a intérêt de saisir cette faculté en vue de pouvoir bénéficier de l'avantage fiscal prévu à l'article 14, alors qu'il en est au contraire exclu au cas où l'aliénation a lieu après exercice du droit de préemption.

6bis. S'il est encore vrai que le propriétaire peut proposer l'acquisition d'un immeuble qu'il entend aliéner en premier lieu au pouvoir préemptant sans que cela soit expressément prévu par la loi, l'introduction de cette disposition constitue une plus-value en ce qu'il en découle que si le pouvoir

préemptant n'est pas intéressé, l'aliénation entre acteurs privés pourra se faire sans être affectée des délais imposés par le droit de préemption légal. De plus, les parties à l'aliénation ne risquent plus d'engager des frais d'études et autres pour une opération qui au final n'aura pas lieu en raison de l'exercice du droit de préemption légal, comme elles ont pu connaître la position du pouvoir préemptant en amont. Elles ne sauraient donc invoquer un préjudice, notamment financier, du fait de l'exercice du droit de préemption. Cela est d'autant plus vrai que dans les opérations immobilières d'importance interviennent de façon générale des professionnels qui ne sauraient légitiment ignorer que les immeubles en cause sont soumis au droit de préemption et omettre de recourir à cette possibilité de connaître la position du pouvoir préemptant.

7. L'article 4 définit le **champ d'application du droit de préemption légal**. Le droit de préemption s'appliquant aux aliénations donnant vocation à la jouissance d'un immeuble, il s'applique plus particulièrement aux aliénations d'un droit d'emphytéose. Au champ d'application du droit de préemption déjà prévu depuis la loi de 2008, sont rajoutées la cession de droits sociaux et la cession de droits indivis portant sur un immeuble, sauf lorsque la cession est consentie à l'un des co-indivisaires. Cette extension du champ d'application du droit de préemption vise à éviter des abus qui ont été observés en pratique et rapportés aux auteurs de la présente, à savoir des montages de « share deal » et la constitution d'indivisions « artificielles » dans le seul but de contourner le droit de préemption légal.

8. L'article 5 définit les **opérations qui ne sont pas soumises au droit de préemption**.

Cet article énumère les opérations qui sont exclues du champ d'application du droit de préemption légal. En substance, il s'agit de celles déjà prévues par la loi de 2008. Ont été rajoutées pour se situer dans le cadre familial les aliénations entre une personne et les descendants de son conjoint ou de son partenaire légal. Ont été également rajoutées les aliénations faites à et par l'Etat en raison de la nécessaire cohérence de la gestion du patrimoine immobilier de l'Etat.

8bis. Quant aux échanges, il est précisé que conformément à l'application du droit civil en la matière, ceux-ci sont à requalifier en vente si la soulte est élevée par rapport à la valeur des immeubles échangés, si la soulte stipulée est supérieure à la valeur de l'immeuble échangé, si la forme de l'échange est utilisée pour dissimuler une vente aux fins d'échapper au droit de préemption.

9. L'article 6 reprend principalement les dispositions de la loi de 2008 en ce qui concerne la **pluralité de droits de préemption et de pouvoirs préemptant**.

9bis. Cet article reprend principalement les dispositions de la loi de 2008. En outre, il est précisé que si plusieurs droits de préemption légaux s'appliquent à une parcelle et à une aliénation ou autre opération visées par la présente loi, un éventuel droit de préemption légal de l'Etat issu d'une autre loi est prioritaire sur celui des communes et du Fonds du Logement. Il est considéré que l'intérêt national prévaut sur un intérêt local ou sur un intérêt d'un secteur déterminé. Si un même pouvoir préemptant est confronté au cas de figure où il dispose de plusieurs droits de préemption légaux (issus de différentes lois) sur une même parcelle, il « choisit » le droit de préemption en fonction de l'objectif qu'il est amené à invoquer.

10. L'article 7 a trait aux **contestations et voies de recours du pouvoir préemptant** dans l'hypothèse d'une aliénation en violation des dispositions de la loi ou d'un détournement abusif des dispositions de la loi, ayant à titre d'un des objectifs principaux un contournement du droit de préemption. Les deux premiers alinéas reprennent les dispositions de la loi de 2008 prévoyant que dans une telle hypothèse, le pouvoir préemptant a le droit d'agir en nullité afin d'être déclaré judiciairement propriétaire en lieu et place de l'acquéreur aux prix et conditions stipulés dans l'acte annulé et que cette action du pouvoir préemptant se prescrit par deux ans à partir de la date d'enregistrement de l'acte d'aliénation de l'immeuble concerné.

10bis. Dans le but de renforcer encore l'effet dissuasif au contournement du droit de préemption légal, le notaire instrumentaire doit indiquer dans tout acte authentique si le droit de préemption s'applique ou non et pour quel motif, c'est-à-dire quels sont les cas énumérés par les articles 4 et 5 qui sont d'application en l'espèce. Cette obligation s'applique non seulement aux notaires en charge de recevoir un acte authentique, mais également aux autorités administratives qui dressent des actes

administratifs, à savoir essentiellement l'Administration de l'enregistrement, des domaines et de la TVA et les administrations communales.

10ter. La décision portant exercice du droit de préemption légal de la part d'un pouvoir préemptant participe « au noyau dur des décisions administratives » et constitue un acte administratif détachable. Il s'agit d'un droit « conféré à une personne de droit public dans le cadre d'une mission de droit public » conférant au pouvoir préemptant « des droits exorbitants du droit commun exercés en vertu de pouvoirs de puissance publique lui attribués ». La Cour administrative l'a rappelé dans un arrêt du 21 janvier 2020, numéro 43240C du rôle. Pour faciliter la compréhension de la loi, il a été choisi de préciser expressément que les contestations auxquelles donnent lieu les décisions d'exercer le droit de préemption relèvent de la compétence des juridictions administratives.

11. L'article 8 concerne la **convention d'aliénation** et reprend les dispositions de la loi de 2008.

11bis. Il est ensuite précisé que si la convention portant sur une aliénation ou une opération visée à l'article 4 concerne à la fois des parcelles soumises et des parcelles non soumises au droit de préemption, le pouvoir préemptant peut décider d'exercer son droit exclusivement sur les parcelles soumises au droit de préemption.

11ter. Cette règle est introduite pour répondre à une question pratique de mise en œuvre du droit de préemption. Elle vise à éviter de devoir recourir systématiquement à des évaluations pour une partie des immeubles compris dans une aliénation ou une opération. Les parties à l'aliénation ou à l'opération sont ainsi amenées à réfléchir dès le départ sur la bonne structuration de leurs conventions. Si elles ne souhaitent pas que l'exercice du droit de préemption affecte indirectement des immeubles, qui considérés individuellement ne tomberaient pas dans le champ d'application du droit de préemption, il suffira de ne pas les inclure dans l'aliénation ou l'opération comprenant des parcelles soumises au droit de préemption, mais d'en disposer dans une convention à part.

11quater. Le propriétaire peut exiger que le pouvoir préemptant se porte acquéreur de l'ensemble des immeubles visés par la convention, même si seulement un ou plusieurs de ces immeubles sont soumis au droit de préemption, pour éviter que le propriétaire subisse un préjudice du fait du « fractionnement » de la convention dû à l'exercice du droit de préemption.

12. L'article 9 reprend essentiellement les dispositions de la loi de 2008 en ce qui concerne les **obligations à charge du notaire en cas d'aliénation d'un terrain ou d'un immeuble**.

12bis. En raison des tentatives par les parties dans le passé afin de contourner le droit de préemption, un dernier alinéa est ajouté prévoyant que toutes clauses spécifiques entre parties ayant comme objectif un contournement du droit de préemption ne sont pas opposables au pouvoir préemptant.

13. L'article 10 reprend les dispositions de la loi de 2008 en ce qui concerne **l'avis de réception du pouvoir préemptant**, tout en précisant qui délivre l'avis de réception.

14. L'article 11 reprend les dispositions de la loi de 2008 en ce qui concerne la **notification de la décision de préempter**. Toutefois, il allonge le délai imparti aux pouvoirs préemptant – la commune ou le Fonds de Logement, selon le cas - pour prendre la décision d'exercer ou non le droit de préemption.

14bis. En l'absence d'une disposition légale précisant l'autorité communale responsable pour prendre la décision d'exercice du droit de préemption, la Cour administrative dans un arrêt du 5 janvier 2021 a tranché qu'il appartient au collège des bourgmestre et échevins de prendre la décision d'exercice du droit de préemption eu égard aux délais stricts et essentiellement courts impartis aux pouvoirs préemptant. Cependant, et dans la mesure où la décision de préemption aboutit à faire entrer un bien immeuble dans le patrimoine communal, cette décision de préemption prise par le collège des bourgmestre et échevins doit être entérinée par le conseil communal avant la passation de l'acte. La jurisprudence repose donc, entre autres, sur des considérations plutôt pratiques dépourvues de pertinence en présence d'un nouvel agencement des délais de procédure qui dorénavant accordent au conseil

communal un délai de deux mois pour prendre la décision de préemption sans que pour autant la durée totale de la procédure ne soit prolongée.

14ter. Dès lors le conseil communal est l'organe auquel il revient, par la nature des choses, de décider sur l'exercice du droit de préemption ou sur la renonciation à l'exercice de ce droit.

14quater. En allongeant les délais impartis pour la prise de décision de l'exercice du droit de préemption, le conseil communal disposera du temps nécessaire pour prendre position par rapport à l'ensemble des dossiers et décider s'il exerce ou non le droit de préemption. Ainsi, le pouvoir préemptant au niveau communal sera dans tous les cas le conseil communal, qui conformément aux articles 28 et 106 de la loi communale est compétent pour les transactions immobilières.

15. L'article 12 concernant **l'acte authentique** reprend les dispositions de la loi de 2008.

Dans la mesure où le délai accordé aux pouvoirs préemptant pour la prise de décision a été rallongé et afin de ne pas prolonger la procédure de préemption d'un mois, le délai prévu à l'article 12 pour dresser l'acte authentique a été réduit de 3 à 2 mois. Ainsi, le délai total de procédure reste désormais le même. Un nouvel alinéa 1er est ajouté qui prévoit un délai de standstill, à l'instar de la réglementation en matière de marchés publics. Dans la mesure où l'exercice du droit de préemption constitue un acte administratif détachable, il échet de permettre aux parties concernées d'introduire le cas échéant un recours devant le tribunal administratif en temps utile, avant la signature du contrat de nature civile.

16. L'article 13 a trait à la **modification de la convention originaire entre parties**. Il reprend les dispositions de la loi de 2008 prévoyant que si la convention visée à l'article 8, ayant donné lieu à renonciation, de la part du pouvoir préemptant, à l'exercice de son droit de préemption, doit être actée devant le notaire, entre les parties originaires, mais à un prix ou à des conditions autres que ceux ayant fait l'objet du dossier de notification transmis par le notaire au pouvoir préemptant, la nouvelle convention donne lieu à une nouvelle procédure de notification.

17. L'article 14 introduit la **disposition de l'article 29 de la loi de 2008** dans la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu (« LIR »).

17bis. La disposition de l'article 29 de la loi de 2008 avait prévu une exemption des bénéfices de spéculation au sens de l'article 99bis ou des bénéfices de cession au sens de l'article 99ter LIR pour les immeubles aliénés par des personnes physiques à l'Etat, une commune ou un syndicat de communes, à l'exception des terrains aliénés via l'exercice d'un droit de préemption. Suite à l'introduction de la disposition de l'article 29 de la loi de 2008 dans la LIR, cette exemption est maintenue et englobe les immeubles aliénés suite à une proposition d'acquisition au sens de l'article 3 de la présente loi. Par contre, les immeubles aliénés via l'exercice d'un droit de préemption légal, que ce soit en vertu de l'article 1er de la présente loi ou en vertu de la loi modifiée du 17 avril 2018 concernant l'aménagement du territoire ou en vertu d'un autre droit de préemption légal, sont imposables comme bénéfice de spéculation au sens de l'article 99bis ou comme bénéfice de cession au sens de l'article 99ter LIR.

18. L'article 15 **abroge les dispositions relatives au droit de préemption et certaines dispositions fiscales de la loi modifiée du 22 octobre 2008** sur le droit d'emphytéose et le droit de superficie et introduisant différentes mesures administratives et fiscales en faveur de la promotion de l'habitat, initialement dite loi pacte logement. Elle a changé son intitulé avec l'entrée en vigueur de la loi du la loi du 30 juillet 2021 relative au Pacte Logement 2.0.

19. L'article 17 prévoit une **entrée en vigueur différée** pour ce qui est des immeubles aliénés moyennant le droit de préemption exercé en vertu de la loi modifiée du 17 avril 2018 concernant l'aménagement du territoire. A l'instant, la loi modifiée du 17 avril 2018 concernant l'aménagement du territoire ne prévoit pas de disposition d'exemption similaire à la loi de 2008. Par conséquent, les bénéfices résultant d'une aliénation d'immeubles sur base de la loi modifiée du 17 avril 2018 concernant l'aménagement du territoire sont exempts d'impôt sur le revenu, même si l'aliénation s'est réalisée suite à l'exercice du droit de préemption par l'Etat, une commune ou un syndicat de communes. Il est proposé de prévoir une entrée en vigueur pour ces droits de préemption à partir de l'année d'imposition 2024.

Etant donné que notre Chambre s'est prononcée à plusieurs reprises en faveur d'une réforme du droit de préemption[1], instrument qui constitue un levier indispensable afin d'accéder au foncier nécessaire pour construire des logements abordables respectivement pour la réalisation d'équipements collectifs, de travaux de voirie et d'équipements publics, la CSL a l'honneur de vous communiquer qu'elle marque son accord au projet de loi sous avis.

Luxembourg, le 14 juin 2023

Pour la Chambre des salariés,

Le Directeur,
Sylvain HOFFMANN

La Présidente,
Nora BACK

1 https://www.csl.lu/wp-content/uploads/2020/08/20201019_csl_avis_pactelogement2.pdf

Impression: CTIE – Division Imprimés et Fournitures de bureau

8216/02

N° 8216[2]

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2022-2023

PROJET DE LOI

relative au droit de préemption en faveur de la promotion de l'habitat et modifiant

1° la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu ;

2° loi modifiée du 22 octobre 2008 sur le droit d'emphytéose et le droit de superficie et introduisant différentes mesures administratives et fiscales en faveur de la promotion de l'habitat

* * *

AVIS DU SYNDICAT DES VILLES ET COMMUNES LUXEMBOURGEOISES

(31.7.2023)

I. REMARQUES GENERALES

Le projet de loi n°8216 relative au droit de préemption en faveur de la promotion de l'habitat et modifiant certaines dispositions a été déposé en date du 15 mai 2023, une semaine avant le dépôt du projet de loi n°8223 relative au droit de préemption en matière d'aménagement du territoire, qui est étroitement lié au projet de loi sous revue. Le SYVICOL a adopté un avis sur ce dernier projet de loi le 10 juillet 2023, ci-après « l'avis du 10 juillet 2023 », auquel il sera fait référence à plusieurs reprises dans le présent avis en raison du lien étroit entre les deux dossiers législatifs.

Bien que le SYVICOL ait été consulté en amont sur l'avant-projet de loi dans le cadre d'un groupe de travail, ce dont le SYVICOL tient à remercier Monsieur le Ministre, force est de constater qu'il n'a pas été sollicité en son avis après le dépôt officiel du projet de loi à la Chambre des Députés, alors que celui-ci concerne clairement et directement les communes. C'est donc en s'autosaisissant qu'il formule le présent avis.

À côté de l'importance du droit de préemption dans la politique du logement, les auteurs du projet de loi soulignent dans l'exposé des motifs la nécessité de revoir les dispositions régissant le droit de préemption légal afin de l'adapter aux exigences légales actuelles et futures en la matière. Des motifs que le SYVICOL ne peut que soutenir. C'est la raison pour laquelle il avise favorablement le projet de loi sous avis, sous réserve des observations formulées ci-dessous.

*

II. ELEMENTS-CLES DE L'AVIS

Les remarques principales se résument comme suit :

- De manière générale, le SYVICOL estime que le projet de loi sous revue et le projet de loi n°8223 devront utiliser des formulations et terminologies identiques afin de faciliter toute démarche en la matière, tant pour les pouvoirs préemptants que pour les propriétaires.
- Dans le cadre de la proposition d'acquisition, le SYVICOL se demande ce qui se passe si le conseil communal est intéressé à acquérir un immeuble, mais à des conditions différentes de celles proposées. Des négociations précontractuelles, peuvent-elles être poursuivies après l'expiration du délai de trois mois, sans que le droit de préemption ne soit perdu ?

- En cas de renonciation à l'exercice du droit de préemption, respectivement à défaut de réponse des pouvoirs préemptants, il convient de déterminer comment les pouvoirs préemptants seront informés d'une suspension de leur droit de préemption, respectivement de l'application d'une exception. Le SYVICOL est également d'avis qu'il faudra déterminer ce qu'il faut entendre par des « conditions pouvant être considérées comme plus avantageuses ».
- Le SYVICOL salue l'introduction d'un droit de visite permettant aux pouvoirs préemptants de se rendre compte de l'état des parcelles.
- Concernant la procédure de la notification de préempter, le SYVICOL s'oppose au délai de deux mois, prévu à partir de la confirmation de la réception du dossier. Le délai devrait être de trois mois à partir de la notification du dossier complet, au lieu de deux mois à partir de la confirmation de la réception, sinon les communes sont incitées à retarder autant que possible l'envoi de l'avis de réception.

*

III. REMARQUES ARTICLE PAR ARTICLE

Article 1.

L'article 1er du projet de loi sous revue définit les pouvoirs préemptants ainsi que les immeubles soumis au droit de préemption.

L'avant-dernier alinéa de l'article précise que par parcelle non construite il faut entendre une parcelle libre de toute construction destinée au séjour prolongé de personnes. Comme l'applicabilité du droit de préemption en dépend, le SYVICOL demande que la disposition définisse également ce qu'il faut entendre par « destinée au séjour prolongé de personnes », afin qu'elle soit le plus claire possible.

À part de cela il renvoie à sa remarque formulée dans son avis du 10 juillet 2023 relative au paragraphe 1er, par laquelle il a demandé d'utiliser la même terminologie dans les deux textes légaux.

Article 2

L'article 2 du projet de loi définit les objectifs du droit de préemption. Ceux-ci sont limités à la réalisation de projets répondant à la mise en œuvre d'un projet de logements abordables, la réalisation d'équipement collectifs, de travaux de voirie et d'équipements publics et finalement à l'acquisition progressive d'immeubles afin d'anticiper la réalisation totale ou partielle d'un de ces objectifs.

Le SYVICOL salue la création de ce troisième objectif dans le cadre duquel le droit de préemption peut être exercé. Ce dernier étant un instrument qui prend de plus en plus d'importance, l'acquisition progressive d'immeubles constitue un moyen important qui permet aux communes d'anticiper la réalisation des projets prévus aux deux premiers points. À part de cette observation, le SYVICOL n'a pas de remarques à formuler concernant cet article.

Article 3

A l'instar du projet de loi n°8226, le projet de loi sous revue prévoit la proposition d'acquisition, qui consiste en la possibilité pour le propriétaire d'un immeuble concerné par le droit de préemption de proposer aux pouvoirs préemptants d'acquérir l'immeuble et ceci à un stade précoce à une alinéation entre acteurs privés.

La proposition d'acquisition étant également prévue dans le cadre du projet de loi n°8223, le SYVICOL ne peut que réitérer les remarques qu'il a formulées dans son avis du 10 juillet 2023.

De manière générale, le SYVICOL salue l'introduction de ce droit de proposition d'acquisition confié au propriétaire d'un immeuble soumis au droit de préemption. Or, il estime qu'il convient d'utiliser une formulation identique pour les deux textes légaux (n°8223 et n°8216).

Le premier alinéa dispose que tout propriétaire d'un immeuble soumis au droit de préemption peut proposer par écrit aux pouvoirs préemptants l'acquisition de cet immeuble, et que la proposition doit comporter la description de l'immeuble ainsi que l'indication du prix et des conditions de l'aliénation projetée. Cette proposition devra être adressée à l'ensemble des pouvoirs préemptants par lettre recommandée avec accusé de réception. Contrairement au projet de loi n°8223, le projet de loi sous revue ne précise pas à qui le propriétaire d'un immeuble doit adresser sa proposition d'acquisition. Le SYVICOL se demande ce qui se passe si la commune et le Fonds du Logement disposent d'un droit

de préemption, mais le propriétaire a envoyé la proposition d'acquisition à un seul des pouvoirs préemptants. Est-ce que la proposition est par la suite nulle et considérée comme n'ayant jamais existé ? En principe, l'article 7 serait d'application, étant donné que les dispositions de la loi n'ont pas été respectées. Le risque d'un tel oubli est plus grand dans le cadre de la proposition d'acquisition, car la notification n'émane pas d'un notaire, mais d'un particulier, qui, bien qu'agissant de bonne foi, est souvent moins spécialisé en la matière. Même si cela ne concernera finalement qu'une minorité des cas, la question est pertinente car cela aura un impact sur les procédures de vente déjà en cours.

Ensuite, le deuxième alinéa détermine que le « pouvoir préemptant dispose d'un délai de trois mois à compter de la notification de ladite proposition ». Afin de donner plus de clarté à la disposition, le SYVICOL propose d'ajouter à la fin de la première phrase du deuxième alinéa les mots « pour se prononcer. ».

Compte tenu du fait que le conseil communal se réunit au moins tous les trois mois, le délai de trois mois semble être le strict minimum pour qu'une commune puisse prendre une décision concernant l'acquisition ou non d'un bien immobilier soumis au droit de préemption. Or, le SYVICOL se demande ce qui se passe si le conseil communal est intéressé à acquérir l'immeuble, mais à des conditions différentes de celles proposées. Si le conseil communal est informé d'une telle proposition d'acquisition, et qu'il est favorable à l'acquisition, mais à des conditions autres que celles proposées, le collège des bourgmestre et échevins doit s'engager dans un processus de négociation. En cas de contre-offre du propriétaire, il doit à nouveau faire appel au conseil communal afin que celui-ci puisse prendre une décision. De telles négociations précontractuelles, à l'esprit de la liberté contractuelle, peuvent-elles être poursuivies après l'expiration du délai de trois mois, sans que le droit de préemption ne soit perdu ?

En complément, il se demande si le pouvoir préemptant devra également adresser sa décision de renonciation aux autres pouvoirs préemptants, respectivement au propriétaire si la décision a été prise avant le délai de trois mois ? En cas d'une notification de renonciation de l'ensemble des pouvoirs préemptants avant le délai trois mois, le propriétaire pourra profiter du mécanisme de la proposition d'acquisition et poursuivre la mise en vente de son immeuble.

Le dernier alinéa de l'article 3 détermine les modalités qui s'appliquent en cas de renonciation à l'exercice du droit de préemption, respectivement à défaut de réponse des pouvoirs préemptants. Dans ce cas de figure, le principe posé est celui que le pouvoir préemptant ne peut plus exercer son droit de préemption sur l'immeuble en question pendant un délai de deux ans à compter de la notification de la proposition. Deux exceptions sont prévues : premièrement si l'immeuble ou une partie de l'immeuble est aliéné à une valeur inférieure au prix indiqué dans la proposition ou, deuxièmement, si l'immeuble ou une partie de l'immeuble est aliéné à des conditions pouvant être considérées comme plus avantageuses. Bien que le SYVICOL approuve un tel principe, il demande des précisions quant aux deux exceptions prévues. Il convient tout d'abord de déterminer comment les pouvoirs préemptants seront informés d'une suspension de leur droit de préemption, respectivement de l'application d'une exception. Le notaire jouera ici un rôle décisif, car il devra vérifier si le bien immobilier a effectivement été proposé à un autre acquéreur à un prix inférieur ou à des conditions plus avantageuses. Concernant cette deuxième exception, le SYVICOL est d'avis qu'il faudra également déterminer ce qu'il faut entendre par des « conditions pouvant être considérées comme plus avantageuses ». La perte du droit de préemption n'est valable que si la vente est effectuée exactement aux mêmes conditions que celles proposées au pouvoir préemptant. D'autant plus, la constatation de la perte ou non du droit de préemption sera déterminante pour le déclenchement de la procédure de notification prévue à l'article 9 et pour toute action en nullité du pouvoir préemptant conformément à l'article 7.

Articles 4, 5, 6, 7 et 8

Le SYVICOL n'a pas de remarques à formuler à propos de ces articles.

Article 9

La notification par le notaire est prévue à l'article 9. Celui-ci dispose que le notaire notifie par voie électronique à l'ensemble des pouvoirs préemptants prévus à l'article 1er, avant la passation de l'acte authentique et dans les délais prévus aux paragraphes 10, 11 et 12, copie du compromis ou du projet d'acte. Le texte continue en disposant que la notification est envoyée à moins que les pouvoirs préemptants n'aient renoncé à l'exercice de leur droit de préemption. Le SYVICOL tient à rappeler sa remarque formulée ci-dessus concernant la constatation ou non de la perte du droit de préemption, qui sera déterminante à ce stade.

Article 10

Selon l'article 10, les pouvoirs préemptants doivent délivrer endéans un délai d'un mois à partir de la notification un avis de réception du dossier de notification au notaire, précisant que le dossier est complet. Si le pouvoir préemptant est la commune, l'avis de réception doit être délivré par le collège des bourgmestre et échevins. A défaut de délivrer un avis de réception du dossier de notification au notaire, le pouvoir préemptant est considéré comme ayant renoncé à l'exercice du droit de préemption. Se trouvant dans une procédure liée à des délais, le SYVICOL se demande par quelle voie, électronique ou postale, l'avis de réception doit être notifié. En cas d'envoi postal, s'agit-il d'une lettre simple ou bien d'une lettre recommandée ? En outre, il se demande ce qui se passe dans le cas de figure où le dossier ne serait pas complet. Cela signifie-t-il que le délai ne commence pas à courir ?

À part cela, le projet de loi confère également, à compter de la notification, un droit de visite au pouvoir préemptant. Le SYVICOL salue l'introduction d'un tel droit permettant au pouvoir préemptant de se rendre compte de l'état des parcelles.

Article 11

L'article 11 règle la procédure de la notification de préempter. Ainsi dans les deux mois suivant la confirmation de la réception du dossier complet, le pouvoir préemptant informe le notaire et le ministre de sa décision d'exercer le droit de préempter. Il est précisé que, dans le cas des communes, la décision d'exercer le droit de préemption incombe au conseil communal. Et c'est précisément pour cette raison que le SYVICOL doit s'opposer au délai prévu qui est de deux mois à partir de la confirmation de la réception du dossier. En effet, celui-ci devrait être de trois mois à partir de la notification du dossier complet, au lieu de deux mois à partir de la confirmation de la réception. Un délai de trois mois est le strict minimum endéans lequel on peut obliger le conseil communal à prendre une décision dans une matière aussi complexe que l'exercice d'un droit de préemption, dont les implications financières sont souvent considérables, d'autant plus que l'article 12 de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988 prévoit que le conseil communal se réunit au moins une fois tous les trois mois et que le projet de loi attribue formellement la décision de préempter au conseil communal. Selon le texte proposé, la commune pourra uniquement profiter d'un délai de trois mois si elle attend le dernier jour du délai d'un mois pour l'envoi de l'avis de réception du dossier complet, moment à partir duquel le délai de deux mois commence à courir. Ainsi, les communes sont véritablement incitées à retarder autant que possible l'envoi de l'avis de réception. Dès lors, le SYVICOL demande que l'article 11 soit reformulé de la manière suivante : « *Dans les ~~deux mois suivant la confirmation du dossier complet~~* ***trois mois suivant la notification du dossier complet****, les pouvoirs préemptants informent le notaire et le ministre de leur décision d'exercer le droit de préemption aux prix et conditions mentionnés dans le dossier de notification, sinon à la valeur conventionnelle tel que visée à l'article 9, point 6°.* ».

Articles 12, 13, 14, 15, 16 et 17

Ces articles n'appellent pas d'observations de la part du SYVICOL.

Adopté par le bureau du SYVICOL, le 31 juillet 2023

Impression: CTIE – Division Imprimés et Fournitures de bureau

8216/03

N° 8216[3]

CHAMBRE DES DEPUTES

PROJET DE LOI

relative au droit de préemption en faveur de la promotion de l'habitat et modifiant

1° la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu ;

2° loi modifiée du 22 octobre 2008 sur le droit d'emphytéose et le droit de superficie et introduisant différentes mesures administratives et fiscales en faveur de la promotion de l'habitat

* * *

AVIS DE L'AUTORITE DE LA CONCURRENCE DU GRAND-DUCHE DE LUXEMBOURG

(6.11.2023)

1. Contexte général

Le projet de loi sous avis touchant à des questions de concurrence, l'Autorité de la concurrence (ci-après : l'« Autorité ») se saisit de sa mission consultative conformément à l'article 64 de la loi modifiée du 30 novembre 2022 relative à la concurrence (ci-après : la « loi modifiée du 30 novembre 2022 »).

2. Objet du projet de loi sous avis

Selon l'exposé des motifs du projet de loi sous avis, le droit de préemption légal constitue un instrument important de la politique du logement pour remédier aux tensions actuelles sur le marché du logement.

Le but de ce projet de loi serait de clarifier le cadre de l'exercice du droit de préemption par les pouvoirs préemptants afin qu'il apporte une réponse effective aux enjeux actuels de la politique du logement tout en préservant la liberté contractuelle et le droit de propriété.

3. Observations liminaires

D'un point de vue économique, le choix des pouvoirs publics de recourir à des instruments tels que le droit de préemption peut, comme d'autres interventions étatiques dans l'économie, se justifier dans la mesure où il est nécessaire et approprié pour pallier des défaillances du marché (p. ex. : le déficit de logements abordables). L'Autorité n'entend pas se prononcer sur le choix de l'instrument, qui relève de la politique du logement.

Pour autant, l'Autorité estime pouvoir formuler des propositions qui, selon elle, sont susceptibles de maximiser l'efficacité de l'exercice du droit de préemption de manière à accroître l'offre de logements abordables (et de faciliter la réalisation de travaux de voirie et des équipements publics et collectifs y afférents) tout en minimisant son impact sur les acteurs privés du marché. Ces propositions s'inscrivent ainsi dans le double objectif d'augmenter l'offre de logements abordables et de protéger la sécurité juridique et la prévisibilité au bénéfice des propriétaires.

Dans cette perspective, l'Autorité souhaite soumettre des observations quant aux parcelles soumises au droit de préemption (**4.1.**), sur les titulaires du droit de préemption (**4.2.**), sur les opérations non soumises au droit de préemption (**4.3.**), ainsi que sur la procédure de proposition d'acquisition (**4.4**). Enfin, l'Autorité recommande la création d'une plateforme en ligne qui permettra de rendre plus rapide et transparente la procédure de préemption (**4.5**).

4. Commentaire des articles du projet de loi sous avis

4.1. *Parcelles soumises au droit de préemption*

L'Autorité garde à l'esprit que l'objectif des auteurs du projet de loi sous avis est de résorber en partie le déficit d'offre de logements abordables sur le marché et de permettre aux pouvoirs publics de jouer un rôle de premier plan dans ce cadre.

Dans cette perspective, l'Autorité recommande de ne pas circonscrire l'exercice du droit de préemption aux « *parcelles non construites* ». Le droit de préemption pourrait notamment viser des immeubles non-utilisés ou délabrés, indifféremment de leur utilisation initiale (professionnelle ou logement).

La préemption d'une parcelle comportant un immeuble bâti pourrait offrir des avantages en termes de rapidité du lancement du projet et s'avérer plus économe en ressources, voire plus économique en termes de coûts qu'un projet immobilier créé *ex nihilo*. Dans un premier temps, au stade décisionnel, cela pourrait faciliter et accélérer la prise de décision du pouvoir préemptant pour décider d'acquérir le bien et proposer un projet immobilier concret. Ce gain de temps serait susceptible de profiter au vendeur, qui sera dans l'attente d'une décision des pouvoirs préemptants. Dans un deuxième temps, au stade des travaux, certaines étapes de construction pourraient se voir raccourcies par l'existence d'infrastructures liées au bâti. Dans un troisième temps, ces gains pourraient se répercuter sur les délais de livraison des logements et leur mise sur le marché.

En outre, élargir le droit de préemption à ces parcelles construites permettrait aux pouvoirs préemptants de pouvoir choisir parmi une palette de biens plus vaste, le bien qui sera le plus adapté à un projet de logement abordable.

À cet effet, le législateur pourrait utilement s'inspirer des législations relatives au droit de préemption mises en place dans les pays voisins tels que la France, la Belgique ou l'Allemagne. En France, les biens soumis au droit de préemption urbain concernent : « *tout immeuble ou ensemble de droits sociaux donnant vocation à l'attribution en propriété ou en jouissance* ***d'un immeuble ou partie d'immeuble bâti ou non bâti*** »[1]. En Belgique, des définitions très proches sont retenues par la Région de Bruxelles-Capitale[2] et la Région wallonne[3]. Enfin, en Allemagne, sont visés les terrains non bâtis et les constructions présentant une anomalie[4].

L'Autorité recommande ainsi d'étendre le droit de préemption aux parcelles construites. Ainsi, tous les immeubles, bâtis ou non-bâtis, dans les zones figurant à l'article 1er du projet de loi seront soumis au droit de préemption.

4.2. *Sur les titulaires du droit de préemption*

Dans la continuité de la loi de 2008, le projet de loi sous avis attribue un pouvoir préemptant aux communes sur leur territoire et au Fonds du logement sur le territoire national.

L'Autorité accueille favorablement le maintien du Fonds du Logement – en tant que promoteur public – comme pouvoir préemptant dans le cadre de la promotion du logement. Elle se demande toutefois pour quelle raison la Société Nationale des Habitations à Bon Marché, qui est également un promoteur public, n'a pas été retenue par les auteurs du projet de loi sous avis.

L'Autorité invite le législateur à considérer la possibilité d'augmenter le nombre de pouvoirs préemptants dans l'exercice de leur droit.

L'implication d'un plus grand nombre de promoteurs[5] permettrait d'augmenter le nombre des acteurs susceptibles de se saisir de projets immobiliers et ainsi d'accroître l'offre de logement abordable.

Dans ces conditions, l'Autorité souhaite appeler l'attention du législateur sur la possibilité de mettre en place un mécanisme de délégation du pouvoir de préemption (**4.2.1.**).

---

1 Article L. 211-4 du code de l'urbanisme.

2 Article 263 du code bruxellois de l'Aménagement du territoire.

3 Articles 175 et 176 du code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme, du patrimoine.

4 Article 24 du *Baugesetzbuch*.

5 Voir point 4.2.1.

4.2.1. *Sur la mise en place d'un mécanisme de délégation du pouvoir de préemption*

L'Autorité estime que l'introduction d'un mécanisme de délégation du pouvoir de préemption par les communes ou le Fonds du Logement permettrait d'accroître le nombre de promoteurs susceptibles d'intervenir tout en encadrant leurs interventions.

À titre de comparaison, certains États ont retenu cette solution dans le cadre de leur politique de développement du logement social.

En France, la commune peut déléguer le droit de préemption, entre autres, aux organismes à loyer modéré[6]. Il s'agit d'organismes de droit public ou de sociétés anonymes qui exercent des missions de promoteur social et de bailleur social[7]. Le délégataire du droit de préemption, dans la limite du champ d'application géographique de la délégation, devient titulaire du droit de préemption en lieu et place de la commune[8]. Les biens préemptés entrent à ce titre dans le patrimoine du délégataire[9]. Ce mécanisme serait d'un intérêt particulier pour les petites communes qui ne disposent pas des ressources humaines et financières pour développer du logement abordable sur leur territoire.

En Belgique, la Région de Bruxelles-Capitale utilise un modèle proche de celui de la délégation dans la désignation des pouvoirs préemptants. Parmi ces pouvoirs préemptants, certains doivent être désignés par l'arrêté fixant le périmètre du droit de préemption. Le droit est exercé pour leur compte par les titulaires du droit de préemption que sont la Région de Bruxelles-Capitale, les communes et la Société du Logement de la Région de Bruxelles-Capitale[10]. Ces délégataires du droit de préemption sont des organismes de droit public chargés de missions de promoteur social et de bailleur social.

La délégation pourrait porter sur l'ensemble des zones concernées ou être limitée dans ces zones à certains biens par l'indication précise, dans la délégation, des biens concernés. La délégation pourrait aussi être particulière et porter sur un immeuble précis. La délégation aurait pour effet de substituer le délégataire au titulaire du droit de préemption dans l'ensemble de ses droits résultant du droit de préemption, pour l'exercice de ce droit et pour toutes les conséquences en découlant. Enfin cette délégation aurait un effet sur la propriété des biens acquis puisque le titulaire initial du droit de préemption perdrait toutes prérogatives à l'égard du bien, dès lors qu'il serait acquis par le délégataire.

La loi du 7 août 2023 relative au logement abordable énumère en son article 3, point 11° « les promoteurs publics » pour le logement abordable :

a) les communes ;

b) les syndicats de communes ;

c) les sociétés fondées sur base de la loi modifiée du 29 mai 1906 sur les habitations à bon marché dont la majorité des parts est détenue par l'État, des communes ou des syndicats de communes ;

d) le Fonds du Logement.

Le point 12° de ce même article énumère les « promoteurs sans but de lucre » pour le logement abordable :

a) les personnes morales constituées conformément à la loi modifiée du 21 avril 1928 sur les associations et les fondations sans but lucratif et toutes personnes morales privées sans but lucratif avec siège dans un État membre de l'Union européenne organisées et fonctionnant suivant des principes équivalents ;

b) les sociétés d'impact sociétal régies par la loi modifiée du 12 décembre 2016 portant création des sociétés d'impact sociétal et dont le capital social est constitué à 100 pour cent de parts d'impact et toutes personnes morales privées sans but lucratif avec siège dans un État membre de l'Union européenne organisées et fonctionnant suivant des principes équivalents ;

c) les hospices civils ;

d) les offices sociaux ;

---

6 Article L. 211-2 du code de l'urbanisme.

7 Article L. 411-2 du code de l'urbanisme.

8 Article L. 213-3 du code de l'urbanisme.

9 *Ibid.*

10 Article 262 du code bruxellois de l'Aménagement du territoire.

e) le Fonds de gestion des édifices religieux et autres biens relevant du culte catholique ;

f) les communautés religieuses bénéficiant d'un soutien financier annuel de l'État.

Les pouvoirs préemptants pourraient ainsi se référer à ces catégories de « promoteurs publics » ou « promoteurs sans but de lucre » lorsqu'ils souhaitent déléguer leurs prérogatives en matière de droit de préemption.

L'instauration d'un mécanisme de délégation du pouvoir préemptant permettrait d'augmenter le nombre de projets visant le développement de l'offre de logement abordable en particulier pour les communes qui ne disposent pas des ressources humaines et financières pour développer du logement abordable sur leur territoire. La délégation du pouvoir de préemption serait tout aussi pertinente lorsqu'une ou plusieurs communes décideraient de créer leur propre structure juridique de promotion de logement abordable.

4.3. *Sur les opérations non soumises au droit de préemption*

L'article 5 du projet de loi sous avis dresse la liste des opérations non soumises au droit de préemption.

L'Autorité note que cette liste réduit l'étendue des biens soumis au droit de préemption et souhaite émettre des réserves quant à l'exclusion des « *10° ventes publiques* » des opérations soumises au droit de préemption.

D'une part, en vue d'un accroissement de l'offre dans laquelle peuvent puiser les pouvoirs préemptants, l'Autorité est d'avis que les ventes publiques devraient figurer parmi les opérations soumises au droit de préemption. Le mécanisme de proposition d'acquisition prévu à l'article 3 pourrait aussi être suivi par le notaire chargé de la vente publique et le prix refusé par le pouvoir préemptant deviendrait le montant de lancement de la vente publique.

D'autre part, l'Autorité relève que l'article 4 de la loi du 22 octobre 2008, auquel se réfère le commentaire de l'article 5 du projet de loi sous avis, excluait déjà les ventes publiques de la liste des opérations soumises au droit de préemption. Le motif avancé était de « *limiter dans un premier temps le surcroît de travail que l'instauration de ce droit va engendrer pour les notaires ainsi que laisser une période „test" à l'exercice de ce droit, qui pourra éventuellement un jour être étendu aux ventes publiques* ». Près de 15 ans après l'entrée en vigueur de la loi du 22 octobre 2008, l'Autorité considère que le droit de préemption est bien installé dans le paysage juridique luxembourgeois et que la phase « test » est terminée.

L'Autorité recommande donc au législateur de soumettre les ventes publiques au droit de préemption dans le but de favoriser l'acquisition de davantage de biens pour le développement du logement abordable par les pouvoirs préemptants.

4.4. *Sur la procédure de proposition d'acquisition*

L'article 3 du projet de loi sous avis instaure la possibilité pour le propriétaire d'un bien qu'il entend aliéner de formuler une proposition d'acquisition aux pouvoirs préemptants. En cas de refus ou à défaut de réponse du pouvoir préemptant dans un délai de trois mois à compter de la notification de la proposition d'acquisition, le pouvoir préemptant ne peut en principe plus exercer son droit de préemption sur l'immeuble proposé pendant un délai de deux ans à compter de ladite notification.

L'Autorité accueille favorablement l'introduction de cette faculté à l'initiative du propriétaire. Elle permettra de renforcer la prévisibilité et la sécurité juridique pour le propriétaire et facilitera l'usage du pouvoir de préemption par les pouvoirs préemptants, contribuant ainsi potentiellement à accroître l'offre de logements abordables.

4.5. *Sur la proposition de création d'une plateforme en ligne destinée à la gestion de l'exercice du droit de préemption*

L'Autorité souhaite suggérer la création d'une plateforme en ligne dédiée à l'exercice du droit de préemption afin de faciliter la mise en relation des propriétaires privés avec les pouvoirs préemptants, de simplifier les diverses démarches administratives et de raccourcir les délais de procédure liés à l'exercice du droit de préemption.

Une telle plateforme permettrait de connaître l'ensemble des pouvoirs préemptants compétents et de centraliser les propositions d'acquisitions.

Cette plateforme pourrait s'inspirer de l'inventaire en ligne que la région de Bruxelles-Capitale dresse des zones de préemption et des propriétés situées dans les périmètres des droits de préemption, en vue de « *tenir* [les notaires] *informés des périmètres établis par le Gouvernement et de leur permettre d'établir leurs actes en toute connaissance de cause* »[11]. Une telle plateforme pourrait ainsi réunir une liste des parcelles cadastrales et des immeubles soumis au droit de préemption dans chaque commune, c'est à dire de toutes les parcelles construites et non-construites. Les orientations de la commune en termes d'exercice de son droit de préemption pourraient aussi être portées à la connaissance des propriétaires souhaitant vendre via cette plateforme.

Tous les propriétaires auraient ainsi facilement accès à l'information sur le caractère « préemptable » du bien en cas d'aliénation.

Cette plateforme comporterait également des outils permettant de mettre en place la proposition d'acquisition visée à l'article 3 du projet de loi sous avis et de poursuivre la procédure de préemption en ligne.

Les conventions d'aliénation pourraient y être directement notifiées par les notaires et seraient ainsi accessibles aux pouvoirs préemptants. Ces derniers pourraient y transmettre leur décision de préempter ou de ne pas préempter.

Cette plateforme permettrait ainsi de simplifier la procédure en dématérialisant l'étape de la réception de la notification de la convention d'aliénation.

La création de plateforme s'inscrirait enfm dans la volonté de préserver les droits du propriétaire et de rendre plus transparente et rapide la procédure de préemption. Une telle plateforme réduirait les efforts de recherche de biens « préemptables » pour les pouvoirs préemptants et réduirait les délais d'exercice du droit de préemption. Ce faisant, le législateur donnerait la possibilité aux pouvoirs préemptants d'acquérir davantage de biens, d'accélérer la mise sur le marché de logements abordables, de retourner plus rapidement au marché privé les biens sur lesquels le droit de préemption n'a pas été exercé tout en réduisant ainsi les tensions sur le marché du logement.

5. Conclusion

L'Autorité marque son accord avec le projet de loi susvisé, sous réserve des remarques et recommandations soulevées ci-avant.

Ainsi délibéré et avisé en date du 6 novembre 2023.

Pierre BARTHELMÉ
Président

Sven FRISCH
Conseiller

Thomas MANNES
Conseiller

Mattia MELLONI
Conseiller

Jean-Claude WEIDERT
Conseiller-suppléant

11 Présentation du Ministre-Président, Zones de Préemption ¦ (preemption.brussels).

Impression: CTIE – Division Imprimés et Fournitures de bureau

8216/04

N° 8216[4]

CHAMBRE DES DEPUTES

PROJET DE LOI

relative au droit de préemption en faveur de la promotion de l'habitat et modifiant

1° la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu ;

2° loi modifiée du 22 octobre 2008 sur le droit d'emphytéose et le droit de superficie et introduisant différentes mesures administratives et fiscales en faveur de la promotion de l'habitat

* * *

AVIS DE LA CHAMBRE DE COMMERCE

(3.1.2024)

Le projet de loi n°8216 (ci-après le « Projet ») sous avis a pour principal objet de reformer le droit de préemption légal dont disposent certaines autorités publiques sur base de la loi modifiée du 22 octobre 2008 sur le droit d'emphytéose et le droit de superficie et introduisant différentes mesures administratives et fiscales en faveur de la promotion de l'habitat (ci-après la « loi Pacte logement 1.0 »). Le Projet sous avis prévoit ainsi l'abrogation de l'ensemble des articles du « TITRE 2 – Du droit de préemption » de la loi Pacte logement 1.0 et il propose un nouveau cadre légal qui en prendrait la place.

Le droit de préemption légal au profit des pouvoirs publics, qui est visé par le Projet sous avis, a été introduit en 2008 par la loi Pacte logement 1.0 et constitue depuis le régime de droit de préemption qui est notamment d'application dans le contexte de la législation en matière de politique du logement abordable. Ce régime doit être distingué du régime de droit de préemption de la législation applicable en matière d'aménagement du territoire, pour lequel un projet de réforme[1], le projet de loi n°8223, est actuellement en cours d'instance. Ce dernier reprend les éléments essentiels du Projet sous avis, ce qui fait en sorte que le projet de loi n°8216 et le projet de loi n°8223 sont étroitement liés.

D'après l'exposé des motifs, le Projet sous avis ambitionne d'accroître la sécurité juridique de la législation applicable en matière de droit de préemption, en prenant notamment en compte les récentes nouveautés de l'évolution jurisprudentielle[2].

1 Projet de loi n°8223 portant modification de la loi modifiée du 17 avril 2018 concernant l'aménagement du territoire et modifiant : 1. La loi modifiée du 16 août 1967 ayant pour objet la création d'une grande voirie e communication et d'un fonds de route ; 2. La loi modifiée du 15 mars 1979 sur l'expropriation pour cause d'utilité publique ; 3. La loi modifiée du 19 juillet concernant l'aménagement communal et le développement urbain.

2 Au sein de la documentation jointe au Projet sous avis, la Chambre de Commerce se permet de renvoyer en particulier au commentaire de l'article 2, qui résume les principaux enseignements de certains arrêts et jugements qui ont été récemment rendus par la Cour et le Tribunal administratif.

En bref

- La Chambre de Commerce salue l'objectif du Projet qui vise à accroître la sécurité juridique de la législation applicable en matière de droit de préemption.
- Si la Chambre de Commerce reconnaît que la détention d'une réserve foncière est importante pour les autorités publiques dans le cadre de la mise en œuvre de certaines politiques publiques, elle donne néanmoins à considérer que l'utilisation du droit de préemption ne devrait pas mettre en échec des projets immobiliers de promoteurs privés qui sont déjà à un stade avancé ou qui sont planifiés depuis longtemps.
- La Chambre de Commerce estime que le Projet ne semble pas arrêter des critères / indices permettant d'apprécier objectivement si un pouvoir préemptant respecte les conditions et les engagements liés au recours au droit de préemption / à l'usage du droit de préemption.
- Selon la Chambre de Commerce, il semble y avoir contradiction entre le commentaire de l'article 17 et celui de l'article 14. Partant, elle demande aux auteurs de clarifier certains aspects.
- La Chambre de Commerce est en mesure d'approuver le projet de loi sous avis, sous réserve expresse de la prise en compte de ses remarques.

Au cours des dernières années, le nombre de recours contentieux en matière de droit de préemption s'est multiplié, ce qui a provoqué un contexte d'incertitudes. Il en résulte une certaine réticence auprès des acteurs publics quant à l'utilisation de l'instrument du droit de préemption, raison pour laquelle certains pouvoirs préemptant publics auraient récemment eu plus souvent recours à des ventes de gré à gré dans le cadre de leurs efforts d'acquisition de réserves foncières.

Contexte

La littérature en matière de droit immobilier[3] définit le droit de préemption de façon générale comme étant « … *[l]a faculté conférée par la loi ou par une convention à une personne (bénéficiaire d'une option) d'acquérir, de préférence à toute autre, un bien que son propriétaire se propose de céder, en se portant acquéreur de ce bien dans un délai donné, en général aux prix et conditions de la cession projetée qui lui ont été préalablement notifiés.* » Naturellement, la mise en place d'un droit de préemption au profit des pouvoirs publics est susceptible de porter atteinte à certains principes tels que notamment celui du respect de la liberté contractuelle en privant le vendeur du choix de son co-contractant, raison pour laquelle le recours au droit de préemption en tant qu'outil ne peut s'exercer dans un contexte marqué par des insécurités juridiques.

Dans son avis par rapport au projet de loi n°5696[4], qui est ensuite devenu la loi Pacte logement 1.0, le Conseil d'Etat avait à l'époque notamment soulevé que « *[L]'institution d'un droit de préemption légal présuppose que soient clairement définis les* ***titulaires*** *du droit de préemption,* ***le ou les objectifs*** *que l'exercice du droit de préemption doit permettre de réaliser, les* ***immeubles susceptibles*** *de faire l'objet de ce droit de préemption ainsi que la* ***procédure de préemption****.* ». S'y ajoute par ailleurs qu'il échet aussi de définir clairement les types d'opérations de transfert de propriété qui sont soumis, ou non, au droit de préemption. De plus, au cours des dernières années, les jugements et arrêts[5] ont enrichi le débat en fournissant des interprétations quant à l'application concrète du droit de préemption dans la pratique par les pouvoirs préemptant.

---

3 TRIENBACH Mélanie (2019), « *Les déséquilibres du droit de préemption des autorités publiques* », Revue luxembourgeoise de droit immobilier – RLDI n°1/201, pp.2-18, Legitech.

4 Projet de loi n°5696 portant : 1. promotion de l'habitat et création d'un pacte logement avec les communes, 2. sur le droit d'emphytéose et le droit de superficie, 3. modification a) de la loi modifiée du 16 octobre 1934 concernant l'évaluation des biens et valeurs; b) de la loi modifiée du 1er décembre 1936 sur l'impôt foncier; c) de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement; d) de la loi modifiée du 10 décembre 1998 portant création de l'établissement public dénommé „Fonds d'assainissement de la Cité Syrdall"; e) de la loi modifiée du 30 juillet 2002 déterminant différentes mesures fiscales destinées à encourager la mise sur le marché et l'acquisition de terrains à bâtir et d'immeubles d'habitation; f) de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain; g) de la loi du 21 septembre 2006 sur le bail à usage d'habitation et modifiant certaines dispositions du Code civil.

5 Des jugements et arrêts ont ajouté qu'il incombe à un pouvoir préemptant (1) d'indiquer clairement l'objectif poursuivi qui est à la source de l'exercice du droit de préemption dans un cas donné, (2) de s'engager à ce qu'un terrain préempté soit effectivement affecté à l'usage initialement visé et (3) de s'engager à ce qu'un terrain préempté soit utilisé à ces fins dans les délais les plus rapprochés possibles.

À l'époque, la loi Pacte logement 1.0 avait pour objectif de favoriser une augmentation de l'offre de logements et une réduction du coût du foncier et de l'habitat au Grand-Duché de Luxembourg.

Pour justifier l'introduction d'un droit de préemption en faveur des pouvoirs publics, les auteurs du projet de loi n°5696 dressaient le constat que la pénurie de logements était aussi en partie due à une maîtrise foncière insuffisante de la part des pouvoirs publics. La documentation jointe au dit projet de loi avançait ainsi que « *[N]i l'Etat, ni les communes, ni les autres promoteurs publics ne disposent de réserves foncières substantielles. La rareté de terrains disponibles (achats massifs de la part de promoteurs privés, non-disponibilité en raison du défaut d'autorisations communales et étatiques, rétention à des fins de spéculation) et la demande croissante de logements ont généré la flambée connue des prix du foncier. Les pouvoirs publics demeurent trop impuissants parce qu'ils ne disposent actuellement que de peu d'instruments pour la maîtrise foncière.* ».

Bien que cette argumentation puisse paraître quelque peu simpliste ou réductrice, l'introduction du droit de préemption en faveur des pouvoirs publics fût ainsi présentée comme une des pistes pour résoudre cette problématique, étant donné qu'il constitue un moyen pour acquérir des terrains beaucoup plus souple et efficace que l'expropriation pour cause d'utilité publique.

Aperçu des principales modifications envisagées par le Projet

En ce qui concerne les modifications majeures que le Projet sous avis veut mettre en œuvre, la Chambre de Commerce constate que :

- l'article 1er prévoit que les parcelles non construites, sises entièrement ou partiellement dans des zones de bâtiments et d'équipements publics (BEP), seraient dorénavant aussi soumises au droit de préemption ;
- l'article 2 précise 3 objectifs, dont un nouvel objectif, qui doivent être poursuivis par les pouvoirs préemptant via l'exercice du droit de préemption ;
- l'article 3 détaille une nouvelle procédure formelle pour le cas où un propriétaire d'un immeuble soumis au droit de préemption souhaite proposer la vente de cet immeuble à un pouvoir préemptant ;
- l'article 4 vise à étendre le champ d'application du droit de préemption à des nouveaux types d'opérations de transfert de propriété, comme la cession de droits sociaux et la cession de droits indivis sur un immeuble ;
- l'article 5 complète l'ensemble des opérations non soumises au droit de préemption par 2 exceptions supplémentaires[6] ;
- les articles 7 et 9 prévoient dorénavant tous les 2 un « dispositif anti-abus » qui vise à produire un effet dissuasif à l'encontre d'éventuelles tentatives de contournement du droit de préemption légal.

Considérations générales

Dans le cadre des nombreux avis qu'elle a émis par rapport à des initiatives législatives dans le domaine du logement ces dernières années, la Chambre de Commerce a souligné à maintes reprises sa position : la solution pour contenir durablement les hausses des prix immobiliers doit se situer pour la plus grande partie au cœur même du marché immobilier. À ses yeux, il importe notamment de viser une augmentation notable de **l'offre de logements** au sein du pays et ce aux endroits appropriés d'un point de vue de l'aménagement du territoire. Dans ce contexte, elle a plaidé en faveur d'une densité de construction plus ambitieuse dans les espaces urbains, elle a invité les pouvoirs publics à poursuivre leurs efforts en matière d'allègement des procédures d'autorisation ayant trait à l'urbanisme et à l'environnement, et elle a soutenu de nombreuses mesures[7] visant à favoriser l'offre de terrains à bâtir ainsi que leur disponibilité sur le marché foncier.

---

6 Ainsi, suivant le Projet sous avis, le droit de préemption ne s'appliquerait pas (1) aux aliénations entre une personne et les descendants de son conjoint ou de son partenaire légal (2) aux aliénations faites à et par l'Etat.

7 Comme par exemple des extensions des périmètres d'agglomération des plans d'aménagement général (PAG) aux endroits et dans les communes les plus appropriés d'un point de vue de l'aménagement du territoire, ou encore à travers une mobilisation accrue des terrains déjà réglementairement assignés à l'habitat (impôt foncier sur les terrains à bâtir à des fins d'habitation, obligation de construire, taxe annuelle de non-affectation à la construction, etc.).

Dans un souci de cohésion sociale, la Chambre de Commerce reconnaît aussi la nécessité pour le Luxembourg de devoir augmenter significativement l'offre de **logements locatifs subventionnés**, y compris la taille du parc de logements détenu par la main publique. Pour augmenter l'offre de logements locatifs subventionnés face aux capacités de construction limitées des promoteurs publics, la Chambre de Commerce a aussi rappelé la disponibilité des professionnels privés de l'immobilier à s'investir dans un modèle de coopération « win-win » pour doper le rythme de création de tels logements locatifs. C'est pour cette raison qu'elle plaide en faveur d'une intégration équilibrée du secteur privé et une ouverture du domaine des logements subventionnés / du domaine du logement abordable aux sociétés de droit privé. Elle renvoie dans ce contexte en particulier à son avis émis[8] dans le cadre du projet de loi n°7937[9] relative au logement abordable.

Concernant le droit de préemption au bénéfice des pouvoirs publics

De façon générale, la Chambre de Commerce peut reconnaître l'intérêt et l'importance d'une politique interventionniste bien articulée de la part des autorités publiques en matière de **maîtrise du foncier** dans le contexte de développement du Luxembourg. Depuis de nombreuses années, le Grand-Duché continue en effet d'être confronté à une croissance démographique soutenue qui induit une pression croissante sur les infrastructures du territoire. Face à cette évolution, la Chambre de Commerce reconnaît que la détention d'une certaine réserve foncière est importante pour les autorités publiques, dans la mesure où ces dernières doivent piloter activement le développement territorial et mettre en œuvre des politiques publiques qui ont trait aux infrastructures du territoire ainsi qu'aux capacités des principaux équipements publics.

Étant donné que la Chambre de Commerce reste fortement attachée au principe du respect du droit de la propriété privé qui se trouve au cœur d'une économie sociale de marché, elle considère que l'expropriation pour cause d'utilité publique doit rester l'exception absolue et la dernière voie de recours envisageable pour acquérir des terrains. Pour cette raison, elle est davantage ouverte à l'usage du **droit de préemption** par l'Etat et les communes.

Néanmoins, elle insiste pour que le recours au droit de préemption s'inscrive dans la plus grande sécurité juridique et elle estime que les autorités doivent faire preuve de pragmatisme dans le contexte de l'utilisation de cet instrument. La Chambre de Commerce donne ainsi à considérer que l'utilisation du droit de préemption ne devrait pas aboutir à mettre en échec des **projets immobiliers de promoteurs privés** qui sont déjà à un stade avancé de préparation ou de planification. Cet argument vaut notamment si ces projets sont planifiés de longue date et si le promoteur a déjà investi des ressources humaines et financières importantes dans la préparation de son projet. En pareille hypothèse, la Chambre de Commerce proposerait dès lors que les acquéreurs malgré tout évincés par le recours au droit de préemption puissent se voir offrir une indemnisation appropriée.

En dernier lieu, si la Chambre de Commerce reconnaît que la détention d'une certaine réserve foncière est nécessaire pour les autorités publiques, y compris dans le domaine du logement, elle ajoute néanmoins que la **répartition du potentiel foncier constructible** destiné à l'habitat a également changé depuis l'adoption de la loi Pacte logement 1.0 en 2008. En effet, s'il est vrai que la main publique détenait seulement environ 7,9% du potentiel foncier destiné à l'habitat en 2013[10], il convient cependant de noter que cette part relative est passée à 11% en 2016 et qu'elle aurait même atteint 14,5% (621 hectares) en 2022 d'après les derniers chiffres disponibles[11] de l'Observatoire de l'Habitat[12] et du projet Raum+.

Cette hausse de la part détenue par les pouvoirs publics est très notable, d'autant plus si on compare ces 14,5% à la part relative détenue par les personnes morales / sociétés privées, qui est de de 19,1% en 2022.

Face à ces données, la Chambre de Commerce se demande donc quel objectif chiffré les décideurs envisagent de poursuivre concrètement au cours des prochaines années quant à l'ampleur et à la taille

8 Avis 5975RMX de la Chambre de Commerce du 31 janvier 2023.

9 Lien vers le dossier parlementaire du projet de loi n°7937 sur le site de la Chambre des Députés.

10 Observatoire de l'Habitat (2019), « *Le degré de concentration de la détention du potentiel foncier destiné à l'habitat en 2016* », Note n°23 de l'Observatoire de l'Habitat, février 2019.

11 Question Parlementaire n°8144 – Terrains constructibles appartenant à l'État.

12 Observatoire de l'Habitat (2022), « *Panorama du foncier constructible au Luxembourg : prix de vente, incidence foncière et structure de la propriété* », Note n°32 de l'Observatoire de l'Habitat, juillet 2023.

(relative) de la réserve foncière publique. De plus, étant donné que le nombre de logements construits par les acteurs publics reste toujours largement en-deçà des quantités produites par les acteurs privés, la Chambre de Commerce souligne que la détention d'une partie accrue du potentiel foncier constructible va aussi de pair avec une responsabilité croissante pour les pouvoirs publics en termes de production effective de logements.

Elle estime donc que des efforts supplémentaires s'imposent au niveau des pouvoirs publics qui doivent accélérer autant que possible la construction de logements. Ici encore, la Chambre de Commerce rappelle que les professionnels de l'immobilier du secteur privé sont ouverts à une collaboration avec les promoteurs publics[13].

Concernant la formulation des dispositifs « anti-abus »

Au sein de la documentation jointe au Projet sous avis, les auteurs mettent en évidence que certaines des modifications envisagées par le Projet s'expliquent par la volonté des autorités d'éviter dans le futur des cas de détournement abusif qui ont pu être observés dans la pratique pour contourner le droit de préemption légal.

À cette fin, l'article 4 du Projet sous avis étend le champ d'application du droit de préemption et les articles 7 et 9 prévoient notamment des dispositifs dits « anti-abus ».

Si la Chambre de Commerce peut comprendre la motivation des autorités, elle constate néanmoins que les auteurs semblent avoir retenu, au sein des articles 7 et 9, des formulations assez larges et vagues pour décrire les dispositifs « anti-abus ». Si on en croit le commentaire des articles, il semble s'agir ici d'un choix délibéré des auteurs, car ils précisent au commentaire de l'article 7 que « *[é]tant donné qu'il est impossible de prévoir toutes les tentatives de fraudes et de les énumérer limitativement, une formule générale a été choisie. Il reviendra aux tribunaux de déterminer au cas par cas, si un détournement abusif est à retenir.* ». Dans cet ordre d'idées, le dernier alinéa de l'article 9 du Projet prévoit ainsi par exemple que « *[t]outes clauses spécifiques entre parties ayant comme objectif un contournement du droit de préemption ne sont pas opposables au pouvoir préemptant.* ».

Or, afin de ne pas laisser trop de place à des interprétations qui pourraient être divergentes ou pour le moins subjectives, la Chambre de Commerce considère que le Projet sous avis devrait expliciter plus clairement ce que les autorités entendent concrètement par un « détournement abusif » dans le contexte visé. Des indications et des explications plus explicites et exhaustives permettraient en effet d'accroître la sécurité juridique et de mieux orienter les différentes parties prenantes impliquées.

À titre d'exemple, la Chambre de Commerce note que le commentaire de l'article 7 fait référence à « *[…] de nombreux montages pour contourner le droit de préemption qui ont pu être observés dans la pratique […]* ». Cependant, la documentation jointe au Projet ne fournit pas d'exemples concrets de clauses contractuelles abusives.

De même, la Chambre de Commerce s'interroge si le délai de deux ans à compter de l'acte d'aliénation prévu à l'article 7 du Projet pour permettre au pouvoir préemptant d'intenter une action en nullité à l'encontre d'un acte réalisé en violation des dispositions de la loi ou ayant pour objectif un détournement abusif des dispositions de celle-ci, n'est pas trop long et ne sera pas une source d'insécurité supplémentaire pour les acteurs impliqués dans une telle opération[14].

Commentaire des articles

Concernant l'article 2 par rapport aux objectifs du droit de préemption

L'article 2 du Projet sous avis arrête que le droit de préemption ne pourrait être exercé qu'en vue de la réalisation de projets répondant à au moins un des 3 objectifs d'intérêt général suivants :

1) la mise en œuvre d'un projet de logements abordables au sens de la loi relative au logement abordable ;
2) la réalisation d'équipements collectifs, de travaux de voirie et d'équipements publics ;

13 L'expertise des promoteurs privés dans le domaine du montage et de la structuration de projets immobiliers pourrait ainsi être utile, par exemple lorsqu'il s'agit d'obtenir la délivrance de l'ensemble des autorisations administratives nécessaires, mais aussi pour le volet du financement des projets immobiliers.

14 Cf. commentaires de l'article 7 du présent projet de loi

3) l'acquisition progressive d'immeubles afin d'anticiper la réalisation totale ou partielle d'un objectif visé aux points 1. à 2.

En premier lieu, concernant le 2e objectif d'intérêt général, la Chambre de Commerce se demande d'abord s'il existe un lien entre le 1er et le 2e objectif, ou s'il s'agit de deux objectifs indépendants. Concernant le 2e objectif, est-ce que cette condition devra concrètement être liée à la réalisation d'un projet de logements abordables ?

En second lieu, la Chambre de Commerce s'interroge si la formulation de l'article 2 pourra vraiment assurer la **sécurité juridique** nécessaire.

D'après la jurisprudence, il incombe à un pouvoir préemptant (1) d'indiquer clairement l'objectif poursuivi qui est à la source de l'exercice du droit de préemption dans un cas donné, (2) de s'engager à ce qu'un terrain préempté soit effectivement affecté à l'usage initialement visé et (3) de s'engager à ce qu'un terrain préempté soit utilisé à ces fins dans les délais les plus rapprochés possibles. D'après l'interprétation de la Cour administrative[15], l'indication de l'objectif du droit de préemption peut s'exercer sans devoir comporter un **projet d'ores et déjà concrétisé** de la part du pouvoir préemptant, mais ce dernier doit **s'engager** à procéder une réalisation afférente du projet dans les délais les plus rapprochés possibles.

Or, aux yeux de la Chambre de Commerce, l'article 2 du Projet et son commentaire ne répondent pas à certaines questions qui semblent encore persister. Tout d'abord, à partir de quel stade peut-on considérer qu'un projet est suffisamment « concret » ou « en voie de concrétisation » pour servir de motif à l'application du droit de préemption ? De plus, quant à l'engagement du pouvoir préemptant de réaliser un projet dans les meilleurs délais possibles, comment est-ce que le respect de cet engagement pourra être vérifié / retracé ?

Si on prend par exemple le cas de l'élaboration d'un plan d'aménagement particulier « nouveau quartier » (ci-après le / les « PAP NQ ») d'une commune, est-ce que des analyses préparatoires effectuées par des bureaux d'études en lien avec la réalisation de projets tombant dans les catégories 1 et 2, voire des programmations de dépenses budgétaires par la commune à cette fin, seraient des critères suffisants ? Ou est-ce qu'une approbation et une délibération du conseil communal seraient nécessaires ?

La Chambre de Commerce déplore que le Projet ne semble pas arrêter des éléments / critères / indices qui permettraient d'évaluer objectivement le respect de ces obligations dans un cas concret, ce qui risque d'être source d'insécurité juridique.

Concernant l'article 7 par rapport aux contestations

L'article 7 du Projet sous avis prévoit que « *[l]a réalisation d'une aliénation en violation des dispositions de la loi* ***ou*** *un détournement abusif des dispositions de la loi, ayant à titre d'un des objectifs principaux un contournement du droit de préemption, ouvre droit à une action en nullité au pouvoir préemptant lésé afin d'être déclaré judiciairement propriétaire en lieu et place de l'acquéreur aux* ***prix et conditions stipulés dans l'acte annulé****.* ». De plus, l'article en question prévoit également que les prix et conditions indiquées dans l'acte annulé peuvent aussi être contestés.

La Chambre de Commerce constate que l'article 7 précise qu'une action en nullité est soumise à une prescription de **2 ans** à partir de la date d'enregistrement de l'acte d'aliénation de l'immeuble concerné. Si elle est consciente que ce même délai était aussi déjà prévu au sein de la loi Pacte logement 1.0, la Chambre de Commerce estime que ce délai paraît excessivement long. En effet, elle donne à considérer que cet article du Projet va aussi générer une **insécurité sur la vente** de certains biens et ce pendant une durée de 2 ans, ce qui paraît très long et pourrait éventuellement retarder ou impacter certaines opérations subséquentes (quid par exemple de la vente des appartements construits en cas d'annulation de l'acte de vente au promoteur ?). Cette insécurité impacterait dès lors directement les professionnels de l'immobilier.

Il est encore à noter que le Projet prévoit également la possibilité de contester le prix et les conditions stipulés dans l'acte annulé devant le tribunal d'arrondissement. Dans ce contexte, la Chambre de Commerce regrette que cette faculté ne semble pas être encadrée par les dispositions du Projet. Dès lors, elle se demande quels critères seront pris en compte pour déterminer si une telle contestation des prix et conditions est recevable. La Chambre de Commerce insiste dès lors pour que cette faculté ne

15 GRAND-DUCHE DE LUXEMBOURG COUR ADMINISTRATIVE Numéro 44939C du rôle Inscrit le 31 août 2020.

soit utilisée que dans des cas exceptionnels où les conditions de la vente seraient manifestement irréalistes ou frauduleuses. Il ne serait en effet guère concevable que le recours au droit de préemption aboutisse à placer le vendeur dans une situation moins favorable que la situation initiale.

Concernant l'article 14 et l'article 17

L'article 29 de la loi Pacte logement 1.0 de 2008 prévoit aujourd'hui que les **bénéfices de spéculation** ainsi que les **bénéfices de cession**, au sens des articles 99bis et 99ter de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu, sont exemptés de l'impôt sur le revenu s'ils sont réalisés par une personne physique à travers une **cession volontaire** d'un immeuble au profit d'un pouvoir préemptant public (Etat, commune, syndicat de communes, promoteur public, etc.) dans le cadre de la loi Pacte logement 1.0. En revanche, cet avantage fiscal ne s'applique pas si les pouvoirs préemptant doivent faire valoir leur droit de préemption pour pouvoir réaliser l'acquisition.

À ce stade, il convient de noter que cet avantage fiscal se limite exclusivement à la loi Pacte logement 1.0 de 2008. Actuellement, la loi modifiée du 17 avril 2018 concernant l'aménagement du territoire ne prévoit par exemple pas de dispositif similaire.

Le Projet sous avis envisage une **généralisation** de cet avantage fiscal et prévoit d'introduire le dispositif au sein de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu. Ainsi, des cessions volontaires d'immeubles par une personne physique au profit d'un pouvoir préemptant public pourraient aussi bénéficier de cet avantage fiscal si elles sont réalisées dans le contexte de la loi modifiée du 17 avril 2018 concernant l'aménagement du territoire.

La Chambre de Commerce ne s'oppose pas aux modifications que le Projet envisage, mais elle souhaite attirer l'attention des autorités sur le fait qu'il semble y avoir **contradiction entre le commentaire de l'article 17 et celui de l'article 14**.

Le commentaire de l'article 17 prévoit en effet que « *[p]ar conséquent, les bénéfices résultant d'une aliénation d'immeubles sur base de la loi modifiée du 17 avril 2018 concernant l'aménagement du territoire sont exempts d'impôt sur le revenu,* ***même si l'aliénation s'est réalisée suite à l'exercice du droit de préemption*** *par l'Etat, une commune ou un syndicat de communes.* ».

D'après cette interprétation, l'avantage fiscal en question jouerait donc dans le cadre de la loi modifiée du 17 avril 2018 concernant l'aménagement du territoire, et ce également dans le cas où les pouvoirs préemptant invoquent le droit de préemption pour pouvoir réaliser l'acquisition.

La Chambre de Commerce souligne cependant que ce fonctionnement n'est pas prévu par les articles du Projet sous avis, ni par le commentaire de l'article 14. Ce dernier ne prévoit ainsi pas d'exemption fiscale pour une personne physique si les pouvoirs préemptant publics font l'acquisition d'un immeuble en exerçant leur droit de préemption.

La Chambre de Commerce demande partant aux auteurs de clarifier ces aspects.

*

Après consultation de ses ressortissants, la Chambre de Commerce est en mesure d'approuver le projet de loi sous avis, sous réserve expresse de la prise en compte de ses remarques.

Impression: CTIE – Division Imprimés et Fournitures de bureau

8216/05

N° 8216[5]

CHAMBRE DES DEPUTES

PROJET DE LOI

relative au droit de préemption en faveur de la promotion de l'habitat et modifiant

1° la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu ;

2° loi modifiée du 22 octobre 2008 sur le droit d'emphytéose et le droit de superficie et introduisant différentes mesures administratives et fiscales en faveur de la promotion de l'habitat

* * *

AVIS DE LA CHAMBRE DES NOTAIRES

Le projet de loi sous rubrique précise et modifie les dispositions de la loi modifiée du 22 octobre 2008 dite « Pacte logement ».

La Chambre des Notaires se félicite de l'initiative du Ministère du logement d'apporter des précisions à cette loi qui soulevait en pratique de nombreuses incertitudes. Elle regrette cependant les imprécisions et incertitudes introduites par les nouvelles dispositions.

La Chambre tend toutefois à considérer qu'une plus grande simplification des procédures permettrait d'optimiser l'efficacité de la préemption qui répond à un besoin d'intérêt général sans emporter de préjudices aux citoyens intéressés par l'opération initiale.

Article 1er. Pouvoirs préemptant et immeubles soumis au droit de préemption

Le nouvel article 1er issu du présent projet de loi précise que le droit de préemption s'applique aux parcelles non construites sises entièrement ou partiellement dans les zones dans lesquels le droit de préemption a vocation à s'appliquer.

- La Chambre des Notaires relève que le champ d'application du droit de préemption a été restreint aux parcelles non construites qui sont définies dans la loi comme des parcelles libres de toute construction destinée au séjour prolongé de personnes.

  Les commentaires du projet de loi citent à titre d'exemple un hangar, un abri de jardin, des jardins, une ruine.

  La Chambre s'interroge si la qualification de « parcelle libre de toute construction destinée au séjour prolongé de personnes » résultera d'un classement par l'administration des contributions directes et fera l'objet d'une attestation délivrée par l'administration aux notaires ? Dans l'affirmative, elle invite le législateur à le préciser dans le texte du projet de loi.

  La Chambre des Notaires tient à souligner, que dans un souci de sécurité juridique, cette qualification ne peut pas relever de l'interprétation du notaire ou d'une déclaration des parties.

  Afin d'éviter toute contestation potentielle quant à la nature d'une construction figurant sur la parcelle, la Chambre des Notaires invite les auteurs du projet de loi à définir dans le texte même du projet de loi la notion de parcelle libre de toute construction destinée au séjour prolongé des personnes.
- La Chambre des Notaires approuve l'insertion dans le texte-même de la loi de la précision quant à la référence à la parcelle cadastrale.
- La Chambre des Notaires se félicite de la précision apportée par le texte du projet de loi en ce que les parcelles non construites sises tant entièrement que partiellement dans les zones d'exercice du droit de préemption peuvent faire l'objet d'une préemption.

Cette problématique a soulevé des incertitudes par le passé et la précision apportée par le projet de loi lève les doutes qui pouvaient subsister.

- La Chambre relève qu'une nouvelle zone d'exercice du droit de préemption a été insérée dans le texte à savoir les zones de bâtiment et d'équipements publics.

  La Chambre des Notaires croit comprendre qu'il s'agit de la zone de bâtiments et d'équipements publics (BEP) telle que définie par l'article 10 du règlement grand-ducal modifié du 8 mars 2017 concernant le contenu du plan d'aménagement général d'une commune.

  Cependant, afin d'éviter toute incertitude quant à cette nouvelle zone, la Chambre invite le législateur à indiquer la référence législative définissant cette zone.

- La Chambre des Notaires regrette toutefois que la zone de la bande de cent mètres longeant la limite des zones urbanisées ou destinées à être urbanisées subsiste dans le texte et, à tout du moins, ne soit pas définit plus précisément.

- La Chambre des Notaires se doit d'insister sur l'importance pour les notaires d'obtenir une information rapide et fiable quant au classement des parcelles dans les zones d'exercice du droit de préemption.

  Aujourd'hui, les notaires se trouvent confrontés à des difficultés croissantes d'obtention de ces informations de la part des communes qui se montrent de plus en plus récalcitrantes ou peu réactives à délivrer cette information.

  La Chambre suggère depuis de nombreuses années un accès à ces informations par le biais du Géoportail.

  Le système mis en place par le Ministère de l'aménagement du territoire concernant les plans directeurs sectoriels permet d'obtenir l'information, par parcelle, par le biais d'une attestation directement obtenue sur le site Géoportail indiquant si la parcelle est située dans une zone d'exercice du droit de préemption.

  Cette information est rapide à obtenir, fiable et empêche de nombreuses incertitudes quant à l'inclusion ou non de parcelles dans le champ d'application du droit de préemption.

  Une extension de l'outil existant représenterait également un gain de temps considérable pour les communes qui n'auraient plus à renseigner par écrit les notaires quant à la situation de la parcelle au regard du droit de préemption et permettrait d'accélérer la procédure dans l'intérêt des parties qui souffrent des délais administratifs.

Article 2. Objectifs du droit de préemption

Cet article précise les projets d'intérêt général poursuivis par la commune respectivement le fonds du logement pour lesquels le droit de préemption peut être exercé.

Le pouvoir préemptant doit indiquer les objectifs qu'il poursuit lors de sa décision d'exercice du droit de préemption sans toutefois avoir besoin de détailler un projet précis.

La Chambre des Notaires regrette toutefois que la réalisation de l'objectif annoncé par le pouvoir préemptant ne soit pas encadré dans un délai et que l'argument de l'objectif d'intérêt général ne soit, selon les termes des commentaires du projet de loi, qu'un « *engagement de la part du pouvoir préemptant de procéder à une réalisation afférente dans les délais les plus rapprochés possible compte tenu des circonstances du cas d'espèce.* »

Article 3. Proposition d'acquisition

Cet article introduit une procédure afin de permettre à un propriétaire d'un immeuble soumis au droit de préemption de proposer par écrit à la commune ou au fonds du logement l'acquisition de son immeuble qui entre dans le champ d'exercice du droit de préemption. Des avantages fiscaux lui sont accordés.

- La Chambre des Notaires relève que les commentaires du projet de loi indiquent *que* « *pendant le délai de trois mois dont bénéficie le pouvoir préemptant pour se prononcer, il peut bien évidemment négocier le prix proposé avec le propriétaire* ».

  La Chambre comprend que la proposition d'un nouveau prix par le pouvoir préemptant ne suspend pas le délai de trois mois et ne prolonge pas ce délai qui est un délai préfix endéans lequel le pouvoir préemptant doit se prononcer.

  A défaut de réaction, son silence vaut renonciation.

Afin d'éviter toute incertitude la Chambre suggère au législateur de préciser dans le texte du projet de loi que ce délai est un délai préfix.

- La Chambre des Notaires comprend encore qu'à défaut d'accord sur le prix proposé, le pouvoir préemptant est considéré comme avoir renoncé à exercer son droit d'acquisition.

  Afin d'éviter toute incertitude juridique, la Chambre invite le législateur à le préciser dans le texte même de la loi.

- La Chambre des Notaires s'interroge sur l'hypothèse où les parcelles objets de l'opération seraient également soumises à un droit de préemption au profit de l'Etat, des syndicats de communes, …, au titre d'une autre législation.

  La combinaison de ces droits de préemption, l'ordre et les délais des purges devraient, afin d'éviter toute incertitude et retard dans les opérations, faire l'objet de précisions législatives.

- Les commentaires du projet de loi indiquent que le notaire est dispensé des formalités de purge du droit de préemption s'il dispose d'une preuve écrite de la renonciation du pouvoir préemptant.

  La Chambre se demande comment la preuve d'un fait négatif, la renonciation tacite du pouvoir préemptant, lui sera apportée alors que, il est important de le relever, la notification de la proposition d'acquisition ne sera pas faite par le notaire.

  Elle suggère au législateur de prévoir l'obligation pour le pouvoir préemptant de renoncer expressément à la proposition d'acquisition.

Article 4 : Champ d'application du droit de préemption

Cet article redéfinit les opérations entrant dans le champ d'application du droit de préemption, à savoir :

- *1° (...) toute aliénation à titre onéreux d'un immeuble ou de droits sociaux donnant vocation à l'attribution en propriété ou en jouissance d'un immeuble. Est assimilée à l'aliénation d'un immeuble toute convention à titre onéreux opérant une mise à disposition et un transfert de propriété différé ;*
  - Les commentaires du projet de loi indiquent que « *le droit de préemption s'appliquant aux aliénations donnant vocation à la jouissance d'un immeuble, il s'applique plus particulièrement aux aliénations d'un droit d'emphytéose* ». Dans un souci de clarté des textes, la Chambre des Notaires est d'avis que la précision quant à l'application du droit de préemption aux droit d'emphytéose et droit de superficie doit être insérée dans le texte-même de la loi.
  - La Chambre des Notaires s'interroge sur l'introduction de l'aliénation des droits sociaux donnant vocation à l'attribution en propriété ou en jouissance d'un immeuble.

  Les commentaires du projet de loi précisent que « *cette extension du champ d'application du droit de préemption vise à éviter des abus qui ont été observés en pratique et rapportés aux auteurs de la présente, à savoir des montages de* « *share deal* » ».

  La Chambre s'interroge si le législateur s'est inspiré de l'article 213-1, 1° du Code de l'urbanisme français qui dispose : « *Sont soumis au droit de préemption institué par l'un ou l'autre des deux précédents chapitres :*

  1° Tout immeuble ou ensemble de droits sociaux donnant vocation à l'attribution en propriété ou en jouissance d'un immeuble ou d'une partie d'immeuble, bâti ou non bâti, lorsqu'ils sont aliénés, à titre onéreux, sous quelque forme que ce soit, à l'exception de ceux qui sont compris dans un plan de cession arrêté en application de l'article L. 631-22 ou des articles L. 642-1 et suivants du code de commerce ; (...) »

  Or, la loi française vise un cas particulier de sociétés non existantes au Grand-Duché de Luxembourg, les sociétés d'attribution dans lesquelles les droits de chacun des associés dans le capital leur donnent vocation à recevoir des fractions divises d'un immeuble bâti que la société selon son objet, achète déjà construit (société d'acquisition-attribution) ou édifie elle-même (société de construction-attribution).

  Les droits sociaux, lorsqu'il ne s'agit pas de telles sociétés, échappent au droit de préemption, même en cas de cession massive. (Voir en ce sens JurisClasseur Notarial Formulaire V° Préemption – Fascicule 210 : PRÉEMPTION. – Droit de préemption urbain et ZAD. – Règles communes. – Champ matériel d'application, § 47.

  La Chambre des Notaires estime que cette disposition devrait être supprimée.

Si l'intention du législateur devait être de soumettre au droit de préemption les cessions de parts respectivement actions de toutes les sociétés propriétaires d'un terrain non construit, quelque soit la forme sociale, la Chambre des Notaires se doit de s'interroger sur une telle utilité pour le pouvoir préemptant.

Détenir des parts respectivement actions de sociétés ne permettra pas intrinsèquement aux communes ou au fonds du logement de réaliser les objectifs pour lesquels le droit de préemption est instauré.

Le pouvoir préemptant se retrouverait associé-actionnaire de sociétés à but lucratif avec un droit de vote limité par les statuts.

La Chambre s'interroge alors quant à l'existence d'un intérêt général à devenir associé respectivement actionnaire d'une telle société.

Cette nouvelle disposition est de nature à entraver les activités économiques au Grand-Duché de Luxembourg au prétexte d'un éventuel intérêt général difficile à mettre en oeuvre.

La Chambre se permet de rappeler qu'au Grand-Duché de Luxembourg les actions sont librement cessibles.

Cette disposition va même à l'encontre de notre droit des sociétés.

Elle s'interroge sur le moyen de contrôler ces cessions et de purger alors un droit de préemption. La Chambre des Notaires considère que cette disposition est à exclure du texte du projet de loi

- *2° à toute cession de droits indivis portant sur un immeuble, sauf lorsque la cession est consentie à l'un des co-indivisaires ;*

  La Chambre des Notaires approuve l'exception de la cession entre co-indiviaires.

- *3° à tout apport en nature d'un immeuble au sein d'une société.*

  La Chambre relève que seules les parcelles non construites sont soumises au droit de préemption alors que le point 3° de l'article 4 fait état de l'apport de tout immeuble à une société.

  La Chambre des Notaires invite le législateur à préciser que seul l'apport de parcelle non construite au sens de l'article de 1er de la présente loi entre dans le champ d'application du droit de préemption.

  Elle souligne que le droit de préemption ne peut pas s'appliquer aux apports en nature à une société luxembourgeoise de terrain non construits sis à l'étranger.

Article 5. Opérations non soumises au droit de préemption

- La Chambre des Notaires relève que l'article 5 du projet de loi indique, au point 2° :

  « Le droit de préemption ne s'applique pas :

  (...)

  2°) aux alinéations entre partenaires légaux (...) »

  Alors que la loi « Pacte logement » telle que modifiée dispose en son article 4 :

  « Ne tombent toutefois pas sous le champ d'application du présent titre:

  (...)

  – les aliénations entre concubins ou partenaires légaux, (...) »

  Faut-il comprendre que les alinéations entre concubins sont désormais soumises au droit de préemption ? Les commentaires du projet de loi ne le précisent pas.

- Le point 11° prévoit que le droit de préemption ne s'applique pas aux échanges de terrains, avec ou sans soulte (…)

  Les commentaires précisent que *« conformément à l'application du droit civil en la matière, ceux-ci sont à requalifier en vente si la soulte est élevée par rapport à la valeur des immeubles échangés, si la soulte stipulée est supérieure à la valeur de l'immeuble échangé, si la forme de l'échange est utilisée pour dissimuler une vente aux fins d'échapper au droit de préemption. »*

  La Chambre des Notaires estime que pour la clarté des textes et la sécurité juridiques les cas d'échanges exclus du bénéfice de l'exemption doivent être précisément définis dans la loi. Une simple référence dans les commentaires du projet de loi est source d'insécurité juridique.

- La Chambre des Notaires suggère d'ajouter au titre des opérations non soumises au droit de préemption les apports dans des sociétés familiales dont les associés sont les conjoints, partenaires légaux, et leurs descendants, les parents ou alliés en lignes directes.

  Ces sociétés sont constituées dans une finalité d'optimisation et de bonne gestion du patrimoine familial notamment afin d'éviter son morcellement. Les familles se trouvent aujourd'hui, face au risque d'être dépossédé de leur bien en cas d'apport, dans l'impossibilité d'assurer cette bonne gestion de leur patrimoine.

Article 6. Pluralité de droits de préemption et de pouvoirs préemptant

Cet article dispose :

Les pouvoirs préemptant définis à l'article 1er sont prioritaires sur tout titulaire d'un droit de préemption conventionnel.

En cas de pluralité de pouvoirs préemptant, la commune est prioritaire sur le Fonds du Logement.

En cas de pluralité de droits de préemption légaux sur les parcelles définies à l'article 1er, l'Etat est prioritaire sur la commune et le Fonds du Logement.

La Chambre des Notaires s'interroge sur le traitement qui sera réservé à une opération dans laquelle des parcelles sont situées sur deux communes limitrophes ou non et soumises au droit de préemption. L'articulation des droits de préemption de deux pouvoirs préemptant distincts, de même rang posera sans doute des difficultés.

Les deux opérations de préemption seront-elles alors scindées ? Comment le prix sera-t-il défini ? Est-ce que le tribunal d'arrondissement aura compétence pour fixer le prix conformément aux dispositions de l'article 8 ?

La Chambre des Notaires invite le législateur à envisager cette hypothèse et à en définir les conséquences dans le texte du projet de loi.

Article 7. Contestation

- La disposition introduit un nouveau cas d'ouverture de l'action en nullité, à savoir le détournement abusif des dispositions de la loi, ayant à titre d'un des objectifs principaux un contournement du droit de préemption.

  La Chambre des Notaires regrette que l'éventuel abus et contournement du droit de préemption soit laissé à l'appréciation des tribunaux, et non juridiquement clairement définis à base de critères objectifs, faisant peser sur les opérations une incertitude.

- Les troisième et quatrièmes alinéas précisent que le notaire instrumentaire ou l'autorité administrative indique dans tout acte authentique visé à l'article 4 si le droit de préemption s'y applique ou non et pour quel motif.

  A défaut, le notaire est passible d'une des peines disciplinaires prévues par l'article 87 de la loi modifiée du 9 décembre 1976 relative à l'organisation du notariat.

  La Chambre des Notaires ne peut pas accepter une telle disposition.

  Les clauses d'un acte authentique ont avant tout pour finalité d'acter les conventions des parties, leurs volontés, et de porter à leur connaissance les informations utiles à éclairer leurs engagements. L'acte doit être clair, précis et concis.

  La Chambre des Notaires comprend que le but de la disposition projetée est purement administratif et est sans doute destiné à préconstituer une preuve en faveur du pouvoir préemptant en cas de litige. Or, le notaire est responsable des actes qu'il instrumente.

  La Chambre s'interroge quant au but recherché par la sanction disciplinaire prévue.

  Seule l'action en annulation de l'acte définit à l'alinéa 1er permet de sauvegarder les droits du pouvoir préemptant.

  Partant, l'obligation imposée aux notaires et la sanction encourue paraissent dépourvues d'intérêts et doivent être supprimées.

Article 8. Convention d'aliénation

Les alinéas 2 à 4 du projet de loi disposent :

« Si la convention portant sur une aliénation ou une opération visées à l'article 4 concerne à la fois des parcelles soumises et des parcelles non soumises au droit de préemption, le pouvoir

préemptant peut décider d'exercer son droit de préemption sur les parcelles soumises au droit de préemption.

Dans ce cas, le propriétaire peut exiger que le pouvoir préemptant se porte acquéreur de l'ensemble des immeubles visés par la convention.

A défaut d'accord amiable sur le prix des immeubles, le prix est fixé par le tribunal d'arrondissement de la situation de l'immeuble conformément aux dispositions de la loi modifiée du 15 mars 1979 sur l'expropriation pour cause d'utilité publique. »

- Une nouvelle procédure est créée dans le cadre du présent projet de loi permettant au propriétaire qui aliène ses parcelles qui seraient pour partie soumises au droit de préemption et non soumises à ce droit d'exiger que le pouvoir préemptant se porte acquéreur de l'ensemble des parcelles pour éviter, selon les commentaires du projet de loi, le fractionnement de celle-ci.
- Les modifications apportées par le législateur aux dispositions légales relatives au droit de préemption étant orientées vers une procédure anti-abus, la Chambre des Notaires, suggère à ce que cette faculté pour le propriétaire d'exiger l'acquisition par le pouvoir préemptant de l'ensemble des parcelles soit combinée avec un critère supplémentaire tel que cellui figurant dans la législation française, à savoir le critère de l'unité foncière.

  A défaut, le pouvoir préemptant se verrait dans l'obligation d'acquérir des parcelles éparses sans intérêt pour lui.
- Quant à la thématique de la fixation du prix, la Chambre comprend que si le propriétaire exige que le pouvoir préemptant acquière l'ensemble des parcelles objets de son projet d'aliénation, cette acquisition doit se faire aux prix et conditions fixées par le contrat liant le propriétaire actuel à son acquéreur initial.

  Si par contre, seules une partie des parcelles est cédée, la question de la fixation du prix se posera alors.

  La Chambre s'interroge si la commune peut alors encore renoncer à la préemption si le prix définit par le tribunal ne lui convenait pas.

  Un recours est-il encore ouvert, tant pour le propriétaire que pour le pouvoir préemptant contre la décision de fixation du prix ?

  La Chambre des Notaires estime que ces cas de figure devraient être précisés dans le texte du projet de loi.

Article 9. Notification par le notaire

- La Chambre des Notaires approuve la possibilité pour le notaire de notifier le compromis de vente ou le projet d'acte de vente par voie électronique afin de simplifier et d'accélérer les procédures. La Chambre comprend que la mise en place de l'accusé de réception généré automatiquement revient au pouvoir préemptant.
- La Chambre apprécie qu'il soit inséré au point 4° l'obligation pour la commune de délivrer un certificat indiquant le classement des parcelles faisant l'objet de l'aliénation au regard du PAG. La Chambre relève toutefois que le délai d'un mois est trop long pour délivrer une simple information administrative et que le non-respect de cette obligation soit dépourvue de sanction.

  A défaut d'obtention de cette information, le notaire ne peut pas appliquer correctement les dispositions de la présente loi faute de savoir si les parcelles cédées sont soumises ou non au droit de préemption au détriment des acquéreurs et des vendeurs.

  La Chambre des notaires renvoie à ses commentaires sous l'article 1er concernant la mise en place de ces informations sur le site Géoportail, ou, à défaut, invite le législateur à prévoir un délai de 10 jours pour obtenir une réponse.
- La Chambre des Notaires constate qu'il est désormais précisé que toutes clauses spécifiques entre parties ayant comme objectif un contournement du droit de préemption ne sont pas opposables au pouvoir préemptant.

  La Chambre des notaires tient à relever que la dation en paiement est une modalité de paiement du prix de vente et qu'elle ne constitue pas en soi une clause destinée à contourner le droit de préemption.
- La Chambre des Notaires se doit de relever une problématique importante concernant les conditions de la préemption.

Lors de l'exercice du droit de préemption le pouvoir préemptant se substitue au contractant initial, le plus couramment l'acquéreur, aux mêmes prix et conditions.

Le paiement du prix lors de la signature de l'acte authentique est généralement une condition de l'aliénation que la commune bien souvent ne respecte pas.

Si la Chambre peut entendre que des dispositions issues d'autres législations doivent être respectées par les pouvoirs préemptant elle souligne les effets négatifs de celles-ci pour les vendeurs qui ne perçoivent pas leur prix de vente au moment où ils se dessaisissent de leur propriété et doivent continuer à payer les mensualités de remboursement de leur emprunt ou activer un crédit-pont dont les conséquences financières, compte tenu des taux d'intérêts actuels et des frais bancaires engendrés, mettent à mal les finances des vendeurs.

La Chambre des Notaires invite le législateur à prévoir, dans l'intérêt des citoyens, un système de paiement du prix permettant aux vendeurs de ne pas subir le préjudice inhérent aux complexités administratives et de permettre au pouvoir préemptant de s'acquitter du prix lors de la signature de l'acte authentique.

Article 10. Avis de réception du pouvoir préemptant

Cet article introduit la possibilité pour le préemptant de visiter l'immeuble aliéné à compter de la notification effectuée par le notaire.

Le droit de préemption ne s'exerçant que sur les parcelles non construites, la Chambre des Notaires s'interroge sur l'opportunité de ces visites.

Article 11. Notification de la décision de préempter.

Ce nouvel article allonge le délai permettant aux pouvoirs préemptant de prendre leur décision à deux mois alors qu'il est aujourd'hui d'un mois.

La Chambre des Notaires regrette cet allongement des délais qui s'opère au détriment des parties à l'acte initial qui subissent des coûts, déménagements, incertitudes et dont la finalité n'est, à ses yeux, pas justifiée.

Cette disposition va à l'encontre de la politique du gouvernement de rendre le logement plus accessible en termes de simplicité et de coût.

Elle oblige les vendeurs à payer des intérêts sur prêt et mensualités pendant un mois supplémentaire au minimum.

Les acquéreurs risquent de perdre le taux d'emprunt accordé par leur banque, valable pendant un certain délai uniquement et risquent de se trouver face à de grandes difficultés s'ils ont résilié leur bail ou vendu leur bien immobilier et doivent libérer les lieux.

La Chambre des Notaires suggère de prévoir, si la motivation de cet allongement de délai était la difficulté de réunir l'organe délibérant, une disposition permettant aux communes et au fonds du logement de délibérer à distance, comme cela était admis lors de la pandémie liée à la Covid-19, afin de pallier aux difficultés de réunions des membres des organes décisionnels.

Article 12. Acte authentique

La Chambre des Notaires constate que les délais pour la signature de l'acte authentique après décision de préemption ont été modifiés.

- Un délai de 15 jours minimum doit être respecté entre la notification de la décision de préemption et la signature de l'acte notarié, délai introduit selon les commentaires du projet de loi *« pour permettre aux parties concernées d'introduire le cas échéant un recours devant le tribunal administratif en temps utiles, avant la signature du contrat de nature civile »*
- Le délai pour la passation de l'acte authentique a été réduit de 3 à 2 mois afin de respecter le délai total de la procédure qui demeure identique à celui sous l'empire de la loi actuelle (4 mois).

  La Chambre ne voit pas d'objection à réduire ce délai pour la signature de l'acte authentique mais, dans l'intérêt des citoyens et dans le but d'une simplification administrative, ce délai devrait être réduit d'un mois au total et celui accordé aux communes ne devrait pas être allongé.

  La Chambre des Notaires soutient une procédure de préemption plus courte, digitale et sûre dans l'intérêt de la protection des citoyens.

Impression: CTIE – Division Imprimés et Fournitures de bureau

8216/06

N° 8216[6]

CHAMBRE DES DEPUTES

PROJET DE LOI

relative au droit de préemption en faveur de la promotion de l'habitat et modifiant

1° la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu ;

2° loi modifiée du 22 octobre 2008 sur le droit d'emphytéose et le droit de superficie et introduisant différentes mesures administratives et fiscales en faveur de la promotion de l'habitat

* * *

AVIS DE LA COMMISSION NATIONALE POUR LA PROTECTION DES DONNEES

(2.5.2024)

Conformément à l'article 57.1.c) du règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE (règlement général sur la protection des données) (ci-après le « RGPD »), auquel se réfère l'article 7 de la loi du 1er août 2018 portant organisation de la Commission nationale pour la protection des données et du régime général sur la protection des données, la Commission nationale pour la protection des données (ci-après la « Commission nationale » ou la « CNPD ») « *conseille, conformément au droit de l'État membre, le parlement national, le gouvernement et d'autres institutions et organismes au sujet des mesures législatives et administratives relatives à la protection des droits et libertés des personnes physiques à l'égard du traitement* ».

L'article 36.4 du RGPD dispose que « *[l]es États membres consultent l'autorité de contrôle dans le cadre de l'élaboration d'une proposition de mesure législative devant être adoptée par un parlement national, ou d'une mesure réglementaire fondée sur une telle mesure législative, qui se rapporte au traitement.* »

2. Par courrier en date du 12 mai 2023, Monsieur le Ministre du Logement a invité la Commission nationale à se prononcer sur le projet de loi n° 8216 relative au droit de préemption en faveur de la promotion de l'habitat et modifiant 1° la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu ; 2° loi modifiée du 22 octobre 2008 sur le droit d'emphytéose et le droit de superficie et introduisant différentes mesures administratives et fiscales en faveur de la promotion de l'habitat (ci-après le « projet de loi »).

3. Il résulte de l'exposé des motifs que, au regard de l'augmentation du nombre de recours contentieux, le projet de loi vise à revoir les dispositions régissant le droit de préemption légal. Ainsi, il s'agit d'assurer la sécurité juridique, la transparence et la balance de tous les intérêts de la société afin que cet instrument de la politique du logement soit mieux accepté.

4. Le présent avis limitera ses observations aux aspects du projet de loi ayant trait à la protection des données à caractère personnel, et plus particulièrement aux dispositions de l'article 9 qui régissent la notification à effectuer par le notaire aux pouvoirs préemptant. La CNPD constate dans ce contexte

que le projet de loi n° 8223[1] contient des dispositions quasi-identiques à celles de l'article 9 du projet de loi sous examen sans qu'elle ait toutefois été saisie pour avis pour le projet de loi n° 8223.

*

I. REMARQUES LIMINAIRES

5. Il ressort de l'exposé des motifs du texte sous avis que le droit de préemption légal constitue un outil important de la mise en œuvre de la politique du logement. Il permet aux pouvoirs préemptant, à savoir les communes et le Fonds du Logement, d'acquérir, par préférence à tout autre acquéreur, un immeuble en vue de la réalisation de projets répondant à l'un des objectifs d'intérêt général énumérés à l'article 2 du projet de loi, tels que la réalisation de logements abordables.

6. En ce qui concerne l'exercice du droit de préemption, il appartient au notaire d'informer les pouvoirs préemptant de l'existence d'un projet d'acte en leur fournissant un certain nombre d'informations qui, si elles se rapportent à une personne physique identifiée ou identifiable, constituent des données à caractère personnel. Cette transmission de données personnelles par le notaire aux pouvoirs préemptant constitue une ingérence au droit à la protection de la vie privée et au droit à la protection des données à caractère personnel, tels que consacrés notamment par les articles 20 et 31 de la Constitution ainsi que les articles 7 et 8 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (ci-après la « Charte »).

7. Il convient toutefois de rappeler que les droits au respect de la vie privée et à la protection des données ne sont pas des prérogatives absolues, mais doivent être pris en considération par rapport à leur fonction dans la société et être mis en balance avec d'autres droits fondamentaux[2]. Conformément aux articles 37 de la Constitution et 52.1 de la Charte, des limitations peuvent être apportées pourvu qu'elles soient prévues par la loi et respectent le contenu essentiel des droits fondamentaux ainsi que le principe de proportionnalité. En vertu de ce dernier principe, les limitations doivent s'opérer dans les limites du strict nécessaire et répondre effectivement à des objectifs d'intérêt général ou au besoin de protection des droits et des libertés d'autrui.

*

II. LA NOTIFICATION A EFFECTUER PAR LE NOTAIRE AUX POUVOIRS PREEMPTANT EN VUE D'UN EXERCICE EVENTUEL DU DROIT DE PREEMPTION

8. Selon l'article 9 du projet de loi, il appartient au notaire de notifier, avant la passation de l'acte authentique, aux pouvoirs préemptant un certain nombre d'informations sur l'acte projeté. Ces informations sont à qualifier de données à caractère personnel si elles se rapportent à une personne physique identifiée ou identifiable, ce qui est notamment le cas si le propriétaire de l'immeuble faisant l'objet de l'acte projeté est une personne physique. Les règles du RGPD ont alors vocation à s'appliquer.

9. Aux termes de l'article 6.1 du RGPD, un traitement de données n'est licite que si une des conditions y énumérées est remplie. En l'espèce, la transmission de données personnelles par le notaire aux pouvoirs préemptant est nécessaire au respect d'une obligation légale à laquelle le notaire est soumis, conformément à l'article 6.1.c) du RGPD. Le traitement des données personnelles par les pouvoirs préemptant est, quant à lui, nécessaire à l'exécution d'une mission d'intérêt public ou relevant de l'exercice de l'autorité publique dont sont investis les pouvoirs préemptant, à savoir l'exercice éventuel du droit de préemption dans le cadre de la mise en œuvre de la politique du logement, conformément à l'article 6.1.e) du RGPD.

---

1 Projet de loi portant modification de la loi modifiée du 17 avril 2018 concernant l'aménagement du territoire et modifiant : 1. La loi modifiée du 16 août 1967 ayant pour objet la création d'une grande voirie e communication et d'un fonds de route ; 2. La loi modifiée du 15 mars 1979 sur l'expropriation pour cause d'utilité publique ; 3. La loi modifiée du 19 juillet concernant l'aménagement communal et le développement urbain

2 CJUE, arrêt du 7 mars 2024, Endemol Shine Finland Oy, C-740/22, ECLI:EU:C:2024:216, point 52.

10. L'article 6.3 du RGPD prévoit une contrainte particulière liée à la licéité d'un traitement de données nécessaire au respect d'une obligation légale ou à l'exécution d'une mission d'intérêt public ou relevant de l'exercice de de l'autorité publique dont est investi le responsable du traitement. Il résulte de cette disposition que :

« *Le fondement du traitement visé au paragraphe 1, points c) et e), est défini par:*

a) le droit de l'Union; ou

b) le droit de l'État membre auquel le responsable du traitement est soumis.

Les finalités du traitement sont définies dans cette base juridique ou, en ce qui concerne le traitement visé au paragraphe 1, point e), sont nécessaires à l'exécution d'une mission d'intérêt public ou relevant de l'exercice de l'autorité publique dont est investi le responsable du traitement. Cette base juridique peut contenir des dispositions spécifiques pour adapter l'application des règles du présent règlement, entre autres: les conditions générales régissant la licéité du traitement par le responsable du traitement; les types de données qui font l'objet du traitement; les personnes concernées; les entités auxquelles les données à caractère personnel peuvent être communiquées et les finalités pour lesquelles elles peuvent l'être; la limitation des finalités; les durées de conservation; et les opérations et procédures de traitement, y compris les mesures visant à garantir un traitement licite et loyal, telles que celles prévues dans d'autres situations particulières de traitement comme le prévoit le chapitre IX. Le droit de l'Union ou le droit des États membres répond à un objectif d'intérêt public et est proportionné à l'objectif légitime poursuivi. »

Le considérant (41) du RGPD précise encore que cette mesure législative devrait être claire et précise et son application devrait être prévisible pour les justiciables, conformément à la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne et de la Cour européenne des droits de l'homme[3].

11. La CNPD note favorablement que le projet de loi confère une base légale aux traitements de données effectués en vertu du texte sous examen. Par ailleurs, l'instrument du droit de préemption semble répondre à un objectif d'intérêt public, à savoir la création de logements abordables, et être proportionné à cet objectif légitime poursuivi[4]. La Commission nationale estime néanmoins que certaines dispositions du projet de loi manquent de précision.

1. La transmission électronique des données personnelles

12. Alors que la loi actuellement en vigueur prévoit que la notification à effectuer par le notaire aux pouvoirs préemptant se fait par voie postale, et plus particulièrement par envoi recommandé[5], l'article 9 du projet de loi dispose que la notification sera effectuée dorénavant par voie électronique et qu'un accusé de transmission sera généré automatiquement.

13. Il est à regretter que ni les dispositions du texte en projet ni le commentaire des articles ne précisent la manière dont cette transmission électronique des données s'effectuera. Est-il prévu que cette transmission se fera par simple courriel ou de créer une plateforme destinée à permettre au notaire de transmettre aux pouvoirs préemptant les informations nécessaires ? Quel sera le fonctionnement d'une telle plateforme ? Qui sera en charge de l'opérer et qui sera à considérer comme responsable du traitement ? Se posent également dans ce contexte des questions de sécurité informatique. La CNPD invite les auteurs d'apporter les précisions nécessaires au projet de loi.

2. Les données personnelles faisant l'objet de la notification

14. Il résulte de l'article 9, alinéa 1er, du projet de loi que le notaire transmet aux pouvoirs préemptant une copie du compromis ou du projet d'acte. Par ailleurs, l'alinéa 3 dispose que le notaire veille à

---

3 V. en ce sens M. Besch, Normes et légistique en droit public luxembourgeois, Promoculture Larcier, 2019, n°619. V. entre autres CourEDH, arrêt du 4 décembre 2015, Zakharov ce. Russie, §§ 228 à 229 ; CourEDH, arrêt du 24 avril 2018, Benedik v. Slovenia, §§ 122 à 125

4 Cf. points 5 à 7 du présent avis.

5 Art. 8 de la loi modifiée du 22 octobre 2008 portant sur le droit d'emphytéose et le droit de superficie et introduisant différentes mesures administratives et fiscales en faveur de la promotion de l'habitat.

communiquer au moins les informations y énumérées, telles que l'identité et le domicile du propriétaire.

15. La Commission nationale se permet de rappeler l'importance du principe de minimisation des données consacré à l'article 5.1.c) du RGPD selon lequel les données personnelles doivent être adéquates, pertinentes et limitées à ce qui est nécessaire au regard des finalités pour lesquelles elles sont traitées. Ce principe est lié au principe de proportionnalité en vertu duquel les limitations au droit à la protection des données personnelles doivent s'opérer dans les limites du strict nécessaire[6]. À cet égard, la CNPD s'interroge s'il est vraiment nécessaire de transmettre une copie de l'intégralité du compromis ou du projet d'acte aux pouvoirs préemptant. En effet, ces actes peuvent contenir des stipulations qui ne sont pas pertinentes pour la décision à prendre par les pouvoirs préemptant, de sorte que la transmission de telles informations est susceptible de contrevenir aux principes de minimisation des données et de proportionnalité.

16. Par ailleurs, l'article 9, alinéa 3, du projet de loi comporte une énumération seulement exemplative (« au moins ») des informations à transmettre par le notaire aux pouvoirs préemptant. La Commission nationale estime qu'en application des articles 31 et 37 de la Constitution, les données que le notaire transmet aux pouvoirs préemptant doivent être limitativement énoncées au niveau de la loi[7]. La Commission nationale recommande dès lors de faire abstraction des termes « au moins » et d'indiquer précisément et de manière exhaustive les données qui sont à transmettre.

3. La durée de conservation

17. La CNPD note que le texte sous examen ne comporte pas de disposition fixant la durée de conservation des données traitées. Elle se permet de rappeler que les données collectées dans le cadre d'une mission légale ne doivent être conservées qu'aussi longtemps qu'elles sont nécessaires pour l'exécution de la mission voire de l'obligation légale pour laquelle elles ont été collectées[8]. Ainsi, si les auteurs décident de suivre la Commission nationale dans sa recommandation de préciser davantage le fonctionnement du mode de transmission par lequel le notaire effectuera les notifications[9], il pourrait être utile d'inclure une disposition spécifiant la durée de conservation des données transmises aux pouvoirs préemptant.

Ainsi adopté à Belvaux en date du 2 mai 2024.

La Commission nationale pour la protection des données

Tine A. LARSEN	Marc LEMMER	Alain HERRMANN
Présidente	*Commissaire*	*Commissaire*

6 Cf. point 7 du présent avis.

7 Cf. en ce sens: Avis 60.868 du Conseil d'État du 22 décembre 2023, doc. parl. n° 7932/05, p. 7.

8 Cf. en ce sens: Avis 61.688 du Conseil d'État du 22 décembre 2023, doc. parl n° 8324/05, p. 4.

9 Cf. point 13 du présent avis.

Impression: CTIE – Division Imprimés et Fournitures de bureau
8216 - Dossier consolidé : 69