



CHAMBRE DES SALARIÉS
LUXEMBOURG



TEXTE DU PROJET

N° de projet : 31/2023-1

15 mai 2023

Droit de préemption

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° 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.

Informations techniques :

N° du projet :	31/2023
Remise de l'avis :	meilleurs délais
Ministère compétent :	Ministère du Logement
Commission :	"Affaires sociales, sécurité et santé au travail et environnement"



**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.**

- I. Exposé des motifs du projet de loi
- II. Texte du projet de loi
- III. Commentaire des articles du projet de loi
- IV. Fiche financière du projet de loi
- V. Textes coordonnés



I. Exposé des motifs du projet de loi

La tension du marché du logement n'ayant pas cessé de s'accroître au fil des dernières années, le droit de préemption légal, issu 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, initialement dite « loi pacte logement », ci-après désignée par la « loi de 2008 », constitue un instrument de la politique du logement qui ne fait que gagner en importance.

Une consultation du site des juridictions administratives permet d'observer une augmentation du nombre des recours contentieux en matière de droit de préemption dans un passé relativement récent. Le 5 janvier 2021 (n° 44939C), la Cour administrative a encore prononcé un arrêt de principe touchant plusieurs facettes du droit de préemption, pour ne citer que celui-ci.

Face aux constats qui précèdent, il s'impose au législateur de revoir les dispositions régissant ce droit de préemption légal et de les concevoir de sorte à pouvoir répondre aux exigences actuelles et futures de la politique du logement.

Compte tenu de son caractère nécessairement incisif notamment par rapport aux principes de la liberté contractuelle et de la protection du droit de propriété, l'outil du droit de préemption se doit d'assurer la sécurité juridique, d'être transparent et de faire la balance de tous les intérêts de la société, afin d'assurer son acceptation et de contribuer à la « paix sociale ».

Ainsi, les pouvoirs préemptant doivent en avoir pleine conscience et déployer les diligences nécessaires pour réaliser des projets dans « *les délais les plus rapprochés possibles* » (Cour adm 5 janvier 2021, n°44393C du rôle) suivant l'exercice du droit de préemption.



II. Texte du projet de loi

Chapitre 1^{er} - Dispositions générales

Art. 1^{er}. Pouvoirs préemptant et immeubles soumis au droit de préemption

Les pouvoirs préemptant et les immeubles soumis au droit de préemption sont:

- 1° la commune pour les parcelles non construites sises entièrement ou partiellement dans les zones de développement au sens de l'article 42 de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain ;
- 2° la commune pour les parcelles non construites sises entièrement ou partiellement dans les zones à restructurer au sens de l'article 55 de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain ;
- 3° la commune et le Fonds du Logement pour les parcelles non construites sises entièrement ou partiellement dans les zones de réserves foncières au sens de l'article 97 de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain ;
- 4° la commune et le Fonds du Logement pour les parcelles non construites sises entièrement ou partiellement dans les zones d'aménagement différé au sens de l'article 9, paragraphe 1^{er} de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain ;
- 5° la commune pour toutes les parcelles non construites sises entièrement ou partiellement dans des zones urbanisées ou destinées à être urbanisées sur le territoire communal ;
- 6° la commune pour toutes les parcelles non construites, sises entièrement ou partiellement dans des zones de bâtiments et d'équipements publics ;
- 7° la commune et le Fonds du Logement pour toutes les parcelles non construites sises entièrement ou partiellement dans une bande de cent mètres longeant la limite des zones urbanisées ou destinées à être urbanisées.

L'on entend par « parcelle non construite » une parcelle libre de toute construction destinée au séjour prolongé de personnes.

L'on entend par « parcelle », la parcelle cadastrale.

Art. 2. Objectifs du droit de préemption

Le droit de préemption ne peut être exercé qu'en vue de la réalisation de projets répondant à au moins un des 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 ;



Par « équipements collectifs », on entend au sens de la présente loi les équipements collectifs tels que visés par l'article 24 de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain.

Par « équipements publics », on entend au sens de la présente loi les équipements publics tels que visés par l'article 23 de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain.

- 3° l'acquisition progressive d'immeubles afin d'anticiper la réalisation totale ou partielle d'un objectif visé aux points 1 à 2.

La décision d'exercer le droit de préemption indique l'objectif prévu à l'alinéa 1^{er} sur lequel elle est basée.

Art. 3. Proposition d'acquisition

Tout propriétaire d'un immeuble soumis au droit de préemption peut proposer par écrit aux pouvoirs préemptant l'acquisition de cet immeuble. Cette proposition comporte la description du bien, l'indication du prix et des conditions de l'aliénation projetée. La proposition est adressée aux pouvoirs préemptant par lettre recommandée avec avis de réception.

Le pouvoir préemptant se prononce dans un délai de trois mois à compter de la notification de ladite proposition. Sous peine de nullité, une aliénation ne peut être consentie à un tiers après la proposition d'acquisition et avant l'expiration de ce délai ou avant le refus émis par le pouvoir préemptant.

En cas de refus ou à défaut de réponse du pouvoir préemptant dans le délai visé à l'alinéa 2, le pouvoir préemptant ne peut plus exercer son droit de préemption sur l'immeuble proposé pendant un délai de deux ans à compter de la notification de la proposition, sauf si l'immeuble, ou une partie de cet immeuble, est aliéné à une valeur inférieure au prix demandé visé à l'alinéa 1^{er} ou à des conditions pouvant être considérées comme plus avantageuses.

Art. 4. Champ d'application du droit de préemption

Le droit de préemption s'applique :

- 1° à toute aliénation à titre onéreux d'un immeuble ou de droits sociaux donnant vocation à l'attribution en propriété ou en jouissance d'un immeuble. Est assimilée à l'aliénation d'un immeuble toute convention à titre onéreux opérant une mise à disposition et un transfert de propriété différé ;
- 2° à toute cession de droits indivis portant sur un immeuble, sauf lorsque la cession est consentie à l'un des co-indivisaires ;
- 3° à tout apport en nature d'un immeuble au sein d'une société.

Art. 5. Opérations non soumises au droit de préemption

Le droit de préemption ne s'applique pas :



- 1° aux aliénations entre conjoints ;
- 2° aux aliénations entre partenaires légaux ;
- 3° aux aliénations entre parents ou alliés en ligne directe ;
- 4° aux aliénations entre une personne et les descendants de son conjoint ou de son partenaire légal ;
- 5° aux aliénations entre parents ou alliés en ligne collatérale jusqu'au quatrième degré inclus ;
- 6° aux immeubles faisant l'objet d'une procédure d'expropriation ;
- 7° aux immeubles du domaine privé de l'Etat et des communes ;
- 8° aux aliénations faites à des pouvoirs préemptant définis à l'article 1^{er} ;
- 9° aux opérations de partage ;
- 10° aux ventes publiques ;
- 11° aux échanges de terrains, avec ou sans soulte, en ce compris les opérations relevant du champ d'application de la loi modifiée du 25 mai 1964 concernant le remembrement des biens ruraux ;
- 12° aux aliénations faites à et par des promoteurs publics au sens de l'article 16 de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement ;
- 13° aux aliénations faites à et par l'Etat ;
- 14° aux ventes d'immeubles à construire prévues par les articles 1601-1 à 1601-14 du Code civil.

Art. 6. Pluralité de droits de préemption et de pouvoirs préemptant

Les pouvoirs préemptant définis à l'article 1^{er} sont prioritaires sur tout titulaire d'un droit de préemption conventionnel.

En cas de pluralité de pouvoirs préemptant, la commune est prioritaire sur le Fonds du Logement.

En cas de pluralité de droits de préemption légaux sur les parcelles définies à l'article 1^{er}, l'Etat est prioritaire sur la commune et le Fonds du Logement.

Art. 7. Contestations

La 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.

Cette action se prescrit par deux ans à partir de la date d'enregistrement de l'acte d'aliénation de l'immeuble concerné.

Le notaire instrumentaire ou l'autorité administrative indique dans tout acte authentique visé à l'article 4 si le droit de préemption s'y applique ou non et pour quel motif.



A défaut, le notaire est passible d'une des peines disciplinaires prévues par l'article 87 de la loi modifiée du 9 décembre 1976 relative à l'organisation du notariat.

En cas de contestation des prix et conditions stipulés dans l'acte annulé, ils sont fixés par le tribunal d'arrondissement de la situation de l'immeuble conformément aux dispositions de la loi modifiée du 15 mars 1979 sur l'expropriation pour cause d'utilité publique.

Les contestations auxquelles donnent lieu les décisions d'exercer le droit de préemption sont de la compétence des juridictions administratives.

Chapitre 2 - Aliénation de gré à gré

Art. 8. Convention d'aliénation

Toute convention portant sur une aliénation ou une opération à laquelle s'applique le droit de préemption en vertu de la présente loi est irréfragablement réputée conclue sous condition suspensive de la renonciation à l'exercice du droit de préemption.

Si la convention portant sur une aliénation ou une opération visées à l'article 4 concerne à la fois des parcelles soumises et des parcelles non soumises au droit de préemption, le pouvoir préemptant peut décider d'exercer son droit de préemption sur les parcelles soumises au droit de préemption.

Dans ce cas, le propriétaire peut exiger que le pouvoir préemptant se porte acquéreur de l'ensemble des immeubles visés par la convention.

A défaut d'accord amiable sur le prix des immeubles, le prix est fixé par le tribunal d'arrondissement de la situation de l'immeuble conformément aux dispositions de la loi modifiée du 15 mars 1979 sur l'expropriation pour cause d'utilité publique.

Le prix fixé par le tribunal tient compte de l'éventuelle dépréciation subie par la partie non soumise au droit de préemption du fait de la préemption sur la partie soumise au droit de préemption.

Art. 9. Notification par le notaire

Le notaire instrumentaire notifie par voie électronique à l'ensemble des pouvoirs préemptant définis à l'article 1^{er}, avant la passation de l'acte authentique et dans le respect des délais prévus par les articles 10, 11 et 12, copie du compromis ou du projet d'acte, à moins que les pouvoirs préemptant n'aient renoncé à l'exercice de leur droit de préemption. Un accusé de transmission est généré automatiquement.

A défaut, le notaire est passible d'une des peines disciplinaires prévues par l'article 87 de la loi modifiée du 9 décembre 1976 relative à l'organisation du notariat.

Le notaire veillera à communiquer aux pouvoirs préemptant au moins les informations suivantes:



- 1° l'identité et le domicile ou le siège du propriétaire;
- 2° un extrait cadastral récent relatif à l'immeuble aliéné, reprenant sa désignation cadastrale et sa superficie;
- 3° les droits réels et les droits personnels qui y sont attachés;
- 4° la mention détaillée sinon une copie des éventuelles autorisations de construire et/ou des plans d'aménagement particulier couvrant l'immeuble aliéné, ainsi que le classement de celui-ci dans le plan d'aménagement général de la commune concernée sur base d'un certificat délivré par cette dernière dans le mois à compter de la demande;
- 5° l'indication du prix et des conditions de l'aliénation projetée;
- 6° à défaut de prix, la valeur conventionnelle de la contre-prestation stipulée à charge de la partie contractante.

Toutes clauses spécifiques entre parties ayant comme objectif un contournement du droit de préemption ne sont pas opposables au pouvoir préemptant.

Art. 10. Avis de réception du pouvoir préemptant

Dans le délai d'un mois à partir de la notification effectuée en application de l'article 9 les pouvoirs préemptant délivrent un avis de réception du dossier de notification au notaire et lui précisent que le dossier est complet.

A compter de la notification prévue à l'alinéa précédent, le pouvoir préemptant dispose du droit de visiter l'immeuble aliéné.

Si le pouvoir préemptant est la commune, l'avis de réception visé à l'alinéa 1^{er} est délivré par le collège des bourgmestre et échevins.

Si le pouvoir préemptant est le Fonds du Logement, l'avis de réception visé à l'alinéa 1^{er} est délivré par le directeur ou un directeur-adjoint.

A défaut de délivrer un avis de réception du dossier de notification au notaire dans le délai imparti, le pouvoir préemptant est considéré renoncer à l'exercice de son droit de préemption.

Art. 11. Notification de la décision de préempter

Dans les deux mois suivant la confirmation de la réception du dossier complet, les pouvoirs préemptant informent le notaire de leur décision d'exercer leur 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°.

Si le pouvoir préemptant est la commune la décision d'exercer le droit de préemption ou d'y renoncer est prise par le conseil communal.

Si le pouvoir préemptant est le Fonds du Logement la décision d'exercer le droit de préemption ou d'y renoncer est prise par le conseil d'administration.



Le silence du pouvoir préemptant dans le délai mentionné à l'alinéa 1^{er} vaut renonciation à l'exercice de son droit de préemption.

Art. 12. Acte authentique

La signature de l'acte authentique a lieu après un délai d'au moins quinze jours à compter de la notification de la décision de préempter prévue à l'article 11.

Dans les deux mois de l'exercice du droit de préemption conformément à l'article 11, l'acte authentique devra être dressé par le notaire instrumentaire.

Dans l'hypothèse où le propriétaire cédant ne signe pas l'acte authentique requis, le pouvoir préemptant concerné est en droit de demander judiciairement, l'exécution forcée de l'opération d'aliénation ou la condamnation du propriétaire cédant au paiement de dommages et intérêts.

Art. 13. Modification de la convention entre parties originaires

Si la convention visée à l'article 8, ayant donné lieu à renonciation, de la part du pouvoir préemptant, à l'exercice de son droit de préemption, doit être actée devant le notaire, entre les parties originaires, mais à un prix ou à des conditions autres que ceux ayant fait l'objet du dossier de notification transmis par le notaire au pouvoir préemptant, la nouvelle convention donne lieu à une nouvelle procédure de notification.

Art. 14. Dispositions modificatives

La loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu est modifiée comme suit :

1° L'article 99*bis*, alinéa 3, est modifié comme suit :

Après les mots « résidence principale du contribuable » sont insérés les mots « , ni dans le cas où les conditions de l'article 102*ter* sont remplies » ;

2° L'article 99*ter*, alinéa 6, est modifié comme suit :

Après les mots « résidence principale du contribuable » sont insérés les mots « , ni dans le cas où les conditions de l'article 102*ter* sont remplies » ;

3° Il est inséré un nouvel article 102*ter*, libellé comme suit :

« Les bénéfices de spéculation visés à l'article 99*bis* et les bénéfices de cession visés à l'article 99*ter* sont exemptés de l'impôt sur le revenu s'ils sont réalisés par des personnes physiques sur des immeubles aliénés respectivement à l'Etat, aux communes et aux syndicats de communes, à l'exception des immeubles aliénés moyennant l'exercice d'un droit de préemption légal. ».

Art. 15. Dispositions abrogatoires

Les articles 3 à 12 et 29 de 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 sont abrogés.



Art. 16. Intitulé de citation

La référence à la présente loi se fait sous la forme suivante : « loi relative au droit de préemption en faveur de la promotion de l'habitat ».

Art. 17. Entrée en vigueur

La présente loi entre en vigueur le jour de sa publication au Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg.

L'article 14 entre en vigueur le jour de sa publication au Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg, sauf l'exception des immeubles aliénés moyennant le droit de préemption exercé en vertu de la loi modifiée du 17 avril 2018 concernant l'aménagement du territoire qui entre en vigueur à partir de l'année d'imposition 2024.



III. Commentaire des articles du projet de loi

Article 1^{er} Pouvoirs préemptant et immeubles soumis au droit de préemption

Les zones concernées par le droit de préemption restent les mêmes que celles déjà concernées par le droit de préemption légal au titre 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 désignée par la « loi de 2008 ».

Dans l'intérêt d'un urbanisme cohérent et efficace sont rajoutées au niveau des communes toutes les parcelles non construites situées entièrement ou partiellement dans des zones de bâtiments et d'équipements publics.

Les pouvoirs préemptant restent également les mêmes que ceux déjà prévus par la loi de 2008, à savoir les communes sur le territoire communal, et le Fonds du Logement sur le territoire national. Depuis la loi du 3 mars 2017 dite « Omnibus », l'Etat ne bénéficie plus de droit de préemption sur base de la loi de 2008. Cependant, suivant l'article 25 de la loi modifiée du 17 avril 2018 concernant l'aménagement du territoire, un droit de préemption peut être conféré à l'Etat dans le cadre d'un plan directeur sectoriel. Ce droit de préemption ne peut être exercé qu'en vue de la réalisation des objectifs de l'article 1^{er} paragraphe 2 de la loi du 17 avril 2018.

Dans la mesure où des tentatives de contourner le droit de préemption risquent de surgir en jouant sur l'interprétation des termes « parcelles non construites », le présent projet définit les parcelles non construites comme une parcelle libre de toute construction destinée au séjour prolongée de personnes. A titre d'exemple, sont à considérer comme parcelles non construites, les parcelles de terrains sur lesquelles se trouvent érigés un hangar, un abri de jardin, des parkings ou encore une ruine.

Le terme « construction » doit être interprété conformément à la définition de la construction dégagée par les juridictions administratives en ce qui concerne l'interprétation de l'article 37 de loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain.

Le droit de préemption s'applique à l'intégralité des parcelles faisant l'objet de l'aliénation soumise au droit de préemption indépendamment si celles-ci sont situées entièrement ou seulement partiellement dans la zone visée, donc même si une ou plusieurs de ces parcelles ou parties des parcelles sont situées dans une zone non soumise au droit de préemption. Ceci se traduit par les termes « situées entièrement ou partiellement » pour qualifier les parcelles concernées.

Cette précision est apportée notamment pour éviter des opérations ou montages en vue d'un contournement du droit de préemption par exemple par des morcellements effectués dans le seul but d'échapper au droit de préemption.



Dans la même logique, si une parcelle se situe dans plusieurs zones préemptables, le pouvoir préemptant peut exercer son droit en se basant sur la zone qui se prête au mieux à la réalisation de son objectif invoqué.

Au point 7 dont la formulation est reprise de la loi de 2008, les termes « et située à l'extérieur de ces zones » sont supprimés pour éviter les insécurités qui en résultaient. Sont visées par ce point toutes les parcelles non construites situées entièrement ou partiellement dans une bande de cent mètres longeant la limite des zones urbanisées ou destinées à être urbanisées, c'est-à-dire que les parcelles soumises au droit de préemption peuvent être situées à cheval et se trouver tout aussi bien partiellement à l'intérieur des zones urbanisées ou destinées à être urbanisées, que partiellement au-delà de la bande de cent mètres longeant la limite des zones urbanisées ou destinées à être urbanisées.

Le terme « parcelle » vise dans le cadre de la présente loi la parcelle cadastrale identifiable à l'aide de son numéro cadastral conformément à la réglementation de la publicité foncière.

Article 2 Objectifs du droit de préemption

Le droit de préemption pouvant être perçu comme une atteinte au droit de propriété, il échet de le limiter au strict nécessaire et de bien définir les cas dans lesquels il peut être exercé, les intérêts privés et l'intérêt général devant être conciliés.

Dans un arrêt du 5 janvier 2021 (n° 44939C du rôle), la Cour administrative a relevé que « c'est sur cette toile de fonds que la loi pacte logement introduisit non pas un élargissement des possibilités d'expropriation pour cause d'utilité publique, mesure jugée trop incisive, mais une mise en place du mécanisme de droit de préemption qui, quoiqu'interférant directement par rapport à la liberté contractuelle et au droit de propriété, fut jugé correspondre à une méthode plus douce ».

Dans un arrêt du 22 septembre 2020 (C-724/18) en matière de liberté d'établissement, la Cour de justice de l'Union européenne a encore reconnu que la lutte contre la pénurie de logements destinés à la location de longue durée constitue une raison impérieuse d'intérêt général.

Dans le prédit arrêt du 5 janvier 2021 (n° 44939C du rôle), la Cour administrative a encore retenu que « dès 2008, les mobiles de la loi pacte logement, consistant à justifier le droit de préemption par l'objectif de création de logements pour personnes économiquement plus faibles sont manifestes ».

Dans un jugement du 14 décembre 2017 (n° 38474 du rôle), le Tribunal administratif a retenu que « l'aménagement de logements sociaux peut, le cas échéant, être qualifié d'intérêt général ou d'utilité publique ».

Le droit de préemption peut être exercé en vue de la réalisation de logements abordables. Dans un souci de cohérence de la législation en matière de logement, la terminologie est calquée sur celle du projet de loi n°7937 relative au logement abordable.



Les termes logements abordables englobent les logements destinés :

- a) à la vente abordable ;
- b) à la vente à coût modéré ;
- c) à la location abordable ; et
- d) à la gestion locative sociale,

au sens dudit projet de loi.

En cas de projets urbanistiques d'envergure, les logements abordables peuvent faire partie d'un projet de construction de logements de toutes natures permettant ainsi de promouvoir une plus grande mixité sociale.

Il est précisé que le droit de préemption pour la mise en œuvre d'un projet de logements abordables s'étend à toutes les acquisitions à réaliser par le pouvoir préemptant pour pouvoir obtenir la délivrance de l'ensemble des autorisations administratives nécessaires pour le projet. A titre d'exemple sont citées les mesures compensatoires au sens de la loi modifiée du 18 juillet 2018 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles.

Le droit de préemption peut également être exercé en vue de la réalisation d'équipements collectifs, de travaux de voirie et d'équipements publics.

Les deux objectifs prémentionnés (1) ne pouvant souvent pas être réalisés d'un seul coup, mais seulement par étapes, et après avoir réuni l'ensemble du foncier nécessaire, que ce soit en raison de leur complexité, de leur taille ou autre, et (2) relevant, de par leur nature, d'une planification à moyen et court termes des pouvoirs préemptant, l'exercice du droit de préemption est également prévu pour l'acquisition progressive d'immeubles afin d'anticiper la réalisation immédiate ou en étapes successives d'un objectif visé aux points 1 à 2.

Cette faculté de l'exercice du droit de préemption pour la réalisation immédiate ou en étapes successives d'un objectif visé aux points 1 à 2 trouve sa raison d'être dans le fait qu'en pratique, le parcellaire faisant l'objet d'une aliénation immobilière entre acteurs privés ne correspond quasiment jamais exactement aux besoins d'un projet du pouvoir préemptant.

Dans cette logique, le droit de préemption peut être exercé, à titre d'exemples, dans le cadre d'une restructuration urbanistique, dans le cadre d'un PAP notamment pour atteindre la masse critique de foncier pour pouvoir réaliser un PAP, en vue du déblocage d'une situation problématique liée au foncier, en vue de l'« arrondissement » de la propriété du pouvoir préemptant donnant l'opportunité de réaliser de nouveaux projets de logement, en vue d'anticiper des actions ou opérations d'aménagement, etc. Le fait d'être déjà propriétaire dans le quartier concerné peut faciliter la tâche du pouvoir préemptant de motiver l'exercice de son droit de préemption.

Concernant la justification de la finalité poursuivie par l'exercice du droit de préemption, il y a lieu de tenir compte de l'évolution jurisprudentielle y relative, qui est retracée ci-après.



Dans un jugement du 22 juillet 2020 (n° 42595 du rôle), le tribunal administratif, en se référant aux documents parlementaires n°6704-4 et n°6704-13, a retenu que « la volonté du législateur était de cadrer l'exercice du droit de préemption par l'obligation à charge du pouvoir préemptant d'expliquer la finalité de l'exercice du droit de préemption, qui non seulement doit correspondre à l'une des finalités énumérées à l'article 3 de la loi pacte logement, mais qui doit encore correspondre à un projet concret ou du moins en voie de concrétisation, les explications fournies ne pouvant en tout cas pas se limiter à des considérations abstraites et hypothétiques. ».

En l'espèce, la commune, pouvoir préemptant, s'est limitée à affirmer que l'exercice de son droit de préemption se situe dans les limites de la loi pacte logement, puisque potentiellement elle pourrait réaliser l'une des catégories de projets prévues par l'article 3 de cette loi.

Dans ces conditions, le tribunal administratif a été amené à juger que « les explications fournies par la commune et se résumant à l'affirmation péremptoire qu'elle pourrait réaliser une des catégories de projets tels que prévus par l'article 3 de la loi Pacte logement, sans même préciser laquelle des trois catégories de projets y visées elle entend réaliser, et a fortiori sans faire état d'un quelconque projet concret ne fût-il en voie de concrétisation, ne sont en tout état de cause pas conformes aux exigences posées par l'article 3 précité (...). ».

Par la suite, dans un arrêt du 5 janvier 2021 (n° 44939C du rôle), la Cour administrative a eu l'occasion de se prononcer sur la même affaire. Selon la Cour administrative « Il va de soi que le pouvoir préemptant, en décidant de procéder à la préemption, se trouve obligé non seulement d'indiquer l'objectif concret de sa démarche (...), mais encore de s'engager à utiliser effectivement le terrain préempté aux fins voulues dans les meilleurs délais possibles. ».

Néanmoins, contrairement à la décision de première instance, la Cour administrative a retenu que l'indication de l'objectif du droit de préemption « sans devoir comporter un projet d'ores et déjà concrétisé, vaut cependant engagement par la commune de procéder à une réalisation afférente dans les délais les plus rapprochés possibles. » Ainsi, la Cour affirme qu'il serait disproportionné d'exiger des autorités exerçant le droit de préemption de faire état, dès l'exercice de ce droit, d'un projet concret voire d'un projet en voie de concrétisation.

Dans un jugement ultérieur du 3 mars 2021 (n° rôle 40914a), le Tribunal administratif a eu l'occasion de se prononcer sur le même sujet en retenant que la motivation à la base du droit de préemption, qui s'apprécie au moment de l'exercice du droit de préemption, doit pouvoir être retracée par le tribunal en cas de recours contentieux. Plus loin, le tribunal retient ce qui suit : « la réalité et le sérieux de cette intention doivent être vérifiables à partir des éléments du dossier tel qu'il existait au moment de l'exercice du droit de préemption, en l'occurrence à partir d'un faisceau d'indices, tels que, par exemple, des délibérations, des études, des échanges de courriers, des lettres, des notes de services (...). »

Il s'ensuit de tout ce qui précède que le droit de préemption instauré par la loi pacte logement, ainsi que les finalités de son exercice, sont éminemment liés à l'objectif prévu par la loi, soit la création de logements abordables, et doivent être appréciés par rapport à celui-ci.



La réalisation d'un projet répondant aux objectifs énumérés à l'article 2 étant d'intérêt général, le pouvoir préemptant doit indiquer quel(s) des objectifs il invoque, au moment où la décision relative à l'exercice du droit de préemption est prise. Il doit de tout temps veiller à éviter le reproche d'exercer son droit de façon arbitraire. Ceci dit, la simple référence à un ou, le cas échéant, plusieurs objectifs énumérés à l'article 2 par le pouvoir préemptant constitue une indication suffisante.

Cette indication de l'objectif en vue duquel le droit de préemption est exercé vaut engagement de la part du pouvoir préemptant de procéder à une réalisation afférente dans les délais les plus rapprochés possibles compte tenu des circonstances du cas d'espèce.

Comme les délais dans lesquels les objectifs visés à l'article 2 peuvent être réalisés varient fortement en fonction notamment des zones concernées, de contraintes légitimement inconnues au moment de l'exercice du droit de préemption, etc., il a été choisi de ne pas prévoir de délai endéans lesquels les objectifs invoqués doivent être réalisés. Dans l'intérêt de l'acceptation de l'instrument du droit de préemption, les pouvoirs préemptant sont néanmoins appelés à déployer un maximum d'efforts pour réduire ce délai au strict minimum.

Cependant, comme les hypothèses dans lesquelles un ou plusieurs des objectifs visés à l'article 2 peuvent être invoqués par le pouvoir préemptant peuvent être très variées dans la pratique, et qu'il est partant impossible de les énumérer d'avance de façon exhaustive, il a été choisi que la simple référence aux objectifs visés à l'article 2 est admise.

En ce qui concerne le droit de préemption exercé par les communes et dont la valeur de la transaction dépasse le seuil de l'article 106 de la loi communale du 13 décembre 1988 telle que modifiée, les acquisitions opérées via l'exercice d'un droit de préemption seront contrôlées par le ministère de l'Intérieur quant à sa conformité avec la présente loi. En ce qui concerne le droit de préemption exercé par le Fonds du Logement, la décision de préemption du Fonds du Logement est soumise à approbation du ministre ayant le Logement dans ses attributions conformément à l'article 29 de la loi du 24 avril 2017 portant réorganisation de l'établissement public nommé « Fonds du Logement ».

Si la surface des parcelles préemptées est telle qu'il sera possible d'y réaliser un projet d'envergure, la décision de préemption peut faire référence à plusieurs objectifs.

Article 3 Proposition d'acquisition

Cette disposition est prévue pour donner au propriétaire d'un immeuble qu'il entend aliéner la possibilité de connaître la position du pouvoir préemptant à un stade précoce. Il est souligné qu'il ne s'agit que d'une faculté, et non d'une obligation pour le propriétaire. Néanmoins, le propriétaire personne physique a intérêt de saisir cette faculté en vue de pouvoir bénéficier de l'avantage fiscal prévu à l'article 14, alors qu'il en est au contraire exclu au cas où l'aliénation a lieu après exercice du droit de préemption.

S'il est encore vrai que le propriétaire peut proposer l'acquisition d'un immeuble qu'il entend aliéner en premier lieu au pouvoir préemptant sans que cela soit expressément prévu par la loi,



l'introduction de cette disposition constitue une plus-value en ce qu'il en découle que si le pouvoir préemptant n'est pas intéressé, l'aliénation entre acteurs privés pourra se faire sans être affectée des délais imposés par le droit de préemption légal. De plus, les parties à l'aliénation ne risquent plus d'engager des frais d'études et autres pour une opération qui au final n'aura pas lieu en raison de l'exercice du droit de préemption légal, comme elles ont pu connaître la position du pouvoir préemptant en amont. Elles ne sauraient donc invoquer un préjudice, notamment financier, du fait de l'exercice du droit de préemption. Cela est d'autant plus vrai que dans les opérations immobilières d'importance interviennent de façon générale des professionnels qui ne sauraient légitimement ignorer que les immeubles en cause sont soumis au droit de préemption et omettre de recourir à cette possibilité de connaître la position du pouvoir préemptant.

Pendant le délai de trois mois dont bénéficie le pouvoir préemptant pour se prononcer, il peut bien évidemment négocier le prix proposé avec le propriétaire.

Les décisions portant sur les propositions d'acquisition doivent se faire conformément aux dispositions de l'article 11, afin de respecter les mêmes formalités qu'au niveau de l'exercice du droit de préemption garantissant l'intervention de l'organe compétent du pouvoir préemptant.

Ainsi, l'acceptation et la renonciation à la proposition d'acquisition revient au conseil communal, si le pouvoir préemptant est une commune. Ceci étant dit, toute tentative de négociation du prix ou des modalités de la vente doit être menée par le collège des bourgmestre et échevins en amont de la décision de préempter ou non du conseil communal.

Par analogie, s'il s'agit du Fonds du Logement, cette compétence revient au conseil d'administration.

Il est prévu qu'en cas de refus ou à défaut de réponse du pouvoir préemptant dans le délai visé à l'alinéa 2, il ne peut pas exercer son droit de préemption sur l'immeuble proposé pendant un délai de deux ans à compter de la notification de la proposition. Le délai de deux ans est considéré comme suffisant aux parties à une aliénation pour faire toutes les analyses préalables qu'elles estiment nécessaires au développement de leur projet. Cette proposition d'acquisition, étant expressément prévue, une partie, n'y ayant pas eu recours, ne pourra que difficilement invoquer un préjudice si elle est évincée d'une opération d'aliénation du fait de l'exercice du droit de préemption.

Enfin, il est précisé que le pouvoir préemptant bénéficie néanmoins de son droit de préemption pendant ce délai de deux ans, si l'immeuble, ou une partie de l'immeuble, en cause est aliéné à une valeur inférieure au prix initialement demandé au pouvoir préemptant ou à des conditions pouvant être considérées comme étant plus avantageuses. Cette disposition vise donc non seulement les ventes, mais toutes sortes d'aliénations que les parties pourraient envisager de choisir pour le transfert de propriété de l'immeuble en cause. L'idée consiste à éviter, d'un côté, des propositions d'acquisition « artificielles » à des prix exagérément élevés dans le seul but de dissuader le pouvoir préemptant d'acquérir les biens en question, et de l'autre côté, une augmentation des prix pouvant être perçue comme une spéculation indirecte. Dans la mesure où les conditions de l'aliénation ont une répercussion sur la détermination du prix et où les tentatives



de contourner le droit de préemption peuvent se présenter sous des formes très variées, ce n'est pas seulement le prix lui-même qui est pris en considération, mais également une éventuelle modification des conditions de l'aliénation pouvant avoir une influence sur ce prix.

Afin de ne pas perdre du temps, le propriétaire peut adresser sa proposition d'acquisition en même temps à tous les pouvoirs préemptant concernés. Les règles de priorité prévues par l'article 6 sont d'application.

Le notaire chargé de recevoir un acte tombant dans le champ d'application de la présente loi doit procéder aux formalités de notification prévues par l'article 9, sauf s'il dispose d'une preuve écrite de la renonciation du pouvoir préemptant intervenu dans le cadre du présent article.

Article 4 Champ d'application du droit de préemption

Cet article énumère les aliénations qui tombent dans le champ d'application du droit de préemption légal.

Le droit de préemption s'appliquant aux aliénations donnant vocation à la jouissance d'un immeuble, il s'applique plus particulièrement aux aliénations d'un droit d'emphytéose.

Au champ d'application du droit de préemption déjà prévu depuis la loi de 2008, sont rajoutées la cession de droits sociaux et la cession de droits indivis portant sur un immeuble, sauf lorsque la cession est consentie à l'un des co-indivisaires. Cette extension du champ d'application du droit de préemption vise à éviter des abus qui ont été observés en pratique et rapportés aux auteurs de la présente, à savoir des montages de « share deal » et la constitution d'indivisions « artificielles » dans le seul but de contourner le droit de préemption légal.

Article 5 Opérations non soumises au droit de préemption

Cet article énumère les opérations qui sont exclues du champ d'application du droit de préemption légal. En substance, il s'agit de celles déjà prévues par la loi de 2008. Ont été rajoutées pour se situer dans le cadre familial les aliénations entre une personne et les descendants de son conjoint ou de son partenaire légal. Ont été également rajoutées les aliénations faites à et par l'Etat en raison de la nécessaire cohérence de la gestion du patrimoine immobilier de l'Etat.

Quant aux échanges, il est précisé que conformément à l'application du droit civil en la matière, ceux-ci sont à requalifier en vente si la soulte est élevée par rapport à la valeur des immeubles échangés, si la soulte stipulée est supérieure à la valeur de l'immeuble échangé, si la forme de l'échange est utilisée pour dissimuler une vente aux fins d'échapper au droit de préemption.

Article 6 Pluralité de droits de préemption et de pouvoirs préemptant

Cet article reprend principalement les dispositions de la loi de 2008.

En outre, il est précisé que si plusieurs droits de préemption légaux s'appliquent à une parcelle et à une aliénation ou autre opération visées par la présente loi, un éventuel droit de préemption



légal de l'Etat issu d'une autre loi est prioritaire sur celui des communes et du Fonds du Logement. Il est considéré que l'intérêt national prévaut sur un intérêt local ou sur un intérêt d'un secteur déterminé.

Si un même pouvoir préemptant est confronté au cas de figure où il dispose de plusieurs droits de préemption légaux (issus de différentes lois) sur une même parcelle, il « choisit » le droit de préemption en fonction de l'objectif qu'il est amené à invoquer.

Article 7 Contestations

Les deux premiers alinéas reprennent les dispositions de la loi de 2008 tout en rajoutant un dispositif « anti-abus » en raison des nombreux montages pour contourner le droit de préemption légal qui ont pu être observés dans la pratique et qui ont été rapportés aux auteurs du projet de loi. Etant 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 le but de renforcer encore l'effet dissuasif au contournement du droit de préemption légal, le notaire instrumentaire doit indiquer dans tout acte authentique si le droit de préemption s'applique ou non et pour quel motif, c'est-à-dire quels sont les cas énumérés par les articles 4 et 5 qui sont d'application en l'espèce. Cette obligation s'applique non seulement aux notaires en charge de recevoir un acte authentique, mais également aux autorités administratives qui dressent des actes administratifs, à savoir essentiellement l'Administration de l'enregistrement, des domaines et de la TVA et les administrations communales.

La décision portant exercice du droit de préemption légal de la part d'un pouvoir préemptant participe « au noyau dur des décisions administratives » et constitue un acte administratif détachable. Il s'agit d'un droit « conféré à une personne de droit public dans le cadre d'une mission de droit public » conférant au pouvoir préemptant « des droits exorbitants du droit commun exercés en vertu de pouvoirs de puissance publique lui attribués ». La Cour administrative l'a rappelé dans un arrêt du 21 janvier 2020, numéro 43240C du rôle. Pour faciliter la compréhension de la loi, il a été choisi de préciser expressément que les contestations auxquelles donnent lieu les décisions d'exercer le droit de préemption relèvent de la compétence des juridictions administratives.

Chapitre 2 - Aliénation de gré à gré

Article 8 Convention d'aliénation

L'alinéa 1^{er} reprend les dispositions de la loi de 2008.

Il est ensuite précisé que si la convention portant sur une aliénation ou une opération visée à l'article 4 concerne à la fois des parcelles soumises et des parcelles non soumises au droit de préemption, le pouvoir préemptant peut décider d'exercer son droit exclusivement sur les parcelles soumises au droit de préemption.



Cette règle est introduite pour répondre à une question pratique de mise en œuvre du droit de préemption. Elle vise à éviter de devoir recourir systématiquement à des évaluations pour une partie des immeubles compris dans une aliénation ou une opération. Les parties à l'aliénation ou à l'opération sont ainsi amenées à réfléchir dès le départ sur la bonne structuration de leurs conventions. Si elles ne souhaitent pas que l'exercice du droit de préemption affecte indirectement des immeubles, qui considérés individuellement ne tomberaient pas dans le champ d'application du droit de préemption, il suffira de ne pas les inclure dans l'aliénation ou l'opération comprenant des parcelles soumises au droit de préemption, mais d'en disposer dans une convention à part.

Le propriétaire peut exiger que le pouvoir préemptant se porte acquéreur de l'ensemble des immeubles visés par la convention, même si seulement un ou plusieurs de ces immeubles sont soumis au droit de préemption, pour éviter que le propriétaire subisse un préjudice du fait du « fractionnement » de la convention dû à l'exercice du droit de préemption.

Article 9 Notification par le notaire

Cet article reprend les dispositions de la loi de 2008. Il ne fait plus référence aux « actes authentiques d'aliénation », mais aux « actes authentiques » tout court pour éviter des discussions sur la définition extensive ou restrictive de l'acte authentique d'aliénation dans le contexte de la présente extension du champ d'application du droit de préemption à d'autres opérations que celles prévues par la loi de 2008.

Il convient encore de souligner l'importance du point 6 de l'alinéa 3, repris de la loi de 2008, qui semble avoir été souvent ignoré en pratique. Les parties font souvent preuve d'imagination pour intégrer dans leurs conventions des formes spéciales de dation en paiement ou autres, visant ainsi d'éviter l'exercice du droit de préemption par des clauses spéciales que le pouvoir préemptant ne saurait honorer. La loi de 2008 vise la valeur conventionnelle de la contre-prestation stipulée à charge de « l'acquéreur ». Les termes « la partie contractante » sont plus généraux, comme le droit de préemption ne s'applique pas exclusivement aux ventes.

Dans cet ordre d'idées, un nouveau dernier aliéna est ajouté prévoyant que toutes clauses spécifiques entre parties ayant comme objectif un contournement du droit de préemption ne sont pas opposables au pouvoir préemptant.

Le point 4 de l'alinéa 3 mentionne, depuis la loi de 2008 déjà, le certificat à délivrer par les communes renseignant le classement d'une parcelle dans son plan d'aménagement général. L'importance de ce certificat doit être mise en exergue dans la mesure où le notaire instrumentaire doit se baser sur ledit certificat pour pouvoir déterminer si une aliénation ou opération tombe dans le champ d'application du droit de préemption. Il est désormais précisé que ledit certificat, comportant une simple information administrative, doit être délivré endéans un mois suivant la date de la demande. En effet, la délivrance dudit certificat fait partie de la mission de service public des communes.

Par conséquent, les administrations communales doivent veiller à établir ces certificats avec grand soin et à les émettre dans un bref délai pour éviter de constituer un frein aux opérations



immobilières du marché privé. Tout dysfonctionnement à cet égard risque d'entraîner des conséquences économiques négatives pour les parties à la convention. Le cas échéant, la responsabilité civile de la commune pourrait être engagée.

A cela s'ajoute que les communes, bénéficiant de l'instrument du droit de préemption, doivent en contrepartie déployer les efforts nécessaires pour réduire au maximum le sentiment d'entrave au droit de propriété et à la liberté contractuelle éprouvé par certaines parties aux conventions, et faire preuve d'une bonne administration, se traduisant notamment par un traitement avec célérité, des dossiers relatifs au droit de préemption.

Article 10 Avis de réception du pouvoir préemptant

Cet article reprend les dispositions de la loi de 2008, tout en précisant qui délivre l'avis de réception.

Article 11 Notification de la décision de préempter

Cet article reprend les dispositions de la loi de 2008 tout en allongeant le délai imparti aux pouvoirs préemptant pour prendre la décision d'exercer ou non le droit de préemption.

En l'absence d'une disposition légale précisant l'autorité communale responsable pour prendre la décision d'exercice du droit de préemption, la Cour administrative dans un arrêt du 5 janvier 2021 a tranché qu'il appartient au collège des bourgmestre et échevins de prendre la décision d'exercice du droit de préemption eu égard aux délais stricts et essentiellement courts impartis aux pouvoirs préemptant. Cependant, et dans la mesure où la décision de préemption aboutit à faire entrer un bien immeuble dans le patrimoine communal, cette décision de préemption prise par le collège des bourgmestre et échevins doit être entérinée par le conseil communal avant la passation de l'acte. La jurisprudence repose donc, entre autres, sur des considérations plutôt pratiques dépourvues de pertinence en présence d'un nouvel agencement des délais de procédure qui dorénavant accordent au conseil communal un délai de deux mois pour prendre la décision de préemption sans que pour autant la durée totale de la procédure ne soit prolongée.

L'argument juridique selon que la décision de préemption revenait au collège des bourgmestre et échevins, compétent en vertu de l'article 57.1° de la loi communale pour l'exécution des lois et règlements qui ne concernent pas la police communale est discutable. Selon de Tollenaere le collège des bourgmestre et échevins n'est investi de l'exécution des lois et règlements que pour autant que cette exécution lui a été spécialement confiée, ce qui n'est pas le cas pour la décision de préemption¹ alors que la loi en vigueur est muette à ce sujet. Wilkin est d'avis qu'à défaut de

¹ De Tollenaere, Nouveau commentaire de la Loi Communale, Larcier 1955, n°558.



textes opérant une nette distinction entre les compétences des organes de la commune, le conseil communal domine le collège des bourgmestre et échevins².

Par ailleurs au Grand-Duché de Luxembourg il est traditionnellement distingué entre les pouvoirs du collège des bourgmestre et échevins qu'il exerce en tant qu'organe de l'Etat d'une part, et en tant qu'organe de la commune d'autre part. L'exécution des lois et des règlements et arrêtés grand-ducaux et ministériels ressort au collège en tant qu'organe de l'Etat. Cependant l'exercice du pouvoir de préemption relève des seules affaires communales.

La Cour administrative s'est prononcée sur l'exercice du droit de préemption, mais pas sur la renonciation à ce droit. Une renonciation à l'exercice du droit de préemption décidée par le collège des bourgmestre et échevins et notifiée au notaire privait le conseil communal de la possibilité de prendre position par rapport au dossier de préemption présenté à la commune, qui au sens de l'article 28 de la loi communale du 13 décembre 1988 telle que modifiée dispose d'une compétence générale pour tout ce qui est d'intérêt communal. En l'absence d'une compétence d'attribution du collège des bourgmestre et échevins spécifiquement dédiée à la renonciation du droit de préemption, cette manière de procéder engendre néanmoins une incohérence dans la répartition des compétences entre le collège des bourgmestre et échevins et le conseil communal.

Dès lors le conseil communal est l'organe auquel il revient, par la nature des choses, de décider sur l'exercice du droit de préemption ou sur la renonciation à l'exercice de ce droit.

En allongeant les délais impartis pour la prise de décision de l'exercice du droit de préemption, le conseil communal disposera du temps nécessaire pour prendre position par rapport à l'ensemble des dossiers et décider s'il exerce ou non le droit de préemption. Ainsi, le pouvoir préemptant au niveau communal sera dans tous les cas le conseil communal, qui conformément aux articles 28 et 106 de la loi communale est compétent pour les transactions immobilières.

Ceci permettra d'offrir une plus grande sécurité juridique pour les parties impliquées dans la mesure où la décision d'exercice ou de renonciation à l'exercice du droit de préemption sera connue définitivement au plus tard au bout de deux mois suivant la confirmation de la réception du dossier. On évite ainsi que le droit de préemption exercé par le collège des bourgmestre et échevins ne soit invalidé par le conseil communal juste avant la passation de l'acte ; risque qui est réel, notamment si aucun financement adéquat n'est disponible au moment où la décision d'exercer le droit de préemption est prise.

Finalement il y a lieu de considérer qu'un certain nombre de compromis de vente stipulent qu'un acompte est à verser par l'acquéreur au moment de la signature du compromis de vente. Si la décision de préempter revenait au collège des bourgmestre et échevins il devrait renoncer à l'exercice de son droit en l'absence de crédit budgétaire alors que dans ce cas le conseil communal a l'avantage de voter les crédits nécessaires préalablement à l'exercice du droit de préemption.

² Robert Wilkin, Précis du Droit Communal, Bruylant 1959. n°657.



Par analogie, cette compétence revient au conseil d'administration du Fonds de Logement.

Article 12 Acte authentique

Cet article reprend les dispositions de la loi de 2008. Dans la mesure où le délai accordé aux pouvoirs préemptant pour la prise de décision a été rallongé et afin de ne pas prolonger la procédure de préemption d'un mois, le délai prévu à l'article 12 pour dresser l'acte authentique a été réduit de 3 à 2 mois. Ainsi, le délai total de procédure reste désormais le même.

Un nouvel alinéa 1^{er} est ajouté qui prévoit un délai de standstill, à l'instar de la réglementation en matière de marchés publics. Dans la mesure où l'exercice du droit de préemption constitue un acte administratif détachable, il échet de permettre aux parties concernées d'introduire le cas échéant un recours devant le tribunal administratif en temps utile, avant la signature du contrat de nature civile.

Article 13 Modification de la convention entre parties originaires

Cet article reprend les dispositions de la loi de 2008.

Article 14 Dispositions modificatives

Il est proposé d'introduire la disposition de l'article 29 de la loi de 2008 dans la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu (« LIR »).

La disposition de l'article 29 de la loi de 2008 avait prévu une exemption des bénéfices de spéculation au sens de l'article 99bis ou des bénéfices de cession au sens de l'article 99ter LIR pour les immeubles aliénés par des personnes physiques à l'Etat, une commune ou un syndicat de communes, à l'exception des terrains aliénés via l'exercice d'un droit de préemption. Suite à l'introduction de la disposition de l'article 29 de la loi de 2008 dans la LIR, cette exemption est maintenue et englobe les immeubles aliénés suite à une proposition d'acquisition au sens de l'article 3 de la présente loi. Par contre, les immeubles aliénés via l'exercice d'un droit de préemption légal, que ce soit en vertu de l'article 1^{er} de la présente loi ou en vertu de la loi modifiée du 17 avril 2018 concernant l'aménagement du territoire ou en vertu d'un autre droit de préemption légal, sont imposables comme bénéfice de spéculation au sens de l'article 99bis ou comme bénéfice de cession au sens de l'article 99ter LIR.

Article 15 Dispositions abrogatoires

Cet article abroge les dispositions relatives au droit de préemption et certaines dispositions fiscales 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, initialement dite loi pacte logement. Elle a changé son intitulé avec l'entrée en vigueur de la loi du 30 juillet 2021 relative au Pacte Logement 2.0.



Article 16 Intitulé de citation

Néant.

Article 17 Entrée en vigueur

Il est proposé de prévoir une entrée en vigueur différée pour ce qui est des immeubles aliénés moyennant le droit de préemption exercé en vertu de la loi modifiée du 17 avril 2018 concernant l'aménagement du territoire. A l'instant, la loi modifiée du 17 avril 2018 concernant l'aménagement du territoire ne prévoit pas de disposition d'exemption similaire à la loi de 2008. Par 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. Il est proposé de prévoir une entrée en vigueur pour ces droits de préemption à partir de l'année d'imposition 2024.



IV. Fiche financière du projet de loi

Le projet de loi vise à répondre aux insécurités juridiques que le droit de préemption introduit en 2008 par la loi dite pacte logement 1.0. a connues.

Ainsi, les pouvoirs préemptant devraient être plus enclins à exercer leur droit de préemption. Ceci pourrait signifier que les pouvoirs préemptant devraient moins souvent recourir aux ventes de gré à gré.

Dans les cas de ventes de gré à gré, le vendeur peut profiter d'une défiscalisation du produit de sa cession. Ainsi, l'Etat perd des recettes fiscales, en contrepartie, l'acquéreur devrait évidemment négocier le prix d'autant vers le bas, de sorte que cette perte de rentrées fiscales serait compensée.

Dans le cas de l'exercice du droit de préemption, l'acquéreur doit payer un prix plus élevé, étant donné qu'il ne peut pas renégocier en fonction d'une défiscalisation – inexistante - du produit de la vente. En contrepartie, l'Etat ne perd pas les recettes fiscales qu'il perçoit dans le cas d'une vente de gré à gré entre deux acteurs privés.

On peut dès lors estimer que l'exercice du droit de préemption ne représente pas un impact budgétaire pour l'Etat.



V. Textes coordonnés

Texte coordonné des articles 3 à 12 et 29 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

Les articles 3 à 12 et 29 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 se liraient dès lors comme suit :

TITRE 2 Du droit de préemption

Chapitre 1^{er} - Dispositions générales

Art. 3. à 6. *abrogés*

Chapitre 2 - Aliénation de gré à gré

Art. 7. à 12. *abrogés*

Chapitre 2 - Des mesures fiscales

Art. 29. *Plus-values et bénéfices de cession exemptés d'impôt sur le revenu.*
Abrogé

Texte coordonné des articles 99*bis* et 99*ter* de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu

Les articles 99*bis* et 99*ter* de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu se liraient dès lors comme suit :

Art. 99*bis*.

(1) Sont imposables aux termes du présent article les bénéfices résultant des opérations de spéculation ci-après spécifiées pour autant qu'ils ne sont pas imposables dans une catégorie de revenus visée sub 1 à 7 de l'article 10 :

1. Les réalisations de biens récemment acquis à titre onéreux. Les biens sont censés récemment acquis lorsque l'intervalle entre l'acquisition ou la constitution et la réalisation ne dépasse pas:
 - a) deux ans pour les immeubles;
 - b) six mois pour les autres biens.



2. Les opérations de cession où la cession des biens précède l'acquisition.

(1a) Par dérogation à l'alinéa 1, est toujours imposable comme bénéfice de spéculation aux termes des dispositions du présent article,

1. l'intéressement aux plus-values (carried interests) touché par des personnes physiques, salariées de gestionnaires de fonds d'investissement alternatifs ou de sociétés de gestion de fonds d'investissement alternatifs, sur la base d'un droit d'intéressement – à l'exclusion du produit de la plus-value résultant de la réalisation de leurs parts, actions ou droits représentatifs d'un placement financier émis par un fonds d'investissement alternatif et visés au numéro 2. ci-après – donnant lieu à des droits différents sur l'actif net ou les produits de ce fonds. En outre, il faut que le droit à l'intéressement leur attribué en fonction de la qualité de leur personne et de la performance de l'investissement leur ait été accordé sous la condition expresse que les actionnaires ou détenteurs de parts doivent avoir récupéré au préalable la mise intégrale de leur investissement dans le fonds d'investissement alternatifs ou dans les actifs sous-jacents;
2. les bénéfices de spéculation résultant de la réalisation de parts, actions ou titres représentatifs d'un placement financier émis par un fonds d'investissement alternatif, assortis d'un droit d'intéressement, tel que prévu au numéro 1., par des cédants, des personnes physiques, salariés de gestionnaires de fonds d'investissement alternatifs ou de sociétés de gestion de fonds d'investissement alternatifs. Toutefois, lorsque l'intervalle entre l'acquisition ou la constitution de ces parts, actions ou titres et leur réalisation dépasse six mois, le bénéfice de spéculation résultant de cette réalisation ne constitue pas un revenu imposable, à moins que les dispositions de l'article 100 ne sortent leurs effets.

(2) Le bénéfice ou la perte de spéculation est égal à la différence entre d'une part le prix de réalisation et d'autre part le prix d'acquisition ou de revient augmenté des frais d'obtention. Les bénéfices de spéculation ne sont pas imposables, lorsque le bénéfice total réalisé pendant l'année civile est inférieur à 500 euros.

(3) Le présent article n'est pas applicable dans la mesure où un immeuble aliéné constitue, au sens de l'article 102*bis*, la résidence principale du contribuable, **ni dans le cas où les conditions de l'article 102*ter* sont remplies.**

Art. 99*ter*.

(1) Est imposable aux termes du présent article le revenu provenant de l'aliénation à titre onéreux, plus de deux ans après leur acquisition ou leur constitution, d'immeubles qui ne dépendent ni de l'actif net investi d'une entreprise ni de l'actif net servant à l'exercice d'une profession libérale. Sont également exclus les immeubles dépendant d'une exploitation agricole ou forestière, sauf en ce qui concerne le sol.

(2) Le revenu est égal à la différence entre, d'une part, le prix de réalisation et, d'autre part, le prix d'acquisition ou de revient augmenté des frais d'obtention.

(3) Lorsqu'il s'agit de terrains agricoles et forestiers il sera toutefois déduit à titre de prix d'acquisition au minimum un forfait par unité de surface à fixer par règlement grand-ducal. Cette



déduction ne pourra pas être supérieure au prix net de réalisation du terrain. Le forfait pourra être fixé différemment suivant la nature des terrains et ne pourra pas dépasser les prix de vente normaux les plus élevés pratiqués pour la catégorie de terrains en question.

(4) En ce qui concerne les immeubles acquis à titre onéreux avant le 1^{er} janvier 1941 par le détenteur ou, en cas d'acquisition à titre gratuit, par son auteur, le prix d'acquisition payé avant le 1^{er} janvier 1941 et réévalué suivant l'article 102, alinéa 6, ne peut être inférieur à la valeur unitaire au 1^{er} janvier 1941 multipliée par un coefficient d'ajustement à fixer par règlement grand-ducal et réévaluée suivant l'article 102, alinéa 6, par application du coefficient correspondant à l'année 1940.

(5) Les coefficients d'ajustement susmentionnés pourront varier selon les différentes catégories de terrains, sans qu'ils puissent être inférieurs à 1,25, ni supérieurs à 1,50.

(6) Le présent article n'est pas applicable dans la mesure où l'aliénation porte sur un immeuble bâti qui constitue, au sens de l'article 102*bis*, la résidence principale du contribuable, **ni dans le cas où les conditions de l'article 102*ter* sont remplies.**



FICHE D'ÉVALUATION D'IMPACT MESURES LÉGISLATIVES, RÉGLEMENTAIRES ET AUTRES

Coordonnées du projet

Intitulé du projet :	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.
Ministère initiateur :	Ministère du Logement
Auteur(s) :	Andrée Gindt
Téléphone :	247-84813
Courriel :	andree.gindt@ml.etat.lu
Objectif(s) du projet :	Réforme du droit de préemption prévu par la loi dite pacte logement 1.0
Autre(s) Ministère(s) / Organisme(s) / Commune(s) impliqué(e)(s)	Ministère des Finances Ministère de l'Intérieur Communes Fonds du Logement
Date :	18/04/2023



Mieux légiférer

1 Partie(s) prenante(s) (organismes divers, citoyens,...) consultée(s) : ☒ Oui ☐ Non

Si oui, laquelle / lesquelles :

- Ministère de l'Énergie et de l'Aménagement du Territoire
- Ministère des Finances
- Ministère de l'Intérieur
- Syvicol – Syndicat des Villes et Communes luxembourgeoises
- Ville de Luxembourg
- Chambre des Notaires

Remarques / Observations :

2 Destinataires du projet :

- Entreprises / Professions libérales : ☒ Oui ☐ Non

- Citoyens : ☒ Oui ☐ Non

- Administrations : ☒ Oui ☐ Non

3 Le principe « Think small first » est-il respecté ? ☐ Oui ☐ Non ☒ N.a. ¹
(c.-à-d. des exemptions ou dérogations sont-elles prévues suivant la taille de l'entreprise et/ou son secteur d'activité ?)

Remarques / Observations :

¹ N.a. : non applicable.

4 Le projet est-il lisible et compréhensible pour le destinataire ? ☒ Oui ☐ Non

Existe-t-il un texte coordonné ou un guide pratique, mis à jour et publié d'une façon régulière ? ☒ Oui ☐ Non

Remarques / Observations :

5 Le projet a-t-il saisi l'opportunité pour supprimer ou simplifier des régimes d'autorisation et de déclaration existants, ou pour améliorer la qualité des procédures ? ☒ Oui ☐ Non



Remarques / Observations : Le projet vise de répondre aux insécurités juridiques du régime actuel du droit de préemption.

6

Le projet contient-il une charge administrative² pour le(s) destinataire(s) ? (un coût imposé pour satisfaire à une obligation d'information émanant du projet ?)

☒ Oui ☐ Non

Si oui, quel est le coût administratif³ approximatif total ?
(nombre de destinataires x
coût administratif par destinataire)

Comme sous le régime actuel du droit de préemption, les communes doivent délivrer des certificats et les pouvoirs préemptant doivent respecter les étapes de l'exercice du droit de préemption.

² Il s'agit d'obligations et de formalités administratives imposées aux entreprises et aux citoyens, liées à l'exécution, l'application ou la mise en œuvre d'une loi, d'un règlement grand-ducal, d'une application administrative, d'un règlement ministériel, d'une circulaire, d'une directive, d'un règlement UE ou d'un accord international prévoyant un droit, une interdiction ou une obligation.

³ Coût auquel un destinataire est confronté lorsqu'il répond à une obligation d'information inscrite dans une loi ou un texte d'application de celle-ci (exemple : taxe, coût de salaire, perte de temps ou de congé, coût de déplacement physique, achat de matériel, etc.).

7

a) Le projet prend-il recours à un échange de données inter-administratif (national ou international) plutôt que de demander l'information au destinataire ?

☐ Oui ☐ Non ☒ N.a.

Si oui, de quelle(s) donnée(s) et/ou administration(s) s'agit-il ?

b) Le projet en question contient-il des dispositions spécifiques concernant la protection des personnes à l'égard du traitement des données à caractère personnel⁴ ?

☐ Oui ☒ Non ☐ N.a.

Si oui, de quelle(s) donnée(s) et/ou administration(s) s'agit-il ?

⁴ Loi modifiée du 2 août 2002 relative à la protection des personnes à l'égard du traitement des données à caractère personnel (www.cnpd.lu)

8

Le projet prévoit-il :

- une autorisation tacite en cas de non réponse de l'administration ? ☒ Oui ☐ Non ☐ N.a.
- des délais de réponse à respecter par l'administration ? ☒ Oui ☐ Non ☐ N.a.
- le principe que l'administration ne pourra demander des informations supplémentaires qu'une seule fois ? ☐ Oui ☐ Non ☒ N.a.

9

Y a-t-il une possibilité de regroupement de formalités et/ou de procédures (p.ex. prévues le cas échéant par un autre texte) ?

☐ Oui ☐ Non ☒ N.a.



Si oui, laquelle :

- 10 En cas de transposition de directives communautaires, le principe « la directive, rien que la directive » est-il respecté ? ☐ Oui ☐ Non ☒ N.a.

Sinon, pourquoi ?

- 11 Le projet contribue-t-il en général à une :
- a) simplification administrative, et/ou à une ☒ Oui ☐ Non
- b) amélioration de la qualité réglementaire ? ☒ Oui ☐ Non

Remarques / Observations :

- 12 Des heures d'ouverture de guichet, favorables et adaptées aux besoins du/des destinataire(s), seront-elles introduites ? ☐ Oui ☐ Non ☒ N.a.

- 13 Y a-t-il une nécessité d'adapter un système informatique auprès de l'Etat (e-Government ou application back-office) ☐ Oui ☒ Non

Si oui, quel est le délai pour disposer du nouveau système ?

- 14 Y a-t-il un besoin en formation du personnel de l'administration concernée ? ☒ Oui ☐ Non ☐ N.a.

Si oui, lequel ?

Formation pour le personnel des administrations communales en charge du droit de préemption pour le rendre attentif aux nouveautés.

Remarques / Observations :



Egalité des chances

15

Le projet est-il :

- principalement centré sur l'égalité des femmes et des hommes ? ☐ Oui ☒ Non
- positif en matière d'égalité des femmes et des hommes ? ☐ Oui ☒ Non

Si oui, expliquez
de quelle manière :

- neutre en matière d'égalité des femmes et des hommes ? ☒ Oui ☐ Non

Si oui, expliquez pourquoi :

- négatif en matière d'égalité des femmes et des hommes ? ☐ Oui ☒ Non

Si oui, expliquez
de quelle manière :

16

Y a-t-il un impact financier différent sur les femmes et les hommes ? ☐ Oui ☐ Non ☒ N.a.

Si oui, expliquez
de quelle manière :

Directive « services »

17

Le projet introduit-il une exigence relative à la liberté d'établissement soumise à évaluation⁵ ? ☐ Oui ☐ Non ☒ N.a.

Si oui, veuillez annexer le formulaire A, disponible au site Internet du
Ministère de l'Economie et du Commerce extérieur :

www.eco.public.lu/attributions/dg2/d_consommation/d_march_int_rieur/Services/index.html

⁵ Article 15 paragraphe 2 de la directive « services » (cf. Note explicative, p.10-11)

18

Le projet introduit-il une exigence relative à la libre prestation de services transfrontaliers⁶ ? ☐ Oui ☐ Non ☒ N.a.

Si oui, veuillez annexer le formulaire B, disponible au site Internet du
Ministère de l'Economie et du Commerce extérieur :

www.eco.public.lu/attributions/dg2/d_consommation/d_march_int_rieur/Services/index.html

⁶ Article 16, paragraphe 1, troisième alinéa et paragraphe 3, première phrase de la directive « services » (cf. Note explicative, p.10-11)