



Projet de loi portant modification de la loi modifiée du 22 octobre 2008 portant promotion de l'habitat et création d'un pacte logement avec les communes.

I. Exposé des motifs

Depuis un arrêt de la Cour administrative du 21 janvier 2020 (numéro 43240C du rôle) relatif au droit de préemption légal ancré dans la loi modifiée du 22 octobre 2008 portant promotion de l'habitat et création d'un pacte logement avec les communes et une circulaire afférente du 5 mars 2020 de Madame la Ministre de l'Intérieur, des communes font état de difficultés qu'elles rencontrent pour respecter les deux délais légaux d'un mois. Il s'agit, premièrement, du délai pour délivrer un accusé de réception au notaire, et deuxièmement, de celui pour informer le notaire sur leur décision de préempter ou non. Si de façon générale, les communes sont en mesure de remplir les formalités nécessaires à l'exercice du droit de préemption légal dans les délais, des difficultés se présentent néanmoins, pendant la période estivale, où il est souvent difficile de réunir une majorité de membres du conseil communal pour organiser des séances pour délibérer sur le sort à réserver aux compromis ou projets d'actes d'aliénation que le notaire a transmis à la commune.

L'arrêt de la Cour administrative pose le principe que la décision de préempter doit émaner de l'organe compétent de l'organisme préemptant, en ce qui concerne les communes précisément, il s'agit du conseil communal. En effet, celui-ci détient la compétence générale pour les affaires de la commune en vertu de l'article 28 de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988, de sorte que le conseil est l'autorité communale par excellence. Le collège des bourgmestre et échevins, en revanche, est investi d'une compétence d'attribution. Dès lors en l'absence de disposition légale expresse portant attribution au collège de la compétence pour les transactions immobilières de la commune, celle-ci appartient au conseil communal. Cela est implicitement confirmé par l'article 106 de la loi communale qui soumet à l'approbation du ministre de l'Intérieur, les délibérations du conseil communal ayant pour objet des acquisitions d'immeubles.

Le présent projet de loi vise à répondre dans l'immédiat à la doléance pratique des communes liée à une contrainte de temps, pendant la période estivale, en suspendant les deux délais légaux d'un mois précités pendant le mois d'août. Il est proposé de limiter la suspension des délais au seul mois d'août, afin de minimiser l'impact de cette mesure sur les transactions immobilières des acteurs privés. La suspension aura pour effet d'arrêter temporairement le délai à courir pendant une certaine période sans effacer le délai déjà couru.

La matière du droit de préemption légal s'avérant être fort complexe, dans la mesure notamment où elle requiert une mise en balance de la protection du droit de propriété et des impératifs de la politique foncière du gouvernement, une réforme plus large du droit de préemption est en cours d'élaboration.



II. Texte de l’*projet de loi*

Art. 1^{er}. A la suite de l’article 10 de la loi modifiée du 22 octobre 2008 portant promotion de l’habitat et création d’un pacte logement avec les communes, il est inséré un nouvel article 10*bis*, libellé comme suit :

« Art. 10*bis*. Les délais prévus aux articles 9 et 10 sont suspendus entre le 1^{er} et le 31 août. ».

Art. 2. La présente loi entre en vigueur le jour de sa publication au Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg.

III. Commentaire des articles

Art. 1^{er}.

Les pouvoirs préemptant, et plus particulièrement les communes, rencontrent des difficultés pour réunir leur organe compétent, en l’occurrence le conseil communal, pendant la période estivale. Afin de ne pas rendre impossible l’exercice du droit de préemption du fait de contraintes pratiques pendant une période bien déterminée de l’année, le délai d’un mois pour la délivrance de l’accusé de réception, ainsi que le délai d’un mois pour l’information du notaire sur la décision du pouvoir préemptant sont suspendus pendant le mois d’août. Dans le souci de minimiser l’impact de cette mesure sur les transactions immobilières des acteurs privés, la suspension des délais est limitée au seul mois d’août.

Art. 2.

Néant.

IV. Fiche financière

Le projet de loi n’entraîne pas de répercussions budgétaires pour l’Etat.

V. Texte coordonné du titre 2 de la loi modifiée du 22 octobre 2008 portant promotion de l’habitat et création d’un pacte logement avec les communes

TITRE 2 Du droit de préemption

Chapitre 1^{er} - Dispositions générales

Art. 3.

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

- la commune pour les parcelles sises 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,
- la commune pour les parcelles sises 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,



- la commune et le Fonds ~~pour le développement~~ du Logement et de l'habitat pour les parcelles sises 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,
- la commune et le Fonds ~~pour le développement~~ du Logement et de l'habitat pour les parcelles sises 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,
- la commune pour toutes les parcelles non construites situées dans des zones urbanisées ou destinées à être urbanisées sur le territoire communal,
- la commune et le Fonds ~~pour le développement~~ du Logement et de l'habitat pour toutes les parcelles situées entièrement ou partiellement dans une bande de cent mètres longeant la limite de la zone urbanisée ou destinée à être urbanisée et située à l'extérieur de ces zones.

Le droit de préemption ne peut être exercé qu'en vue de la réalisation de logements visés par les dispositions relatives aux aides à la construction d'ensembles prévues par la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement. Le droit de préemption peut également être exercé en vue de la réalisation de travaux de voirie et d'équipements publics ainsi que de travaux visant à ériger des équipements collectifs conformément aux articles 23 et 24, paragraphe 2 de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain.

Art. 4. Le droit de préemption s'applique à toute aliénation à titre onéreux, en ce compris tout apport en société, des biens visés à l'article 3.

Est assimilée à l'aliénation d'un bien susvisé toute convention à titre onéreux opérant une mise à disposition et un transfert de propriété différé.

Ne tombent toutefois pas sous le champ d'application du présent titre:

- les aliénations entre conjoints dans les cas d'exception visés par l'article 1595 du Code civil,
- les aliénations entre concubins ou partenaires légaux,
- les aliénations entre parents ou alliés en ligne directe,
- les aliénations entre parents ou alliés en ligne collatérale jusqu'au quatrième degré inclus,
- les biens faisant l'objet d'une procédure d'expropriation,
- les biens du domaine privé de l'Etat et des communes,
- les aliénations faites à des pouvoirs préemptant définis à l'article 3,
- les cessions de droits indivis et les opérations de partage,
- les ventes publiques,
- les 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,
- les 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.

Ne sont en outre pas visées les ventes d'immeubles à construire prévues par les articles 1601-1 à 1601-14 du Code civil.

Art. 5. Les pouvoirs préemptant définis à l'article 3 sont prioritaires sur tout titulaire d'un droit de préemption conventionnel.

En cas de pluralité de pouvoirs préemptant, ~~l'Etat est prioritaire sur~~ la commune ~~qui est elle-même~~ prioritaire sur le Fonds ~~pour le développement~~ du Logement et de l'habitat.



Art. 6. La réalisation d'une aliénation en violation des dispositions du présent Titre 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 du bien concerné.

Chapitre 2 - Aliénation de gré à gré

Art. 7. Toute convention portant sur une aliénation visée à l'article 4 est irréfragablement réputée conclue sous condition suspensive de la renonciation à l'exercice du droit de préemption visé à l'article 3.

Art. 8. Le notaire en charge notifie par envoi recommandé à l'ensemble des pouvoirs préemptant définis à l'article 3, au plus tard deux mois avant la passation de l'acte authentique d'aliénation, copie du compromis ou du projet d'acte d'aliénation, à moins que les pouvoirs préemptant n'aient renoncé à l'exercice de leur droit de préemption.

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 du propriétaire;
- 2° un extrait cadastral récent relatif au bien 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 particuliers couvrant le bien 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;
- 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 l'acquéreur.

Art. 9. Dans le mois de la notification effectuée en application de l'article 8, les pouvoirs préemptant délivrent un avis de réception du dossier de notification au notaire et lui précisent que le dossier est complet.

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. 10. Dans le mois suivant la confirmation de la réception du dossier, 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 8, point 6°.

Le silence du pouvoir préemptant dans le délai susmentionné vaut renonciation à l'exercice de son droit de préemption.

Art. 10bis. Les délais prévus aux articles 9 et 10 sont suspendus entre le 1er et le 31 août.



Art. 11. Dans les trois mois de l'exercice du droit de préemption conformément à l'article 10, l'acte authentique devra être dressé par le notaire en charge.

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. 12. Si la convention visée à l'article 7, 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.

Les dispositions de l'article 6 sont applicables en cas d'acte authentique dressé en violation des dispositions du présent article.



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

Coordonnées du projet

Intitulé du projet :	Avant-projet de loi portant modification de la loi modifiée du 22 octobre 2008 portant promotion de l'habitat et création d'un pacte logement avec les communes.
Ministère initiateur :	Ministère du Logement
Auteur(s) :	Andrée Gindt
Téléphone :	247-84813
Courriel :	andree.gindt@ml.etat.lu
Objectif(s) du projet :	Suspension de délais du droit de préemption au mois d'août
Autre(s) Ministère(s) / Organisme(s) / Commune(s) impliqué(e)(s)	Ministère de l'Intérieur
Date :	15/07/2020



Mieux légiférer

1	Partie(s) prenante(s) (organismes divers, citoyens,...) consultée(s) :	<input checked="" type="checkbox"/> Oui	<input type="checkbox"/> Non	
	Si oui, laquelle / lesquelles :	Département de l'Aménagement du Territoire Syvicol Ville de Luxembourg		
	Remarques / Observations :			
2	Destinataires du projet :			
	- Entreprises / Professions libérales :	<input type="checkbox"/> Oui	<input checked="" type="checkbox"/> Non	
	- Citoyens :	<input type="checkbox"/> Oui	<input checked="" type="checkbox"/> Non	
	- Administrations :	<input checked="" type="checkbox"/> Oui	<input type="checkbox"/> Non	
3	Le principe « Think small first » est-il respecté ? (c.-à-d. des exemptions ou dérogations sont-elles prévues suivant la taille de l'entreprise et/ou son secteur d'activité ?)	<input type="checkbox"/> Oui	<input type="checkbox"/> Non	<input checked="" type="checkbox"/> N.a. ¹
	Remarques / Observations :			
¹ N.a. : non applicable.				
4	Le projet est-il lisible et compréhensible pour le destinataire ?	<input checked="" type="checkbox"/> Oui	<input type="checkbox"/> Non	
	Existe-t-il un texte coordonné ou un guide pratique, mis à jour et publié d'une façon régulière ?	<input type="checkbox"/> Oui	<input checked="" type="checkbox"/> 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 ?	<input type="checkbox"/> Oui	<input checked="" type="checkbox"/> Non	
	Remarques / Observations :			



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)

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
b) amélioration de la qualité réglementaire ?

Oui Non
 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 ?

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)