

N° 8216²

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 1^{er} 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 la plus claire possible.

À part de cela il renvoie à sa remarque formulée dans son avis du 10 juillet 2023 relative au paragraphe 1^{er}, 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

À 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 1^{er}, 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 collègue 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