LE GOUVERNEMENT
DU GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG
Ministère de l'Intérieur

Luxembourg, le 21 décembre 2021

Circulaire n° 4076

Circulaire

aux administrations communales

Objet : Droit de préemption des communes, procédure administrative non contentieuse – arrêt de la Cour administrative du 21 octobre 2021

Madame la Bourgmestre, Monsieur le Bourgmestre,

En complément à ma circulaire du 19 janvier 2021 n° 3951 portant sur l'exercice du droit de préemption par les autorités communales, j'ai l'honneur de vous faire parvenir ci-après des informations supplémentaires concernant les enseignements apportés en la matière par la Cour administrative dans un arrêt du 21 octobre 2021, numéro 45871C du rôle.

L'arrêt en question ayant annulé une décision d'exercice du droit de préemption prise par un pouvoir préemptant pour non-respect 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 « le règlement », j'invite les autorités communales à porter le plus grand soin au respect de l'article précité lorsqu'elles ont l'intention d'exercer leur droit de préemption en vertu notamment de la loi modifiée du 22 octobre 2008 sur le droit d'emphytéose et le droit de superficie et introduisant différentes mesures administratives et fiscales en faveur de la promotion de l'habitat (ci-après « la loi modifiée de 2008 »)[1].

Pour mémoire, l'article 9 du règlement dispose ce qui suit : *« Sauf s'il y a péril en la demeure, l'autorité 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.* »[2]

Ainsi, les parties concernées doivent disposer d'un délai d'au moins huit jours pour pouvoir présenter leurs observations avant qu'une décision portant sur l'exercice du droit de préemption ne soit prise. Il s'agit de respecter le principe du contradictoire au niveau de la phase non contentieuse, qui s'impose au stade de la seule intention du pouvoir préemptant de faire usage de son droit de préemption.

Plus précisément, en ce qui concerne l'arrêt de la Cour administrative du 21 octobre 2021, la Cour précise qu' « *En droit, les exigences de l'article 9 du règlement grand-ducal du 8 juin 1979 sont à lire non seulement*

[1] *Par la loi du 30 juillet 2021, l'intitulé de la loi du 22 octobre 2008 portant promotion de l'habitat et création d'un pacte logement avec les communes (dite loi pacte logement) a été changé, de sorte à ce qu'il convient de faire référence à 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.*
[2] *Mis en évidence par nos soins.*

au regard de l'alinéa 2 de l'article 1er de la loi du 1er décembre 1978 réglant la procédure administrative non contentieuse dont elles opèrent la mise en exécution, mais encore à l'aune des exigences même du principe fondamental de l'Etat de droit, dont plus particulièrement le principe du contradictoire soutenant à la base l'ensemble des dispositions communément appelées procédure administrative non contentieuse telles que découlant de ladite loi et de son règlement grand-ducal d'application. »

La Cour continue en insistant sur le respect des droits de la défense de l'administré, en précisant qu'il s'agit d'aménager « *dans la mesure la plus large possible, sa participation à la prise de la décision administrative comprenant notamment son droit d'être entendu et d'obtenir communication du dossier administratif (…).* »

Dans le cas d'espèce, le pouvoir préemptant avait préempté une parcelle de terrain dont une partie était située dans une bande de cent mètres longeant la zone urbanisée ou destinée à être urbanisée, alors que l'autre partie de la parcelle était située en zone constructible, de sorte que les appelants estimaient que le pouvoir préemptant n'était pas habilité à préempter l'intégralité du terrain en question.

Dans la mesure où « *les configurations des parcelles (…) ne se laissent pas aisément conjuguer d'après les contours stricts tracés par les six cas d'ouverture* » prévus par la loi modifiée de 2008 et sachant qu'une « *pratique notariale, aisément retraçable, consiste à notifier un dossier à une partie publique dès qu'un premier soupçon d'existence éventuelle d'un droit de préemption semble pouvoir être dégagé du dossier* », la Cour estime qu'un « *certain besoin de discussion et d'éclaircissement* » existe et rend l'application de l'article 9 indispensable pour éviter l'hypothèse qu'il n'y ait « *aucune discussion ni aucun échange sur le caractère éventuellement vérifié d'un des six cas d'ouverture prévus par l'alinéa 1er de l'article 3 de la loi du 22 octobre 2008.* »

Alors que la loi modifiée de 2008 ne prévoit pas de solution à des situations où les parcelles de terrains concernés n'entrent que partiellement dans le champ d'application de la loi, la Cour précise qu'il « *s'agit dans ces conditions d'échanger entre parties intéressées et de clarifier les points de vue respectifs chaque fois que le principe même du droit de préemption, puis les modalités afférentes concernant notamment l'assiette de l'objet de celui-ci, portent à discussion.* »

A ceci la Cour administrative ajoute que « *D'évidence et par essence, la prise de position du tiers acquéreur ne se limite en l'occurrence pas seulement à des arguments de pure légalité, dès le moment où il a remis en question l'existence même du droit de préemption du [pouvoir préemptant] ne fût-ce que pour la languette de terrain située en zone constructible*[3] ». Sur base de l'ensemble de ces considérations, la Cour administrative a annulé la décision d'exercice du droit de préemption prise par le pouvoir préemptant.

En outre, s'agissant du respect de l'article 9 du règlement, la Cour administrative précise également qu'un rôle particulier est dévolu au notaire instrumentant chargé par les parties venderesse et acquéreuse au compromis de passer l'acte de vente. En effet, la Cour souligne qu'il incombe au notaire en tant officier ministériel « *de veiller a priori à ce que la partie publique faisant part de son intention d'exercer son droit de préemption remplisse les obligations découlant de l'article 9 du règlement grand-ducal du 8 juin 1979 et fasse part de son intention plus particulièrement au tiers acquéreur (…).* »

Vu l'évolution jurisprudentielle en la matière, une attention particulière sera portée au respect de la disposition précitée dans le cadre de la tutelle d'approbation des dossiers soumis au ministère de l'Intérieur. Ainsi, les actes posés par les autorités communales dans l'exercice du droit de préemption, risquent de se voir opposer un refus d'approbation par le ministre de l'Intérieur, ou, le cas échéant, d'être

---

[3] *Comme il ressort de l'arrêt de la Cour administrative, la décision du pouvoir préemptant était intervenue en l'occurrence avant l'arrêt de la Cour administrative du 21 janvier 2020, de sorte à ce que les « parties partaient, du moins en général, de la prémisse que la décision d'exercice du droit de préemption d'une partie publique ne constituait pas un acte détachable équivalent à une décision administrative individuelle de nature à faire grief ». L'arrêt du 21 octobre 2021 concerne un droit de préemption exercé en 2018. Le pouvoir préemptant en cause applique entretemps résolument les principes de la procédure administrative non contentieuse.*

annulés par les juridictions administratives en cas de non-respect de la procédure administrative non-contentieuse.

Dans une volonté de soutenir les autorités communales dans les démarches respectives, des lettres type ont été annexées à la présente circulaire pouvant être adaptées par les autorités communales en vue de la rédaction des communications à adresser aux parties initiales à la transaction, respectivement au notaire.

Les personnes suivantes du ministère de l'Intérieur sont à votre disposition pour tout renseignement complémentaire : Mme Selma Ajdarpasic (selma.ajdarpasic@mi.etat.lu / 247-84651), Mme Marny Schmitz (marny.schmitz@mi.etat.lu / 247-84629).

Veuillez agréer, Madame la Bourgmestre, Monsieur le Bourgmestre, l'expression de ma parfaite considération.

La Ministre de l'Intérieur

Taina Bofferding