N°8216-3
Entrée le 13.11.2023
Chambre des Députés

AUTORITÉ DE LA CONCURRENCE
GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG

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.

Avis de l'Autorité de la concurrence du Grand-Duché de Luxembourg

N° 2023-AV-06

(06/11/2023)

34-38, avenue de la Liberté
L-1930 Luxembourg
Tél. (+352) 247-84728
info@concurrence.public.lu
www.concurrence.lu

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.

[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*.

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.**).

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.

---

[5] Voir point 4.2.1.

[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.*

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 ;

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

c) *les hospices civils ;*

d) *les offices sociaux ;*

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.

[11] Présentation du Ministre-Président, Zones de Préemption | (preemption.brussels).

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 enfin 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 06 novembre 2023.

Pierre Barthelmé
10 nov. 2023

Pierre Barthelmé

Président

Sven Frisch
6 nov. 2023

Sven Frisch

Conseiller

Thomas Mannes
6 nov. 2023

Thomas Mannes

Conseiller

Mattia Melloni
6 nov. 2023

Mattia Melloni

Conseiller

Jean-Claude Weidert
8 nov. 2023

Jean-Claude Weidert

Conseiller suppléant