

Luxembourg, le 20 mars 2024

Objet : Projet de loi n°8223¹ 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 de 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. (6381RMX/SMI)**

*Saisine : Ministre du Logement et de l'Aménagement du territoire
(22 mai 2023)*

Avis de la Chambre de Commerce

Le projet de loi n°8223 (ci-après le « Projet ») sous avis a pour principal objet de reformer le droit de préemption légal dont jouissent certaines autorités publiques sur base de la loi modifiée du 17 avril 2018 concernant l'aménagement du territoire (ci-après la « Loi aménagement du territoire de 2018 »). Le Projet sous avis envisage ainsi d'adapter l'actuel article 25 de la Loi aménagement du territoire de 2018 qui encadre le droit de préemption légal au profit des autorités publiques.

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.
- A contrario du projet de loi n°8216, au sein duquel le régime de droit de préemption s'applique uniquement aux parcelles non construites, la Chambre de Commerce constate que le régime de droit de préemption du Projet sous avis s'appliquerait à la fois sur des parcelles cadastrales construites et des parcelles cadastrales non construites ; elle s'interroge quant à cette divergence.
- La Chambre de Commerce renvoie explicitement à son avis relatif au projet de loi n°8216 qui est complémentaire au présent avis.
- La Chambre de Commerce est en mesure d'approuver le projet de loi sous avis, sous réserve de la prise en compte de ses observations.

¹ [Lien vers le dossier parlementaire du projet de loi n°8223 sur le site de la Chambre des Députés.](#)

Contexte

Le droit de préemption légal au profit des pouvoirs publics fût introduit pour la première fois en 2008 par 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 »). Il s'agit là cependant d'un régime de droit de préemption qui est d'application dans le contexte de la législation en matière de politique du logement et il doit être distingué du régime de droit de préemption de la législation applicable en matière d'aménagement du territoire. Toutefois, il est à noter que le régime de droit de préemption de la Loi aménagement du territoire de 2018 s'approche fortement du régime de droit de préemption prévu au sein de la loi Pacte logement 1.0 de 2008.

Si le Projet sous avis vise à adapter le régime de droit de préemption de la Loi aménagement du territoire de 2018, il est important de noter que les autorités publiques ont en parallèle aussi déposé le projet de loi n°8216 pour reformer le droit de préemption applicable dans le contexte de la politique du logement (abordable). D'après la documentation, le Projet sous avis reprend quasiment la totalité des éléments essentiels du projet de loi n°8216², ce qui fait en sorte que le projet de loi n°8216 et le projet de loi n°8223 sont très fortement liés entre eux.

Suivant l'exposé des motifs, le Projet sous avis ambitionne donc en premier lieu 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 jurisprudentielle³.

En second lieu, le Projet sous avis vise par ailleurs à redresser une erreur matérielle figurant dans la Loi aménagement du territoire de 2018 et qui résulte d'une disposition de la loi du 30 juillet 2021 relative au Pacte logement 2.0.

Considérations générales

La Chambre de Commerce prend note que l'article 1^{ier} du Projet sous avis, avec ses paragraphes (2) à (12), reprend en très grande partie les articles 3 à 13 du projet de loi n°8216 relatif au droit de préemption en faveur de la promotion de l'habitat. Si les formulations et la terminologie utilisées semblent se ressembler fortement, la Chambre de Commerce constate cependant qu'elles ne semblent en revanche pas toujours être identiques. Pour accroître la sécurité juridique, la Chambre de Commerce recommande dès lors aux auteurs d'harmoniser autant que possible les 2 textes qui sont fortement liés.

Au sein de l'article 1^{ier}, paragraphe (1), la Chambre de Commerce observe que le Projet sous avis définit l'assiette du droit de préemption, les pouvoirs préemptant ainsi que les objectifs du régime de droit de préemption dans le contexte de la politique d'aménagement du territoire. La Chambre de Commerce comprend que le Projet sous avis diverge naturellement du projet de loi n°8216 sur ces points, car les objectifs poursuivis et les autorités publiques compétentes ne sont pas les mêmes dans le contexte de cette politique publique.

Cependant, concernant l'**assiette** qui est visée pour le régime du droit de préemption sous avis, la Chambre de Commerce remarque une **différence importante** entre le projet de loi n°8216 et le projet de loi n°8223.

² [Projet de loi relatif 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.](#)

³ La Chambre de Commerce se permet de renvoyer en particulier au commentaire de l'article 2 du projet de loi n°8216, qui résume les principaux enseignements de certains arrêts et jugements qui ont été récemment rendus par la Cour et le Tribunal administratif.

S'il est à ce stade prévu que le régime de droit de préemption du projet de loi n°8216 s'applique exclusivement à des **parcelles non construites**, elle constate que le régime du Projet sous avis prévoit que le droit de préemption pourrait s'appliquer à la fois sur des **parcelles cadastrales construites** et des **parcelles cadastrales non construites**. La Chambre de Commerce se demande ce qui explique cette différence et elle s'interroge sur les motivations de ce choix. Au sein de la documentation, elle constate en effet avec étonnement que cette décision ne se trouve justifiée nulle part et elle demande donc aux auteurs d'apporter plus de précisions à ce sujet. Est-ce que ce choix s'explique par le fait que la politique d'aménagement du territoire a aussi comme objectif de reconvertir des friches industrielles et de réaménager certains espaces ou des projets d'infrastructures ? Si ceci constitue la motivation des auteurs, la Chambre de Commerce considère qu'il s'agit d'un argument important qui mériterait d'être clarifié.

La Chambre de Commerce rappelle par ailleurs qu'elle peut comprendre de façon générale l'intérêt d'une politique interventionniste 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 détention d'une certaine réserve foncière est importante par les autorités publiques, et ce en particulier dans le contexte de la politique d'aménagement du territoire, car les autorités doivent piloter activement le développement du territoire et coordonner la dimension territoriale de nombreuses politiques publiques⁴.

Dans ce contexte, la Chambre de Commerce peut approuver le recours au droit de préemption par les acteurs publics compétents. En revanche, elle insiste pour que l'option d'expropriation pour cause d'utilité publique reste l'exception absolue et la dernière voie de recours envisageable pour acquérir des terrains.

La Chambre de Commerce n'a pas de commentaires spécifiques additionnels à formuler et elle renvoie, pour plus de détails et pour des remarques plus globales, à son avis⁵ relatif au projet de loi n°8216 sur le droit de préemption en faveur de la promotion de l'habitat ; cet avis constituant une prise de position complémentaire au présent avis.

* * *

Après consultation de ses ressortissants, la Chambre de Commerce est en mesure d'approuver le projet de loi sous avis, sous réserve de la prise en compte de ses observations.

RMX/SMI/DJI

⁴ À titre d'exemple, les zones superposées des plans directeurs sectoriels peuvent définir des surfaces qui se prêtent à l'accueil de zones d'activités économique, de zones prioritaires d'habitation ou bien à l'accueil d'autres projets infrastructurels d'envergure.

⁵ [Lien vers l'avis 6373RMX/SMI sur le site de la Chambre de Commerce.](#)