

N° 8223²

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2022-2023

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**

* * *

AVIS DU SYNDICAT DES VILLES ET COMMUNES LUXEMBOURGEOISES

(10.7.2023)

I. Remarques générales

Le Syndicat des villes et communes luxembourgeoises remercie Monsieur le Ministre de l'Aménagement du territoire de l'avoir demandé en son avis, par courrier du 22 mai de l'année courante, au sujet du projet de loi n°8223.

Le projet de loi sous revue a été élaboré en parallèle à l'élaboration du 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, sur lequel le SYVICOL a été consulté en amont à travers un groupe de travail. Les deux projets de loi ont comme objectif principal des modifications du droit de préemption et sont fortement liés entre eux.

En ce qui concerne le projet de loi sous revue, celui-ci vise à adapter le droit de préemption dans la législation en matière d'aménagement du territoire. À part de cela, le projet de loi prévoit également de redresser une erreur matérielle.

Le SYVICOL avise favorablement le projet de loi sous avis, sous réserve des observations formulées ci-dessous.

II. Eléments-clés 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°8216 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 l'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. Il 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, et notamment des parcelles construites.
- 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 1^{er} du projet de loi vise à remplacer intégralement le texte de l'article 25 de la loi modifiée du 17 avril 2018 concernant l'aménagement du territoire. Étant donné que l'article 25 proposé contient 12 paragraphes, les observations sont regroupées ci-dessous par paragraphe.

Paragraphe 1^{er}

Tout d'abord, le projet de loi apporte une modification au deuxième alinéa du paragraphe 1^{er} de l'article 25. En effet, les termes « *terrains ou ensembles de terrains regroupés* » sont remplacés par « *les parcelles cadastrales ou parties de parcelles cadastrales, entièrement ou partiellement superposées d'un plan directeur sectoriel ou d'un plan d'occupation du sol* », ces termes étant « techniquement plus appropriés » selon les auteurs du projet de loi.

À part cela, il est ajouté un troisième alinéa au paragraphe 1^{er} qui tend à préciser que le droit de préemption peut s'exercer sur une parcelle cadastrale construite ou non construite, appelée « immeuble ». Le SYVICOL constate que les auteurs du projet de loi introduisent un terme générique, contrairement au projet de loi n°8216, qui parle de parcelles construites et non construites, pour lesquelles il est précisé qu'on entend par parcelle, la parcelle cadastrale. Le SYVICOL estime dès lors qu'il serait préférable d'utiliser la même terminologie dans les deux textes légaux.

Paragraphe 2

Le deuxième paragraphe de l'article 25 introduit dans la loi concernant l'aménagement du territoire la proposition d'acquisition, qui consiste dans 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 aliénation entre acteurs privés. Le fait de connaître la position du pouvoir préemptant procure clairement, d'un point de vue temporel, financier et fiscal des avantages précieux pour le propriétaire, peu importe si le pouvoir préemptant décide d'exercer son droit ou d'y renoncer. De manière générale, le SYVICOL salue l'introduction de ce droit de proposition d'acquisition confié au propriétaire d'un immeuble concerné par le droit de préemption. La proposition d'acquisition étant également prévue dans le projet de loi n°8216 avec la même procédure et les mêmes délais, le SYVICOL estime qu'il convient d'utiliser une formulation identique, voire de faire référence aux dispositions prévues dans la future loi relative au droit de préemption en faveur de la promotion de l'habitat. Cela faciliterait les démarches à suivre par les pouvoirs préemptants ainsi que celles des propriétaires lors de la mise en vente de leur bien soumis à un droit de préemption.

Le premier et le deuxième alinéa disposent 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.

Le troisième alinéa précise que pour l'Etat, la proposition est adressée au ministre, pour la commune au collège des bourgmestre et échevins, et, le cas échéant, pour le syndicat au bureau. Le SYVICOL se demande ce qui se passe si le propriétaire a omis d'envoyer la proposition d'acquisition à l'ensemble

des pouvoirs préemptants. Est-ce que la proposition est par la suite nulle et considérée comme n'ayant jamais existé ? En principe, le paragraphe 6 serait d'application, étant donné que les dispositions de l'article 25 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 quatrième alinéa détermine que le « pouvoir préemptant dispose d'un délai de trois mois à compter de la notification de ladite proposition » et qu'en cas d'acquisition, le pouvoir préemptant doit informer le ministre. Afin de donner plus de clarté à la disposition, le SYVICOL propose d'ajouter à la fin de la première phrase du quatrième 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 du deuxième paragraphe 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 à l'indication du prix, 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 au paragraphe 8 et pour toute action en nullité du pouvoir préemptant conformément au paragraphe 6.

Paragraphe 3

Les aliénations qui tombent dans le champ d'application du droit de préemption sont prévues par le paragraphe 3. Il s'agit des aliénations à titre onéreux d'un immeuble ou de droits sociaux donnant vocation à l'attribution en propriété ou en jouissance d'un immeuble, de toute cession de droits indivis sur un immeuble, sauf lorsque la cession est consentie à l'un des coindivisaires, et finalement de tout apport en nature d'un immeuble au sein d'une société.

Le projet de loi complète ainsi la disposition actuelle en y prévoyant également la cession de droits sociaux et la cession de droits indivis portant sur un immeuble, à l'exception du cas où la cession est consentie à l'un des coindivisaires. Selon les auteurs du projet de loi, cela est nécessaire afin d'éviter

des abus qui ont été constatés dans la pratique en vue de contourner le droit de préemption légal et qui consistaient en des « share deal » et des indivisions « artificielles ».

Le SYVICOL n'a pas de remarques à formuler à propos de ce paragraphe.

Paragraphe 4

Le quatrième paragraphe, quant à lui, énumère les opérations qui ne tombent pas dans le champ d'application du droit de préemption. Des adaptations minimales par rapport au texte actuel sont faites et concernent la terminologie des aliénations entre conjoints, partenaires légaux et parents ou alliés en ligne directe.

Le SYVICOL fait remarquer que le numéro de la dernière opération est erroné. En effet, il s'agit du point 13°, et non pas du point 12°. A part de cela, le paragraphe n'appelle pas d'autres remarques de sa part.

Paragraphes 5,6 et 7

Le paragraphe 5 règle les différents cas de figure qui peuvent se présenter en cas de pluralité de droits de préemption de différents pouvoirs préemptants. Ainsi, sont prioritaires sur les titulaires d'un droit de préemption conventionnel les pouvoirs préemptants prévus au paragraphe 1^{er} de l'article 25. En cas de pluralité entre ces derniers, l'État est prioritaire sur la commune et la commune est prioritaire sur le syndicat de communes.

Le paragraphe 6 traite des contestations. Toute réalisation d'une aliénation en violation des principes posés par l'article 25, ainsi que tout détournement abusif sont considérés comme contournement du droit de préemption et donnent droit au pouvoir préemptant lésé à une action en nullité. Le délai de prescription de cette dernière est de deux ans à partir de l'enregistrement de l'acte d'aliénation de l'immeuble concerné.

Le notaire, ou l'autorité administrative, indique dans tout acte authentique visé au paragraphe 3 si le droit de préemption s'applique ou non, et si tel est le cas, pour quel motif.

Le paragraphe 7 reprend une partie des dispositions de l'article 25 actuellement en vigueur concernant les conventions d'aliénation. Le projet de loi profite pour préciser que si la convention portant sur une aliénation ou une opération visé par le paragraphe 3 concerne à la fois un immeuble soumis au droit de préemption et un immeuble non soumis au droit de préemption, le pouvoir préemptant peut décider d'exercer son droit sur le seul immeuble soumis au droit de préemption. Le propriétaire peut exiger que le pouvoir préemptant se porte acquéreur de l'ensemble des immeubles visés par la convention, afin d'éviter que le fractionnement d'une convention ne lui cause un préjudice.

Le SYVICOL n'a pas d'observations à formuler concernant ces paragraphes.

Paragraphe 8

La notification par le notaire est prévue au paragraphe 8 de l'article 25. Celui-ci dispose que le notaire notifie par voie électronique à l'ensemble des pouvoirs préemptants prévus au paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, avant la passation de l'acte authentique et dans les délais prévus aux paragraphes 9, 10 et 11, copie du compromis ou du projet d'acte. Il 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.

Paragraphe 9

Selon le paragraphe 9, les pouvoirs préemptants doivent délivrer endéans un délai d'un mois à partir de la notification du notaire 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 et des bâtiments éventuels.

Paragraphe 10

Le dixième paragraphe 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 de deux mois prévu 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 le paragraphe 10, alinéa 1^{er} 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 au paragraphe 8, point 6°.* »

Paragraphes 11 et 12

Les deux paragraphes n'appellent pas d'observations de la part du SYVICOL

Article 2

L'article 2 du projet de loi redresse une erreur matérielle à l'article 11, paragraphe 2, point 9°, lettre b) de la loi du 17 avril 2018 concernant l'aménagement du territoire telle que modifiée par la loi du 30 juillet 2021 relative au Pacte logement 2.0. Le SYVICOL n'a pas d'observations à formuler concernant cette modification.

Adopté par le comité du SYVICOL, le 10 juillet 2023

