

**N° 8216<sup>4</sup>**

**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<sup>1</sup>, 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<sup>2</sup>.

---

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<sup>3</sup> 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<sup>4</sup>, 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<sup>5</sup> 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 1<sup>er</sup> 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<sup>6</sup> ;
- 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<sup>7</sup> 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<sup>8</sup> dans le cadre du projet de loi n°7937<sup>9</sup> 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'État 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<sup>10</sup>, 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<sup>11</sup> de l'Observatoire de l'Habitat<sup>12</sup> 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

<sup>8</sup> Avis 5975RMX de la Chambre de Commerce du 31 janvier 2023.

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

<sup>10</sup> 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.

<sup>11</sup> Question Parlementaire n°8144 – Terrains constructibles appartenant à l'État.

<sup>12</sup> 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<sup>13</sup>.

### ***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<sup>14</sup>.

## **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 ;

<sup>13</sup> 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.

<sup>14</sup> 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 2<sup>e</sup> objectif d'intérêt général, la Chambre de Commerce se demande d'abord s'il existe un lien entre le 1<sup>er</sup> et le 2<sup>e</sup> objectif, ou s'il s'agit de deux objectifs indépendants. Concernant le 2<sup>e</sup> 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<sup>15</sup>, 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

<sup>15</sup> 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.

