



LE GOUVERNEMENT  
DU GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG  
Ministère d'État

Le Ministre aux Relations avec le Parlement

Monsieur le Président  
de la Chambre des Députés  
Luxembourg

Personne en charge du dossier:  
Jean-Luc Schleich  
☎ 247 - 82954

CHAMBRE DES DÉPUTÉS  
Entrée le :

30 JUIN 2020

Luxembourg, le 30 JUIN 2020

Réf. SCL : TP – 1017 / jls

Objet : Question élargie n° 36 du 8 mai 2020 de Monsieur le Député Laurent Mosar au sujet de l'application du droit de préemption par les pouvoirs préemptants.

Monsieur le Président,

En guise de réponse à votre lettre du 26 mai 2020 relative à la question élargie n° 36 du 8 mai 2020 de Monsieur le Député Laurent Mosar au sujet de l'application du droit de préemption par les pouvoirs préemptants, j'ai l'honneur de vous faire parvenir en annexe des précisions y relatives de la part de Madame la Ministre de l'Intérieur.

Veillez agréer, Monsieur le Président, l'assurance de ma haute considération.

Le Ministre aux Relations  
avec le Parlement

  
Marc Hansen



LE GOUVERNEMENT  
DU GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG  
Ministère de l'Intérieur

La Ministre

Votre réf.: SCL: TP – 717 / jls

Dossier suivi par: Laurent Knauf  
Tél. 247-84617  
E-mail: [Laurent.Knauf@mi.etat.lu](mailto:Laurent.Knauf@mi.etat.lu)

<b>Le Ministre aux Relations avec le Parlement</b> <b>SERVICE CENTRAL DE LEGISLATION</b>	
Reg.:	SCL:
Entré le: 19 JUIN 2020	
CE:	CHD:
A traiter par:	
Copie à:	

Monsieur le Ministre aux Relations avec  
le Parlement

5, rue Plaetis  
L-2338 Luxembourg

Luxembourg, le 17 juin 2020

Monsieur le Ministre,

Dans le cadre de la question élargie n° 36 du 8 mai 2020, Monsieur le Député Laurent Mosar m'a reproché de faire une interprétation erronée de l'arrêt de la Cour administrative du 21 janvier 2020 (n° du rôle 43240 C) concernant l'exercice du droit de préemption par les communes par voie de la circulaire n° 3778 du 5 mars 2020. Mon interprétation aurait encore pour effet de bloquer l'exercice du droit de préemption par les communes selon les affirmations de Monsieur le Député Serge Wilmes dans un interview à RTL dans l'émission « Invité vun der Redaktioun » en date du 16 juin 2016.

Je maintiens entièrement la circulaire précitée que j'ai adressée aux communes pour rendre les autorités communales attentives au risque de refus d'approbations ministérielles ou d'annulations judiciaires pour incompétence de l'organe préemptant que courent les décisions du collège des bourgmestres et échevins en matière d'exercice du droit de préemption depuis l'arrêt précité de la Cour administrative. J'avais encore précisé que la décision d'exercer le droit de préemption est considérée par les juges comme une décision administrative détachable susceptible d'un recours devant les juridictions administratives et tombant sous le champ d'application de la procédure administrative non contentieuse.

Le collège des bourgmestre et échevins de la Ville de Luxembourg partage mon interprétation dans un courrier au ministre du Logement en date du 6 février 2020 que j'ai reçu en copie. Je cite : « ... la décision de préemption doit être prise par délibération du Conseil communal... » et « ...constitue une décision administrative individuelle de nature à faire grief... ». Je donne à considérer que Messieurs les Députés Mosar et Wilmes sont également membres du collège des bourgmestre et échevins de la Ville de Luxembourg.

Je compte sur la bonne collaboration de la Ville de Luxembourg dans un groupe de travail sur les modalités d'exercice du droit de préemption dans lequel sont représentés également le ministère du Logement, le ministère de l'Aménagement du Territoire et le ministère de l'Intérieur ainsi que le SYVICOL afin de trouver une solution aux difficultés procédurales que les communes rencontrent actuellement.

Je vous prie de trouver en annexe des copies de la circulaire et du courrier précités.

Veillez agréer, Monsieur le Ministre, l'expression de ma parfaite considération.

La Ministre de l'Intérieur



Taina Bofferding

Ministère du Logement  
A l'attention de Monsieur le Ministre  
Henri Kox  
4, Place de l'Europe  
L-1499 Luxembourg

Luxembourg, le 6 février 2020

**Concerne : droit de préemption des communes dans le cadre de la loi modifiée du 22 octobre 2008 dite loi « Pacte Logement »**

Monsieur le Ministre,

Nous avons l'honneur de nous adresser à vous suite à l'arrêt de la Cour administrative du 21 janvier 2020 (rôle n° 43240C) rendu en matière du droit de préemption sur base de la loi modifiée du 22 octobre 2008 portant promotion de l'habitat et création d'un pacte logement avec les communes, dite loi « Pacte Logement ».

Par l'arrêt précité, la Cour administrative a opéré un revirement de jurisprudence dans le sens que la décision de préemption est considérée comme un acte détachable de l'éventuelle conclusion de la vente entre le vendeur et le pouvoir préemptant.

Il résulte de ce constat que la décision détachable et préalable portant sur l'exercice du droit de préemption constitue une décision administrative individuelle de nature à faire grief au sens de l'article 2 de la loi modifiée du 7 novembre 1996 portant organisation des juridictions de l'ordre administratif et que partant, tout pouvoir préemptant et notamment les communes doivent, au moment de prendre une telle décision, respecter les dispositions de la procédure administrative non contentieuse et notamment de l'article 9 du règlement grand-ducal du 8 juin 1979 relatif à la procédure à suivre par les administrations relevant de l'Etat et des communes qui a la teneur suivante : « *Sauf s'il y a péril en la demeure, l'autorité qui se propose de révoquer ou de modifier d'office pour l'avenir une décision ayant créé ou reconnu des droits à une partie, ou qui se propose de prendre une décision en dehors d'une initiative de la partie concernée, doit informer de son intention la partie concernée en lui communiquant les éléments de fait et de droit qui l'amènent à agir.*

*Cette communication se fait par lettre recommandée. Un délai d'au moins huit jours doit être accordé à la partie concernée pour présenter ses observations.*

*Lorsque la partie concernée le demande endéans le délai imparti, elle doit être entendue en personne. ... »*

Par ailleurs, au lieu de ne faire approuver que l'acte notarié de vente par le Conseil communal et le Ministre de l'Intérieur, la décision de préemption doit elle-même déjà être prise par l'organe compétent, défini à l'article 106 de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988. Ceci signifie finalement qu'en cas d'acquisition d'un immeuble ou d'un droit immobilier dépassant la valeur de 250.000,- €, la décision de préemption doit être prise par délibération du Conseil communal, laquelle doit en outre être approuvée par le Ministre de l'Intérieur.

La procédure ainsi décrite met les communes dans l'impossibilité concrète d'exercer leur droit de préemption alors que ces formalités ne sauraient en aucun cas être remplies endéans les délais imposés par la loi dite « Pacte Logement ». En effet, en vertu de l'article 9 de la loi précitée, le pouvoir préemptant doit délivrer endéans le mois de la notification du compromis ou du projet d'acte d'aliénation qui lui est faite par le notaire un avis de réception à ce dernier lui précisant que le dossier est complet. L'article 10 de la même loi précise par ailleurs que dans le mois de la confirmation de la réception du dossier, le pouvoir préemptant informe le notaire de sa décision d'exercer le droit de préemption. Le non-respect de l'un de ces deux délais précités entraîne la renonciation par le pouvoir préemptant à l'exercice du droit de préemption.

Au vu des explications qui précèdent, nous estimons qu'une modification de la loi dite « Pacte Logement » s'impose d'urgence. Le groupe de travail mis en place entre des représentants de votre Ministère (Madame Andrée Gindt), du Ministère de l'Intérieur et de la Ville est au courant de la problématique.

Nous restons par ailleurs à votre disposition pour en conférer dans les plus brefs délais.

Une copie de la présente est adressée au Ministère de l'Intérieur.

Veuillez croire, Monsieur le Ministre, à l'assurance de notre considération distinguée.

Le Collège échevinal,

Président, 

Secrétaire, 



Circulaire n° 3778

## Circulaire

aux administrations communales

**Objet :** Loi Pacte logement – exercice du droit de préemption.

Madame, Monsieur le Bourgmestre,

Depuis l'entrée en vigueur de la loi du 22 octobre 2008 portant promotion de l'habitat et création d'un pacte logement avec les communes, l'exercice du droit de préemption a donné lieu à des controverses sur les compétences respectives du collège des bourgmestre et échevins et du conseil communal. Un tout récent arrêt de la Cour administrative<sup>1</sup> bien que concernant l'exercice du droit de préemption légal par le Fonds du logement vient apporter des éclaircissements à ce sujet dont il y a lieu de tenir compte lorsque les communes décideront de préempter à l'avenir.

Dans la procédure légale que le pouvoir communal préemptant doit accomplir pour l'exercice de son droit, il y a lieu de distinguer deux actes différents : d'une part la décision de l'organe compétent pour préempter et d'autre part la notification de cette décision au notaire. Selon les juges, seule la combinaison des deux actes, c'est à dire la décision accompagnée de la notification au notaire est constitutive de l'exercice du droit de préemption. Désormais la décision de préempter est considérée par les juges comme un acte administratif préalable à la notification et détachable de celle-ci.

La décision de préempter proprement dite doit être prise par l'organe compétent de l'organisme préemptant. Au niveau des communes le conseil communal est compétent pour les transactions immobilières. Cette compétence revient au conseil communal en vertu de la clause de compétence générale énoncée à l'article 28 de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988, ceci sous l'approbation du ministre de l'Intérieur en vertu et dans les conditions de l'article 106.1° de la même loi. La compétence du collège des bourgmestre et échevins étant d'attribution et en l'absence de disposition légale expresse en faveur de celui-ci, les transactions immobilières lui échappent. Il appartient au conseil communal de se prononcer en faveur de l'exercice du droit de préemption ou d'y renoncer.

---

<sup>1</sup> CA 21 janvier 2020, n° 43240 du rôle

Quelle que soit la décision du conseil communal, elle est nécessairement préalable à sa notification au notaire, celle-ci étant effectuée par le collège des bourgmestre et échevins en exécution de la délibération du conseil communal.

Il est important de noter que désormais la Cour administrative considère les décisions du conseil communal en matière de droit de préemption comme des actes détachables de la notification au notaire. Dès lors la décision proprement dite est soumise non seulement à la surveillance de la gestion communale exercée par le ministère de l'Intérieur, mais constitue aussi une décision administrative soumise au contrôle du juge dans le cadre d'un éventuel recours contentieux.

En tant qu'acte détachable, il ne fait par ailleurs plus aucun doute que la décision du conseil communal d'exercer le droit de préemption constitue une décision administrative individuelle de nature à faire grief qui tombe sous le champ d'application de l'article 9 du règlement grand-ducal du 8 juin 1979 relatif à la procédure à suivre par les administrations relevant de l'Etat et des communes qui dispose que : « *Sauf s'il y a péril en la demeure, l'autorité qui se propose de révoquer ou de modifier d'office pour l'avenir une décision ayant créé ou reconnu des droits à une partie, ou qui se propose de prendre une décision en dehors d'une initiative de la partie concernée, doit informer de son intention la partie concernée en lui communiquant les éléments de fait et de droit qui l'amènent à agir.*

*Cette communication se fait par lettre recommandée. Un délai d'au moins huit jours doit être accordé à la partie concernée pour présenter ses observations.*

*Lorsque la partie concernée le demande endéans le délai imparti, elle doit être entendue en personne.*

*L'obligation d'informer la partie concernée n'existe que pour autant que l'autorité compétente est à même de connaître son adresse. Les notifications sont valablement faites à l'adresse indiquée par la partie ou résultant de déclarations officielles. »*

Les communes devront donc veiller à respecter les compétences légales respectives du conseil communal et du collège des bourgmestre et échevins et les formes prévues non seulement par la loi du 22 octobre 2008 précitée mais aussi celles résultant de la procédure administrative non-contentieuse afin d'éviter que les actes posés par les autorités communales dans l'exercice du droit de préemption risquent de se voir opposer un refus d'approbation par le ministre de l'Intérieur, le cas échéant ou d'être annulés par les juridictions administratives. Ainsi une décision du collège des bourgmestre et échevins d'exercer ou non le droit de préemption risque fort de ne pas être approuvée ou d'être annulée par le tribunal administratif, chaque fois pour incompetence de l'autorité préemptante. Dans ce cas, la commune aura définitivement perdu sa faculté de préempter alors que le délai pour l'exercer aura inévitablement expiré à l'issue de la procédure contentieuse.

Les procédures pour l'exécution correcte, par les administrations communales, des dispositions légales applicables en matière de droit de préemption peuvent paraître lourdes et soumises à des délais serrés, mais nécessaires pour la protection d'intérêts privés. Le Gouvernement mettra prochainement à l'examen le dispositif légal actuellement en place.

**Veillez agréer, Madame la Bourgmestre, Monsieur le Bourgmestre, l'expression de ma parfaite considération.**

**La Ministre de l'Intérieur**

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Taina Bofferding'. The signature is stylized with a large, circular initial 'B' and a long, sweeping tail.

**Taina BOFFERDING**