

Audience publique de vacation du 22 juillet 2020

Recours formé par
Monsieur ... et consort, ...,
contre des décisions du bourgmestre de la commune de Sanem,
en matière de droit de préemption

JUGEMENT

Vu la requête inscrite sous le numéro 42595 du rôle et déposée le 2 avril 2019 au greffe du tribunal administratif par Maître Georges Krieger, avocat à la Cour, inscrit au tableau de l'Ordre des avocats à Luxembourg, au nom de Monsieur ..., demeurant à ..., et de la société ..., établie et ayant son siège social à ..., inscrite au Registre de Commerce et des Sociétés de Luxembourg sous le numéro ..., représentée par son gérant actuellement en fonctions, tendant à l'annulation de 1) la « *décision ... de la commune de Sanem-courrier du 19 décembre 2018 adressé au notaire ..., indiquant la volonté d'exercer « son droit de préemption » concernant la parcelle inscrite au cadastre sous le n° ... au lieu-dit ...* » et 2) « *la décision de confirmation ...-courrier du 27 février 2019 adressé à l'étude Krieger & Associés, indiquant la volonté de la commune de Sanem de maintenir l'exercice de « son droit de préemption »* » sur ladite parcelle.

Vu l'exploit de l'huissier de justice suppléant Laura Geiger, en remplacement de l'huissier de justice Carlos Calvo, demeurant à Luxembourg, du 5 avril 2019, portant signification de ladite requête à la commune de Sanem, représentée par son collègue des bourgmestre et échevins, ayant sa maison communale à L-4477 Belvaux, 60, rue de la Poste ;

Vu la constitution d'avocat à la Cour de Maître Steve Helminger, avocat à la Cour, inscrit au tableau de l'Ordre des avocats de Luxembourg, déposée le 10 avril 2019 au greffe du tribunal administratif pour compte de la commune de Sanem, préqualifiée ;

Vu le mémoire en réponse, déposé au greffe du tribunal administratif en date du 2 juillet 2019 par Maître Steve Helminger au nom la commune de Sanem, préqualifiée ;

Vu le mémoire en réplique déposé au greffe du tribunal administratif en date du 2 août 2019 par Maître Georges Krieger, au nom de Monsieur ... et la société ..., préqualifiés ;

Vu le mémoire en duplique, déposé au greffe du tribunal administratif en date du 7 octobre 2019 par Maître Steve Helminger, au nom de la commune de Sanem, préqualifiée ;

Vu les pièces versées en cause et notamment les décisions attaquées ;

Le juge-rapporteur entendu en son rapport, ainsi que Maître Sébastien Courveur en remplacement de Maître Georges Krieger, et Maître Steve Helminger en leurs plaidoiries respectives à l'audience publique du 10 juin 2020.

En date du 8 août 2018, Monsieur ... signa avec la société ..., ci-après désignée par « la société ... », un compromis de vente portant notamment sur un terrain inscrit au cadastre de la commune de Sanem, section ..., sous le numéro ..., au lieu-dit « ... ».

Par un courrier du 19 décembre 2018, le collège échevinal de la commune de Sanem, ci-après désignée par « la commune », informa le notaire instrumentaire de sa décision d'exercer son droit de préemption concernant la parcelle précitée. Ledit courrier est libellé comme suit :

« Suite à votre courrier du 5 décembre 2018, nous vous informons que le terrain sis à Sanem section ... portant le numéro cadastral ... au « ... » se trouve dans une « zone d'activités commerciales, artisanales et de services », couverte par une zone d'aménagement particulier « activités ».

De plus, en date du 27 avril 2018, le Conseil Communal a lancé la procédure d'adoption d'un nouveau Plan d'Aménagement Général (PAG). Suivant notre Projet d'Aménagement Général, le terrain se trouve dans une « zone Eco-CI » soumis à l'élaboration d'un plan d'aménagement particulier « nouveau quartier ».

La partie écrite et la partie graphique du Plan d'Aménagement Général / règlement des bâtisses actuellement en vigueur sont à votre disposition sur le site Internet de la Commune de Sanem (www.suessem.lu).

En application des dispositions de la loi sur le pacte logement du 22 octobre 2008, la parcelle susmentionnée est assujettie au droit de préemption et le collège des bourgmestre et échevins a décidé d'exercer son droit de préemption pour ce terrain, situé dans une « zone urbanisée ou destinée à être urbanisée » sur le territoire communal pour la somme de 30000€.

Nous vous demandons donc de bien vouloir rédiger un acte authentique comme le stipule l'article 11 de la loi susmentionnée: « 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. » [...] ».

Par un courrier de leur litismandataire du 23 janvier 2018, Monsieur ... et la société ... s'adressèrent à la commune de Sanem pour contester l'exercice du droit de préemption par la commune et pour lui demander de procéder au « retrait de la décision querellée », ledit courrier ayant été complété par un écrit du 15 février 2019.

Par un courrier du 27 février 2019, la commune répondit dans les termes suivants :

« En main vos courriers des 23 janvier et 15 février 2019 et dont le contenu a retenu toute notre attention.

On ne saurait partager votre interprétation de la loi qui conduirait à la rendre lettre morte.

La commune ayant à la lettre suivi la procédure légale imposée par la loi modifiée 22 octobre 2008 dite "Pacte logement" et le terrain concerné tombant sans l'ombre d'un doute

dans les prévisions de cette loi, elle n'entend pas renoncer à son droit de préemption et nous venons de demander au notaire ... de préparer l'acte de vente afférent. [...] ».

Par requête déposée au greffe du tribunal administratif le 2 avril 2019 et inscrite sous le numéro 42595 du rôle, Monsieur ... et la société ..., ci-après désignés par « les consorts ... », ont introduit un recours en annulation contre 1) la « *décision ... de la commune de Sanem-courrier du 19 décembre 2018 adressé au notaire ..., indiquant la volonté d'exercer « son droit de préemption » concernant la parcelle inscrite au cadastre sous le n° ... au lieu-dit ... »* et 2) la « *décision de confirmation ...-courrier du 27 février 2019 adressé à l'étude Krieger & Associés, indiquant la volonté de la commune de Sanem de maintenir l'exercice de « son droit de préemption »* » sur ladite parcelle.

Compétence du tribunal et recevabilité du recours

La commune de Sanem fait valoir que le recours sous analyse serait dirigé contre de simples courriers et qu'en tant que tel, il serait à déclarer irrecevable, cela d'autant plus qu'en parallèle, les consorts ... auraient saisi les juridictions civiles du présent litige. D'après la commune, seules les juridictions de l'ordre judiciaire seraient compétentes. En se prévalant de l'article 25 de la loi modifiée du 7 novembre 1996 portant organisation des juridictions de l'ordre administratif, ci-après désignée par « la loi du 7 novembre 1996 », la commune fait valoir que dans la mesure où les juridictions civiles, en l'occurrence le juge des référés, se seraient déclarées compétentes pour connaître du litige, - le juge des référés du tribunal d'arrondissement ayant retenu, par une ordonnance du 31 mai 2019, que l'exercice du droit de préemption par la commune aurait pour conséquence d'entraîner la formation d'un contrat de vente de nature civile -, le tribunal administratif ne pourrait en faire de même.

S'y ajouterait que suivant la jurisprudence constante, un simple acte préparatoire ne pourrait faire l'objet d'un recours contentieux, seule la décision finale pouvant être contestée. Or, les deux courriers contre lesquels le présent recours est dirigé ne sauraient être considérés comme des actes administratifs susceptibles de recours.

La commune poursuit qu'en toute hypothèse, le tribunal ne serait pas compétent pour connaître de la légalité des deux courriers, dans la mesure où ceux-ci, émanant certes de sa part, ne feraient en eux-mêmes pas grief aux consorts ..., puisqu'ils ne seraient qu'informatifs et exprimeraient sa volonté d'user de son droit de préemption. Ces courriers ne pourraient dès lors être considérés comme constituant l'acte final de la procédure de préemption et ne seraient dès lors pas de nature à faire grief.

Pour le surplus, la commune se rapporte à la prudence du tribunal en ce qui concerne les délais et autres formalités à respecter, de même qu'en ce qui concerne l'intérêt à agir.

Dans leur réplique, les consorts ... prennent de prime abord position sur l'incidence de l'ordonnance du juge des référés du 31 mai 2019 en soulignant que celle-ci n'aurait fait qu'interdire à la commune de signer l'acte tant que le recours au fond n'est pas tranché.

Ils insistent ensuite sur la compétence des juridictions administratives pour connaître du présent litige, tout en soulignant que l'exercice d'un droit de préemption constituerait une prérogative exorbitante de droit public et en se fondant sur l'avis du Conseil d'Etat à propos de la modification de la loi modifiée du 22 octobre 2008 dite « Pacte logement », ci-après désignée par « la loi Pacte logement ».

Ils font encore valoir que les courriers des 19 décembre 2018 et 27 février 2019 de la commune constitueraient des véritables décisions administratives en s'emparant de la théorie de l'acte détachable et en soulignant que de façon indéniable la commune aurait pris une décision d'exercer un droit de préemption, décision qu'elle aurait exprimée par le biais des deux courriers attaqués.

Dans sa duplique, la commune appuie sa thèse de l'incompétence du tribunal administratif sur l'article 7, alinéa 1^{er} de la loi du 7 novembre 1996, sur les articles 84 et 95bis de la Constitution, de même que sur l'article 1583 du Code civil, tout en se référant à un jugement du tribunal administratif du 3 juin 2019, numéro 40914 du rôle, ayant retenu l'incompétence des juridictions administratives pour connaître d'un recours relatif à l'exercice d'un droit de préemption.

S'agissant de la théorie de l'acte détachable invoquée par les consorts ..., la commune affirme que sa décision d'exercer le droit de préemption ne constituerait pas un acte détachable de la conclusion de la vente, en renvoyant au jugement précité du tribunal du 3 juin 2019. Comme l'exercice du droit de préemption devrait dès lors être considéré comme un mode d'acquisition par priorité d'un bien immobilier par une personne publique ou encore comme la substitution d'une personne publique lors de la cession d'un bien immobilier, la théorie des actes détachables ne pourrait s'appliquer en l'espèce, de sorte que les juridictions judiciaires resteraient compétentes pour juger de l'affaire au fond.

Le tribunal est amené à relever que c'est à tort que la commune conclut à l'irrecevabilité du recours sous analyse, respectivement à l'incompétence du tribunal administratif, au motif que les contestations relatives à l'exercice du droit de préemption par la commune relèveraient d'une question de droit civil et partant de la compétence des juridictions judiciaires et qu'elle dénie à la décision de la commune d'exercer son droit de préemption le caractère d'acte détachable et partant de décision administrative faisant grief.

Il résulte, en effet, des enseignements d'un arrêt de la Cour administrative du 21 janvier 2020, n° 43240 du rôle, ayant réformé le jugement du tribunal administratif du 3 juin 2019, précité, invoqué par la commune, que la décision d'exercer le droit de préemption tel que prévu par la loi Pacte logement relève de la compétence des juridictions administratives comme constituant une décision administrative au sens de l'article 2 de la loi du 7 novembre 1996, portant exercice de prérogatives de puissance publique et étant de nature à porter grief à un administré, en l'occurrence en premier lieu à l'acquéreur évincé.

La Cour a encore retenu qu'il convient de faire la distinction entre la décision proprement dite d'exercer le droit de préemption, émanant en principe de l'organe compétent du pouvoir préemptant, et de la notification de cette décision au notaire, la décision d'exercer le droit de préemption étant non seulement préalable à sa notification au notaire et des opérations suivantes s'en dégageant, mais, également différente et détachable de celle-ci.

La Cour a retenu que c'est cette décision détachable et préalable portant sur l'exercice d'un droit de préemption de la part d'une personne de droit public qui constitue une décision administrative individuelle, et qui tombe sous le champ de compétence des juridictions administratives conformément à l'article 95bis de la Constitution, tout en soulignant que ni la Constitution, ni par ailleurs aucune loi ne prévoient, de manière générale, une compétence

contraire incompatible avec celle dégagée par elle dans le chef des juridictions de l'ordre administratif.

En l'espèce, si certes, suivant les enseignements de l'arrêt précité du 21 janvier 2020, le courrier du 19 décembre 2018 par lequel la commune a notifié au notaire sa décision d'exercer son droit de préemption est distinct de la décision proprement dite d'exercer le droit de préemption, qui elle constitue la décision administrative faisant grief, et que ce courrier du 19 décembre 2018 en tant que tel ne renferme aucun élément décisionnel propre, il n'en reste pas moins que la décision d'exercer le droit de préemption prise préalablement par la commune s'est matérialisé à l'égard des consorts ... exclusivement par ledit courrier du 19 décembre 2018, de sorte que ceux-ci ont valablement pu diriger leur recours contre la décision de la commune d'exercer son droit de préemption, telle qu'elle s'est matérialisée à leur égard par le courrier du 19 décembre 2018.

Le tribunal est dès lors amené à retenir que la décision prise par la commune d'exercer son droit de préemption, matérialisée à l'égard des demandeurs par son courrier adressé au notaire en date du 19 décembre 2018, de même que sa décision confirmative du 27 février 2019 à la suite d'un recours gracieux exercé par les demandeurs, sont à qualifier de décisions administratives susceptibles de recours devant le tribunal administratif.

Au regard des principes dégagés par la Cour administrative dans l'arrêt précité, il convient encore de rejeter l'argumentation de la commune suivant laquelle la décision d'exercer le droit de préemption ne constituerait qu'un acte préparatoire, voire une simple information, la décision administrative faisant grief et susceptible de recours résidant dans la décision d'exercer le droit de préemption matérialisée à l'égard des consorts ... par le courrier du 19 décembre 2018 et ayant été valablement attaquée à travers le présent recours, tel que cela vient d'être retenu.

Il s'ensuit que les moyens d'incompétence et d'irrecevabilité du recours tels qu'invoqués sont rejetés, étant encore relevé qu'aucune disposition légale ne prévoit de recours au fond contre une décision d'exercer un droit de préemption, de sorte que seul un recours en annulation a pu être introduit. Le recours en annulation introduit en l'espèce est encore à déclarer recevable pour avoir été introduit dans les formes et délai de la loi.

Quant au fond

A l'appui de leur recours, les consorts ... invoquent les moyens suivants :

(i) violation de l'article 9 du règlement grand-ducal du 8 juin 1979 relatif à la procédure à suivre par les administrations relevant de l'Etat et des communes, ci-après désigné par « le règlement grand-ducal 8 juin 1979 »,

(ii) violation de l'article 6 du règlement grand-ducal 8 juin 1979,

(iii) violation des articles 28 et 57 de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988, ci-après désignée par « la loi communale », au motif de l'incompétence de l'auteur de l'acte et

(iv) violation de l'article 3 de la loi Pacte logement.

Dans leur réplique, ils invoquent encore un moyen d'annulation complémentaire, fondé sur une violation de l'article 16 de la Constitution et de l'article 1^{er} du Protocole additionnel de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (CEDH).

Avant de procéder à l'examen de la légalité interne des décisions attaquées, il appartient au tribunal d'en examiner la légalité externe, de sorte qu'il convient de prime abord d'analyser les moyens fondés sur une violation des articles 9 et 6 du règlement grand-ducal 8 juin 1979, de même que celui fondé sur l'incompétence de l'auteur des décisions attaquées.

Quant à la violation de l'article 9 du règlement grand-ducal 8 juin 1979

Les demandeurs reprochent à la commune que, bien qu'au courant de leurs coordonnées, elle ne les aurait pas informés de sa décision d'exercer son droit de préemption, qui aurait uniquement été notifiée au notaire, de sorte qu'ils n'auraient pas pu faire valoir leurs observations avant l'exercice du droit de préemption.

La commune conclut au rejet de ce moyen en affirmant que l'article 9 du règlement grand-ducal 8 juin 1979 ne trouverait pas application puisqu'aucune décision ayant créé ou reconnu des droits aux demandeurs et sur laquelle elle serait revenue, n'aurait été prise.

Dans leur réplique, les demandeurs soulignent que l'article 9, précité, viserait également l'hypothèse de la prise d'une décision en dehors de l'initiative de la partie concernée, ce qui serait le cas en l'espèce, tout en rappelant la jurisprudence des juridictions administratives au sujet de l'article 9 du règlement grand-ducal 8 juin 1979, de même que la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme (CourEDH) en matière de droit de préemption ayant retenu l'irrégularité d'une mesure de préemption n'ayant pas offert les garanties procédurales élémentaires¹. En l'espèce, dans la mesure où les garanties auxquelles auraient droit les administrés lorsque le pouvoir public prend des décisions individuelles n'auraient pas été respectées, la décision devrait encourir l'annulation et cela d'autant plus qu'en matière de préemption, le pouvoir préemptant disposerait d'une large marge d'appréciation qu'ils auraient pu influencer par des observations préalables.

Dans sa duplique, la commune maintient sa position, tout en réitérant ses considérations suivant lesquelles en l'espèce, on ne se trouverait pas en présence d'un acte administratif, mais de l'exercice, par elle, d'un droit civil lui légalement reconnu par la loi Pacte logement, dont elle aurait respecté à la lettre les dispositions.

La commune donne encore à considérer qu'à supposer l'article 9 du règlement grand-ducal 8 juin 1979 trouve application, les demandeurs auraient été informés d'emblée par le notaire sur son droit de préemption et de sa faculté d'en faire usage, de sorte qu'ils ne pourraient argumenter avoir été mis devant un fait accompli.

Le tribunal relève de prime abord que l'argumentaire de la commune fondé sur la prémisse que la décision d'exercer le droit de préemption ne constituerait pas une décision administrative susceptible de recours est d'emblée à rejeter au regard des conclusions ci-avant retenues quant à la compétence des juridictions administratives.

¹ CourEDH, arrêt Hentrich c/ France du 22 septembre 1994, série A, page 19

Il convient ensuite d'examiner l'applicabilité matérielle, contestée par la commune, de l'article 9 du règlement grand-ducal du 8 juin 1979, aux termes duquel « *Sauf s'il y a péril en la demeure, l'autorité qui se propose de révoquer ou de modifier d'office pour l'avenir une décision ayant créé ou reconnu des droits à une partie, ou qui se propose de prendre une décision en dehors d'une initiative de la partie concernée, doit informer de son intention la partie concernée en lui communiquant les éléments de fait et de droit qui l'amènent à agir.*

Cette communication se fait par lettre recommandée. Un délai d'au moins huit jours doit être accordé à la partie concernée pour présenter ses observations.

Lorsque la partie concernée le demande endéans le délai imparti, elle doit être entendue en personne. [...] ».

En vertu de l'article 9 du règlement grand-ducal du 8 juin 1979, l'autorité qui (i) se propose de révoquer ou de modifier d'office pour l'avenir une décision ayant créé ou reconnu des droits à une partie, ou (ii) qui se propose de prendre une décision en dehors d'une initiative de la partie concernée, doit informer de son intention la partie concernée en lui communiquant les éléments de fait et de droit qui l'amènent à agir et lui donner la possibilité de présenter ses observations, à moins qu'il n'y ait péril en la demeure.

Force est de constater que l'article 9, précité, vise deux catégories de décisions, à savoir, d'une part, celles révoquant ou modifiant d'office pour l'avenir une décision ayant créé ou reconnu des droits à une partie, et, d'autre part, celles prises par l'autorité administrative en dehors de l'initiative de la partie concernée.

Si la commune de Sanem a raison de souligner qu'en l'espèce, on n'est pas en présence de la révocation d'une décision ayant créé ou reconnu des droits à une partie, et si la décision confirmative prise le 27 février 2019 n'est pas à qualifier de décision prise en dehors de l'initiative de la partie concernée, comme intervenant sur recours gracieux, le tribunal est toutefois amené à retenir, de concert avec les demandeurs, que la décision de la commune d'exercer son droit de préemption en application de la loi Pacte logement, matérialisée à l'égard des demandeurs par le courrier du 19 décembre 2018, est à qualifier de décision prise en dehors de l'initiative de la partie concernée, à savoir l'acheteur et le vendeur, qui tous les deux sont concernés par l'exercice du droit de préemption, le premier se trouvant évincé et le deuxième se trouvant confronté à un nouvel acquéreur.

Il s'ensuit et contrairement à ce qui est soutenu par la commune, que l'article 9 du règlement grand-ducal 8 juin 1979 trouve application à une décision d'exercer le droit de préemption, encore qu'il convient de concéder que compte tenu des délais à respecter tels que prévus par la loi Pacte logement, et compte tenu des contraintes liées au processus décisionnel à l'intérieur des communes, le respect de l'article 9 du règlement grand-ducal 8 juin 1979 pourrait, suivant les circonstances, s'avérer délicat dans la pratique, tel que cela a été relevé par la commune.

Il convient dès lors d'examiner si, en l'espèce, les dispositions de l'article 9 ont été respectées.

Force est de constater qu'il ne se dégage d'aucun élément du dossier que la commune ait informé les demandeurs, avant de notifier sa décision au notaire, de sa volonté d'exercer son droit de préemption, étant relevé que l'information donnée, le cas échéant, par le notaire aux demandeurs sur l'existence des dispositions légales permettant à la commune d'exercer son droit de préemption ne répond pas aux exigences posées par l'article 9 du règlement grand-ducal du 8 juin 1979. Dans ces conditions et à défaut par la commune d'avoir invoqué l'hypothèse du péril en la demeure au sens de l'article 9 du règlement grand-ducal du 8 juin 1979, le constat s'impose que l'article 9, précité, n'a pas été respecté pour ce qui est de la décision de la commune d'exercer le droit de préemption matérialisée par le courrier du 19 décembre 2018.

S'agissant des conséquences à déduire du non-respect de l'article 9 du règlement grand-ducal du 8 juin 1979 ainsi constaté, le tribunal est toutefois amené à retenir que les décisions qui ont méconnu l'obligation de faire participer l'administré au processus décisionnel ne sont entachées d'illégalité entraînant leur annulation et le renvoi devant l'administration que dans les hypothèses dans lesquelles l'administré a la possibilité d'influencer concrètement le contenu de la décision à prendre, soit que l'administration dispose en la matière d'un pouvoir d'appréciation, soit qu'appelée à statuer dans le cadre d'une compétence liée impliquant l'appréciation d'éléments subjectifs, l'administré puisse faire valoir des éléments utiles. Dans les autres hypothèses, la légalité interne des décisions prises sans le concours de l'administré peut encore utilement être vérifiée au cours de la procédure contentieuse.

Il convient, en effet, de relever que l'article 9, précité, remplit une fonction essentielle en ce qu'il tend à garantir aux personnes susceptibles d'être affectées par une décision administrative de faire valoir, au préalable, leur point de vue et leurs moyens qui sont de nature à influencer sur cette décision et, le cas échéant, à modifier la décision envisagée initialement.

La participation de l'administré à l'élaboration de la décision administrative ne présente toutefois une réelle utilité que dans la mesure où celui-ci est en mesure, par son intervention, d'apporter des éléments et arguments de nature à influencer la décision à intervenir, ce qui est le cas lorsque l'administration dispose, pour prendre sa décision, d'un pouvoir d'appréciation et que la collaboration de l'administré peut amener celle-ci à prendre en compte les observations de l'administré et à rendre une décision différente de celle qu'elle aurait pu prendre en dehors de l'intervention de celui-ci. Dès lors, l'annulation d'une décision administrative, acte grave, ne doit intervenir que lorsque le contenu de la nouvelle décision à intervenir à la suite de l'annulation est susceptible de différer de celui de la décision annulée².

D'autre part, le tribunal relève que les formalités procédurales inscrites à l'article 9 du règlement grand-ducal du 8 juin 1979 et ayant trait aux droits de la défense, ne constituent pas une fin en soi, mais consacrent des garanties visant à ménager à l'administré concerné une possibilité de prendre utilement position par rapport à la décision projetée, de sorte que dans l'hypothèse où il est établi que cette finalité est atteinte, la question du respect de toutes les étapes procédurales préalables prévues afin de permettre d'atteindre cette finalité devient sans objet.

² Cour adm 13 mai 2014, n° 34051C du rôle, disponible sous www.jurad.etat.lu

En l'espèce, indépendamment de la question de savoir si la commune a pris sa décision dans le cadre d'une compétence liée ou si l'intervention préalable des demandeurs aurait pu utilement influencer cette décision, le tribunal est amené à retenir que la situation de l'espèce est particulière dans la mesure où le présent recours n'est pas dirigé contre la seule décision d'exercer le droit de préemption, certes intervenue en dehors de l'initiative des demandeurs et sans que ceux-ci n'aient pu au préalable faire valoir leurs arguments, mais aussi contre la décision confirmative prise sur recours gracieux. Or, force est de constater que dans ce contexte, les demandeurs ont pu faire valoir leur argumentation et ont ainsi pu influencer la décision finalement prise à la suite de leur recours gracieux. Dans ces conditions, le tribunal est amené à retenir que l'annulation, en l'espèce, de la décision initiale du 19 décembre 2018 pour vice de procédure tenant à un non-respect du droit reconnu par l'article 9 du règlement grand-ducal du 8 juin 1979 aux personnes concernées par une décision prise en dehors de leur initiative, droit pourtant *de facto* exercé en l'espèce préalablement à la prise de la décision sur recours gracieux, n'est pas de nature à procurer une quelconque utilité pour les demandeurs, le but poursuivi par l'article 9, précité, dont les dispositions ne sont pas, tel que relevé ci-avant, une fin en soi, ayant été atteint par la prise de position des demandeurs à travers le recours gracieux.

Il s'ensuit que le moyen fondé sur une violation de l'article 9 du règlement grand-ducal du 8 juin 1979 est rejeté comme étant non fondé.

Quant à l'article 6 du règlement grand-ducal 8 juin 1979

Les demandeurs font ensuite valoir que si le courrier du 19 décembre 2018 adressé au notaire indique bien la base légale de l'exercice du droit de préemption par la commune, cette dernière resterait muette en ce qui concerne les raisons de l'exercice de ce droit. Ledit courrier ne contiendrait aucune indication quant au projet que la commune entendrait réaliser sur le terrain litigieux, ni les motivations de l'acquisition.

La commune de Sanem conclut au rejet de ce moyen au motif qu'aucune décision administrative susceptible de recours n'aurait été prise par elle, de sorte qu'elle n'aurait pas eu à indiquer une motivation à la base de l'exercice du droit de préemption lui conféré par la loi.

Dans leur réplique, les demandeurs maintiennent leur argumentation, tout en insistant sur la considération que la motivation de la décision d'exercer un droit de préemption devrait porter sur les raisons jugées d'utilité publique et conformes à la loi Pacte logement.

Dans sa duplique, la commune maintient, pour sa part, sa position suivant laquelle l'exercice d'un droit de préemption constituerait un droit civil lui légalement reconnu et ne constituerait pas un acte administratif, n'ayant partant pas à être motivé.

En vertu de l'article 6 du règlement grand-ducal du 8 juin 1979 : « *Toute décision administrative doit baser sur des motifs légaux.*

La décision doit formellement indiquer les motifs par l'énoncé au moins sommaire de la cause juridique qui lui sert de fondement et des circonstances de fait à sa base, lorsqu'elle :

- refuse de faire droit à la demande de l'intéressé ;

- révoque ou modifie une décision antérieure, sauf si elle intervient à la demande de l'intéressé et qu'elle y fait droit ;
- intervient sur recours gracieux, hiérarchique ou de tutelle ;
- intervient après procédure consultative lorsqu'elle diffère de l'avis émis par l'organisme consultatif ou lorsqu'elle accorde une dérogation à une règle générale.

Dans les cas où la motivation expresse n'est pas imposée, l'administré concerné par la décision a le droit d'exiger la communication des motifs. (...) ».

Cette disposition consacre dès lors le principe que d'une manière générale toute décision administrative doit reposer sur des motifs légaux, et que certaines catégories de décisions doivent formellement indiquer les motifs par l'énoncé au moins sommaire de la cause juridique qui leur sert de fondement et des circonstances de fait à leur base.

Force est de constater que l'argumentation de la commune pour conclure à l'inapplicabilité de l'article 6 du règlement grand-ducal 8 juin 1979 repose sur la seule prémisse qu'à défaut de prise d'une décision administrative susceptible de recours, aucune motivation n'aurait dû être fournie.

Or, dans la mesure où le tribunal vient de retenir ci-avant que la décision prise par la commune d'exercer son droit de préemption, matérialisée à l'égard des demandeurs par son courrier adressé au notaire en date du 19 décembre 2018, de même que sa décision confirmative du 27 février 2019 à la suite d'un recours gracieux exercé par les demandeurs, sont à qualifier de décisions administratives susceptibles de recours, la commune n'est pas fondée à conclure à l'inapplicabilité de l'article 6 du règlement grand-ducal 8 juin 1979 sur base de la seule argumentation suivant laquelle aucune décision administrative susceptible de recours n'aurait été prise en l'espèce.

Le tribunal est toutefois amené à retenir que la décision initiale de la commune d'exercer son droit de préemption ne correspond à aucune des décisions limitativement énumérées par l'article 6 du règlement grand-ducal 8 juin 1979 pour lesquels une indication formelle des motifs est exigée, puisqu'en décidant d'exercer son droit de préemption, la commune n'a pas refusé de faire droit à la demande de l'intéressé, ni n'a-t-elle révoqué ou modifié une décision antérieure, ni n'a-t-elle pris une décision sur recours gracieux, hiérarchique ou de tutelle ou après procédure consultative. Il s'ensuit que la décision initiale d'exercer le droit de préemption n'avait pas à contenir une indication formelle des motifs, de sorte que le moyen afférent est rejeté pour autant qu'il vise la décision matérialisée à l'égard des demandeurs par le courrier du 19 décembre 2018, étant relevé que l'indication des motifs n'est pas à confondre avec la question de l'existence des motifs, examen qui sera fait ci-après dans le cadre de l'examen de la légalité interne des décisions attaquées.

En revanche, s'agissant de la décision confirmative prise sur recours gracieux le 27 février 2019, l'obligation d'indication formelle des motifs trouve application, l'article 6, précité, visant en l'occurrence les décisions intervenant sur recours gracieux.

A cet égard, il convient de relever que conformément à l'article 6 du règlement grand-ducal 8 juin 1979, il suffit que la motivation soit sommaire. D'autre part, la jurisprudence des juridictions administratives admet que la motivation peut valablement être fournie en cours d'instance.

Force est de constater que la commune a, dans son courrier du 27 février 2019, indiqué la base légale sur laquelle elle fonde l'exercice de son droit de préemption.

S'agissant du reproche des demandeurs qu'elle aurait dû indiquer un projet concret, reproche dont ils déduisent un défaut d'indication des motifs, le tribunal constate qu'il est certes vrai que la commune est restée muette sur les motifs l'ayant poussée à exercer le droit de préemption et cela bien que dans leur recours gracieux, les demandeurs aient expressément fait référence à l'article 3 de la loi Pacte logement et aient critiqué le défaut de justification de l'exercice du droit de préemption conformément au cadre tracé par ledit article 3 dans sa version telle qu'issue de la loi Omnibus, et cela plus particulièrement quant à la référence à un projet concret.

Force est encore de constater que dans le cadre de la présente instance, par rapport au moyen fondé sur une violation de l'article 6 du règlement grand-ducal 8 juin 1979, la commune a insisté sur la considération qu'on ne serait pas en présence d'une décision administrative devant être motivée et qu'elle n'aurait rien eu à motiver si ce n'est de constater que le terrain tombe dans les prévisions de la loi, la commune soulignant qu'il ne serait pas possible de présenter un projet concret et en affirmant que « *toutes les affectations imposées par la loi, s'agisse-t-il de la réalisation de logements ou de travaux de voirie et d'équipements publics sinon encore de travaux visant à ériger des équipements collectifs étant autorisables et réalisables sur cette parcelle, de sorte que les conditions de la loi seraient remplies* ».

Le tribunal est amené à retenir qu'indépendamment du caractère fondé de cette motivation, la commune a valablement fourni, dans la décision litigieuse ainsi qu'en cours de procédure, les motifs qui d'après elle justifient l'exercice de son droit de préemption, à savoir, d'une part, l'indication du fondement juridique, à savoir la loi Pacte logement, et, d'autre part, l'affirmation qu'il suffirait que l'un des cas de figure visés à l'article 3 de la loi Pacte logement soit susceptible d'être vérifié pour justifier le recours au droit de préemption, étant relevé que la question de l'indication des motifs n'est pas à confondre avec leur bien-fondé, examen qui sera fait ci-après.

Il s'ensuit que le moyen afférent est rejeté.

Quant aux articles 28 et 57 de la loi communale

Les demandeurs concluent ensuite à la violation de l'article 28 de la loi communale, définissant les compétences du conseil communal, et de l'article 57 de la même loi définissant les compétences du collège des bourgmestre et échevins. En effet, d'après eux, en l'espèce, la décision d'exercer le droit de préemption, matérialisée par le courrier du 19 décembre 2018 adressé au notaire, émanerait du collège des bourgmestre et échevins, alors qu'une telle compétence appartiendrait au conseil communal, les demandeurs faisant valoir que l'exercice d'un droit de préemption ne figurerait pas sur la liste des compétences d'attribution du collège des bourgmestre et échevins telles qu'énumérées à l'article 57 de la loi communale, de sorte qu'une telle décision ne pourrait relever que de la compétence générale du conseil communal.

Dans sa réponse, la commune fait valoir que le collège échevinal détiendrait le pouvoir exécutif d'une commune et que sa mission principale serait d'assurer la gestion quotidienne des affaires communales. Il appartiendrait dès lors logiquement au seul collège

échevinal de renseigner le notaire sur le choix de la commune d'exercer un droit de préemption.

Elle poursuit qu'il ne résulterait ni de l'article 28 de la loi communale, ni d'une autre disposition que la décision d'une commune d'user de son droit de préemption devrait résulter d'une délibération de son conseil communal, tout en soulignant qu'au regard du très court délai imposé par la loi pour informer du choix de préempter, le fait d'imposer une telle délibération au conseil communal conduirait à rendre *de facto* impossible l'exercice de ce droit puisque dans la majorité des cas, le conseil communal ne se réunirait pas à une cadence lui permettant d'agir endéans ces délais.

Dès lors le choix d'exercer le droit de préemption ne pourrait être exprimé que par le collège échevinal.

La commune souligne encore que l'article 57 de la loi communale conférerait expressément compétence au collège échevinal en la matière, puisqu'il serait chargé non seulement de l'administration des propriétés de la commune, mais également de la conservation de ses droits.

La décision d'exercer un droit de préemption expressément reconnu par la loi tomberait dès lors manifestement sous la compétence de la gestion des propriétés de la commune puisqu'il s'agirait de l'exercice d'un droit réel sur une propriété dont elle veut devenir propriétaire.

En tout état de cause, le droit de préemption serait un des droits expressément reconnus aux communes par la loi Pacte logement, de sorte que le collège échevinal serait parfaitement compétent pour informer le notaire que la commune entend exercer son droit et cela précisément en vue de préserver ses droits en conformité avec l'article 57 de la loi communale.

Dans leur réplique, les demandeurs soulignent que, contrairement à ce que semble insinuer la commune, le collège échevinal n'aurait pas uniquement communiqué une décision d'exercer le droit de préemption, mais aurait bel et bien pris une telle décision, tel que cela ressortirait des termes du courrier adressé au notaire.

Ils font valoir que la loi Pacte logement ne conférerait pas l'exercice du droit de préemption au collège échevinal, mais à « *la commune* ». L'article 57 de la loi communale invoqué par la commune ne conférerait pas non plus une telle compétence au collège échevinal, puisque cette disposition ne viserait que l'administration des propriétés de la commune ainsi que la conservation de ses droits, mais ne pourrait viser l'acquisition de nouveaux biens, l'acquisition d'un terrain ne pouvant être considérée comme la conservation d'un droit.

Les demandeurs insistent, au contraire, sur les dispositions de l'article 28 de la loi communale, en vertu desquelles le conseil communal règle tout ce qui est d'intérêt communal.

Dans sa duplique, la commune se prévaut de l'article 57 de la loi communale et fait valoir que le collège échevinal serait notamment chargé de l'exécution des lois, raison pour laquelle il aurait exécuté correctement les dispositions de la loi Pacte logement en tant

qu'organe exécutif de la commune. Pour le surplus, la commune réitère son argumentation antérieure.

S'agissant de l'article 28 de la loi communale invoqué par les demandeurs, elle fait valoir que ni celui-ci, ni d'ailleurs une autre disposition, ne traiterait de la question de l'exercice du droit de préemption.

Aux termes de l'article 3 de la loi Pacte logement :

« *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. [...] ».*

Force est dès lors de constater que la loi Pacte logement ne donne aucune indication quant à l'organe communal compétent pour l'exercice du droit de préemption, l'article 3 de ladite loi mentionnant uniquement l'exercice du droit de préemption par « *la commune* ».

Il convient dès lors de se référer aux dispositions générales visant la répartition des compétences entre les organes d'une commune telles que prévues par la loi communale.

Aux termes de l'article 28 de la loi communale « *Le conseil communal règle tout ce qui est d'intérêt communal [...]* ».

L'article 57 de la loi communale dispose pour sa part que :

« *Indépendamment des attributions qui lui sont conférées par d'autres dispositions légales le collègue des bourgmestres et échevin est chargé :*

1° de l'exécution des lois, des règlements et arrêtés grand-ducaux et ministériels, pour autant qu'ils ne concernent pas la police;

2° de la publication et de l'exécution des résolutions du conseil communal;

3° de l'instruction des affaires à soumettre au conseil communal ainsi que de l'établissement de l'ordre du jour des réunions du conseil communal;

4° de l'administration des établissements communaux et du contrôle des établissements publics placés sous la surveillance de la commune;

5° de la surveillance des services communaux;

6° de la direction des travaux communaux;

7° de l'administration des propriétés de la commune ainsi que la conservation de ses droits;

8° de l'engagement des salariés sous l'approbation du ministre de l'Intérieur, de la surveillance du personnel communal, de l'application à ces personnes des mesures qui découlent impérativement de dispositions légales ou réglementaires en matière de congés, promotions et autres droits statutaires ;

9° du contrôle de la composition régulière des conseils des fabriques d'église;

10° de la surveillance spéciale des hospices civils et des offices sociaux. Le collègue visite ces établissements chaque fois qu'il le juge convenable, veille à ce qu'ils ne s'écartent pas de la volonté des donateurs et testateurs et fait rapport au conseil des améliorations à y introduire et des abus qu'il y a découverts;

11° de la garde des archives, des titres et des registres de l'état civil. ».

Il se dégage de ces dispositions que le conseil communal dispose d'une compétence générale de régler tout ce qui est d'intérêt communal, sauf les compétences d'attribution conférées expressément au collège des bourgmestre et échevins et énumérées plus particulièrement à l'article 57 de la loi communale.

Force est toutefois de constater qu'une décision portant sur l'exercice d'un droit de préemption, acte impliquant une acquisition immobilière, ne figure pas parmi les attributions y énumérées.

Si la commune affirme que l'exercice du droit de préemption constituerait un acte d'exécution de la loi au sens du point n° 1 de l'article 57, précité, il convient de relever que cette disposition ne saurait viser l'exercice d'un droit de préemption, certes exercé sur le fondement de la loi Pacte logement, dans la mesure où l'exercice de ce droit consiste en un acte de disposition des biens de la commune résultant en une acquisition immobilière et non pas en acte d'exécution de la loi au sens du point n° 1 de l'article 57, précité.

Quant au point n° 7 de l'article 57 de la loi communale, invoqué par la commune, visant l'administration des propriétés de la commune ainsi que la conservation de ses droits, le tribunal est amené à retenir que l'exercice d'un droit de préemption, acte de disposition des biens de la commune engendrant une acquisition immobilière, ne saurait être qualifié d'un acte de simple administration de la propriété de la commune, de sorte que la commune n'est pas non plus fondée à se référer au point n° 7 de l'article 57 de la loi Pacte logement.

Le tribunal est dès lors amené à retenir que le conseil communal est compétent, sur le fondement de l'article 28 de la loi communale, pour exercer le droit de préemption en application de la loi Pacte logement, cette analyse étant encore confortée par les dispositions de l'article 106 de la loi communale, qui soumet à l'approbation du ministre de l'Intérieur justement les délibérations des conseils communaux portant sur les acquisitions d'immeubles dépassant une certaine valeur, de sorte qu'il y a lieu d'admettre que dans l'esprit du législateur, le conseil communal est compétent pour les acquisitions immobilières.

Encore que le tribunal est conscient des contraintes en termes de temps liées à l'exigence d'une réunion du conseil communal pour délibérer sur l'exercice d'un droit de préemption, tel que cela est relevé par la commune, il n'en reste pas moins que de telles considérations ne sauraient faire échec à la répartition des compétences telles que prévues par la loi communale.

En l'espèce, dans la mesure où il se dégage des termes du courrier du 19 décembre 2018 que la décision d'exercer le droit de préemption a été prise par le collège échevinal et que c'est également le collège échevinal qui a confirmé cette décision à travers le courrier du 27 février 2019, le tribunal est amené à retenir que les décisions litigieuses sont viciées pour incompetence de leur auteur et sont à annuler de ce fait, sans qu'il n'y ait lieu de statuer plus en avant.

Ce n'est qu'à titre tout à fait superfétatoire et uniquement afin d'être complet, que le tribunal entend encore prendre position sur le moyen fondé sur une violation de l'article 3 de la loi Pacte logement.

Quant à la violation de l'article 3 de la loi Pacte logement

Aux termes de l'article 3 de la loi Pacte logement :

« [...] 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. »

A cet égard, les demandeurs font valoir que le courrier du 19 décembre 2018 ne comporterait aucune indication quant à la justification de l'exercice du droit de préemption, alors que suivant les travaux parlementaires, il serait nécessaire que le pouvoir préemptant justifie l'existence d'un projet concret ou en voie de concrétisation.

Les demandeurs donnent à considérer que dans la mesure où, en l'espèce, il s'agirait d'un terrain situé en zone d'activité économique, la première condition posée par l'article 3 de la loi Pacte logement ne serait pas remplie, à savoir la réalisation de logements subventionnés. Les demandeurs poursuivent que sauf preuve contraire à fournir par la commune, celle-ci ne disposerait pas non plus d'un projet concret ou en voie de concrétisation pour la réalisation d'infrastructures publiques. Pour le surplus, il ne serait pas démontré que l'exercice du droit de préemption se ferait dans l'intérêt général ou dans l'intérêt communal.

Dans sa réponse, la commune conteste qu'il faudrait justifier d'un projet concret en affirmant qu'une telle interprétation de la loi serait absurde puisqu'elle rendrait l'exercice du droit de préemption impossible en pratique. Il serait, en effet, impossible pour une commune de disposer pour un terrain tombant sous le droit de préemption d'un projet concret puisque le droit de préemption ne pourrait être exercé que dans le cadre d'une vente, de sorte que ce ne serait qu'au moment où le notaire informe la commune de la vente que le pouvoir préemptant est renseigné sur la possibilité d'acquérir le terrain. Évidemment, endéans un tel temps de

réaction très court réservé à la commune, il serait impossible de disposer d'ores et déjà d'un projet concret. Pour pouvoir répondre à une telle exigence, la commune devrait au préalable et sur tous les terrains susceptibles d'être concernés par un droit de préemption, préparer un projet concret en attente d'une éventuelle vente, ce qui serait toutefois inconcevable en pratique. Dès lors, de façon évidente, le législateur n'aurait pas exigé qu'une commune ait déjà au moment de l'exercice dans son droit de préemption un projet concret à sa disposition, le législateur ayant, d'après la commune, uniquement précisé les affectations autorisées une fois le droit de préemption exercé. En l'espèce, la commune est d'avis que toutes les affectations imposées par la loi, s'agisse-t-il de la réalisation de logements ou de travaux de voirie et d'équipements publics sinon encore des travaux visant à ériger des équipements collectifs seraient autorisables et réalisables sur la parcelle, de sorte que les conditions de la loi seraient remplies.

Dans leur réplique, les demandeurs réitèrent leur référence au deuxième avis complémentaire du Conseil d'Etat du 15 juillet 2016 à propos des travaux parlementaires n° 6704/08 ayant exigé que les finalités invoquées pour l'exercice du droit de préemption correspondent à des projets concrets ou en voie de concrétisation. Les demandeurs donnent à considérer que la commune serait dans l'impossibilité la plus totale de démontrer un quelconque projet concret ou en voie de concrétisation pour les terrains litigieux, tout en soulignant qu'au regard du préjudice causé par le pouvoir exorbitant des pouvoirs publics aux administrés dans le cadre de l'exercice d'un droit de préemption, il serait évident que l'administration devrait démontrer l'existence de projets concrets ou en voie de concrétisation, au risque que les administrations agissent dans un unique but de spéculation ou de thésaurisation. Dans le présent cas, la commune n'aurait toujours actuellement aucune idée de la façon d'utiliser la parcelle visée par le droit de préemption, les demandeurs reprochant en substance à la commune d'avoir exercé le droit de préemption uniquement pour des considérations financières.

Dans sa duplique, la commune reprend en substance son argumentation antérieure et insiste sur la considération que l'article 3 de la loi Pacte logement tel qu'issue de la loi Omnibus ne ferait qu'énumérer les projets qu'une commune peut réaliser.

Le tribunal relève que, tel que cela a été retenu par la Cour administrative dans son arrêt précité du 21 janvier 2020, le contrôle que le juge compétent est amené à opérer porte non seulement sur le respect de la procédure et des délais, mais surtout sur la question essentielle de savoir si le pouvoir préemptant se meut dans les limites de son pouvoir de préemption tel que fixé par l'article 3 de la loi Pacte logement, modifié par la loi Omnibus, et si, depuis cette dernière loi, il s'inscrit dans le cadre des objectifs fixés par celle-ci.

En l'espèce, les critiques des demandeurs portent sur le fait que la commune n'aurait pas indiqué un projet concret, devant cadrer avec les hypothèses limitatives prévues à l'article 3, dernier paragraphe de la loi Pacte logement, en vue de la réalisation duquel le droit de préemption est exercé.

Force est de constater que la commune se limite à affirmer que l'exercice de son droit de préemption se situerait dans les limites de la loi, puisque potentiellement elle pourrait réaliser l'une des catégories de projets prévues par l'article 3, précité, à savoir 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, la réalisation de travaux de voirie et d'équipements publics, ainsi que la réalisation 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, sans toutefois faire état d'un quelconque projet concret.

Or, à cet égard, il convient de se référer aux travaux parlementaires à la base de la loi Omnibus et plus particulièrement à l'avis complémentaire du Conseil d'Etat du 25 août 2015 ayant porté une opposition formelle par rapport au projet lui soumis pour avis³ et des modifications subséquentes apportées au projet de loi à la suite de cette opposition, tel que cela ressort du rapport de la Commission de la fonction publique et de la réforme administrative du 2 février 2017⁴.

En effet, dans son avis complémentaire, le Conseil d'Etat a donné à considérer que le droit de préemption constitue une atteinte à la fois au droit de propriété et à la liberté contractuelle, alors qu'il comporte une limitation du droit du propriétaire de disposer librement de sa chose, tout en rappelant que le droit de préemption touche le droit de propriété, protégé par l'article 1^{er} du Protocole additionnel à la CEDH, fait à Paris, le 20 mars 1952, et approuvé par la loi du 29 août 1953. Par référence à la jurisprudence de la CourEDH, le Conseil d'Etat a conclu que le droit de préemption doit être sous-tendu par des justifications d'intérêt général résultant de la loi et que les prérogatives accordées aux pouvoirs préemptant doivent y être proportionnées. Ces considérations ont amené le Conseil d'Etat à s'opposer formellement au projet en sa version telle que soumise à son avis, tout en relevant que le libellé proposé ne correspond pas au principe de légalité étant donné que les décisions de préemption à prendre sur la base de la disposition en projet n'étaient guère prévisibles et n'excluaient pas un certain arbitraire, ni au principe de proportionnalité, étant donné que l'assignation d'un objectif précis au droit de préemption et l'absence de fixation de critères entourant son exercice rendaient impossible l'appréciation de la proportionnalité de la mesure.

Afin de tenir compte de cette opposition formelle du Conseil d'Etat, un amendement a été introduit, à travers un nouvel alinéa 2 précisant à quelles finalités le droit de préemption accordé aux autorités énumérées dans la loi est prévu, à savoir celle d'acquérir des terrains en vue de la construction d'ensembles en vertu de la loi du 25 février 1979 concernant l'aide au logement, en vue de la réalisation de travaux de voirie et d'équipements publics, ainsi que de travaux visant à ériger des équipements collectifs.

Dans son rapport précité, la Commission de la fonction publique et de la réforme administrative précise que « *Selon le nouveau texte, il est désormais nécessaire que le pouvoir préemptant énonce les finalités qu'il poursuit⁵. Le Conseil d'Etat comprend la nouvelle disposition en ce sens que, dans le cadre de l'exercice du droit de préemption par l'un des pouvoirs préemptant, les finalités invoquées ne peuvent pas être abstraites ou irréelles. Elles doivent, selon son interprétation, correspondre à des projets concrets ou en voie de concrétisation⁶, s'inscrivant dans l'intérêt général ou communal, et pour la réalisation desquels il existe une volonté réelle et démontrable dans le chef du pouvoir préemptant.* ».

³ Doc. Parl. N° 6704-4

⁴ Doc. Parl. N° 6704-13

⁵ Souligné par le tribunal.

⁶ Idem.

Il s'ensuit 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.

Dans ces conditions, le tribunal est amené à retenir qu'en l'espèce, les explications fournies par la commune et se résumant à l'affirmation péremptoire qu'elle pourrait réaliser un 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, interprété à la lumière des travaux parlementaires à sa base.

Il s'ensuit, et indépendamment du moyen fondé sur une violation de l'article 16 de la Constitution et de l'article 1^{er} du 1^{er} Protocole additionnel de la CEDH invoqué par ailleurs par les demandeurs, le constat s'impose que la motivation fournie à la base des décisions attaquées, prises, tel retenu ci-avant par une autorité incompétente, n'est en tout état de cause pas conforme à l'article 3 de la loi Pacte logement.

S'agissant enfin de la demande des demandeurs en paiement d'une indemnité de procédure d'un montant de ... euros sur le fondement de la loi modifiée du 21 juin 1999 portant règlement de procédure devant les juridictions administratives, celle-ci est rejetée en ce qu'il n'est pas justifié à suffisance en quoi il serait inéquitable de laisser à leur charge les frais non compris dans les dépens.

Par ces motifs,

le tribunal administratif, première chambre, statuant contradictoirement ;

reçoit le recours en annulation en la forme ;

au fond, déclare ledit recours fondé ;

partant, annule la décision du collège échevinal de la commune de Sanem d'exercer un droit de préemption par rapport à une vente portant sur un terrain inscrit au cadastre de la commune de Sanem, section ..., sous le numéro ..., au lieu-dit « ... », décision matérialisée à l'égard des parties demanderesses par un courrier du 19 décembre 2018, de même que la décision du même collège échevinal du 27 février 2019 confirmant sa décision d'exercer son droit de préemption à la suite d'un recours gracieux ;

rejette la demande en paiement d'une indemnité de procédure formulée par les parties demanderesses ;

condamne la commune de Sanem aux frais et dépens.

Ainsi jugé et prononcé à l'audience publique de vacation du 22 juillet 2020 par :

Annick Braun, vice-président,
Alexandra Castegnaro, premier juge,
Alexandra Bochet, juge,

en présence du greffier en chef Xavier Drebenstedt.

s. Xavier Drebenstedt

s. Annick Braun

Reproduction certifiée conforme à l'original
Luxembourg, le 23 juillet 2020
Le greffier du tribunal administratif