



Droit de préemption généralisé en Région bruxelloise

Concerné : avant-projet d'ordonnance portant modification du titre VII du Code bruxellois de l'aménagement du Territoire (CoBAT) en vue d'instaurer un droit de préemption généralisé à l'ensemble du territoire de la Région Bruxelles-Capitale

AVIS GENERAL SUR LA PROPOSITION

Les fédérations signataires de cet avis – BECI, IPI, le SNPC-Verenigde Eigenaars, Confédération Construction et UPSI – s'**opposent fermement** à la proposition d'introduire un droit de préemption généralisé en Région bruxelloise, telle que décrite dans cet avant-projet d'ordonnance.

Cette prise de position claire se justifie pour l'**ensemble des raisons majeures** reprises ci-dessous :

1. Raison majeure 1 : un champ d'application trop large ouvre la porte à un trop grand nombre de dérives possibles (et importantes)

Tel que rédigé, le champ d'action de cet avant-projet d'ordonnance concernerait l'ensemble des biens immobiliers et fonciers se situant sur le territoire bruxellois.

Dans la mesure où il y a bien une limite aux moyens financiers de la Région bruxelloise, il va de soi que le nombre de biens immobiliers qui seront acquis, sera limité. Dès lors, se pose la question de la détermination (et du mode de détermination) des biens immobiliers (et fonciers) par rapport auxquels le droit de préemption sera exercé. Pourquoi choisir ce bien-ci plutôt qu'un autre, et comment justifier ce choix ?

Sans détermination plus claire en amont du type de biens immobiliers visés par ce droit de préemption, il nous semble que cette ordonnance pourra trop facilement être détournée de son objet initial. Cette observation générale vaut tant :

- vis-à-vis du grand public qui souhaite avoir la garantie que l'argent public sera bien utilisé que,
- plus spécifiquement, vis-à-vis de notre secteur qui pourrait potentiellement subir des actes de concurrence déloyale de la part d'acteurs publics qui souhaiteraient agir en promoteur immobilier en lieu et place des acteurs privés. Le cas échéant et en conséquence, c'est la **concurrence générale entre acteurs immobiliers privés qui pourrait être faussée en Région bruxelloise**, puisque certains acteurs seraient défavorisés (exercice du droit de préemption à leur encontre) et non d'autres.

Plus largement, vu le champ d'application extrêmement étendu de ce projet d'ordonnance, il paraît important de vérifier que le texte cadre bien dans **le droit de la concurrence européen**. Une utilisation détournée de cette ordonnance permettrait à toute instance publique visée d'acheter des fonciers qui empêcherait des entreprises d'un secteur de se développer (sont visées toutes les entreprises qui sont établies sur le territoire bruxellois et qui viseraient des acquisitions pour s'agrandir et qui en seraient empêchées par ce l'exercice de ce droit de préemption), à l'avantage d'autres entreprises du même secteur sur le territoire bruxellois qui ne seraient pas confrontés à cette réalité.

Nous ne pensons pas – par rapport à ce dernier point - que telle est l'ambition du Gouvernement bruxellois à travers la promulgation de cette ordonnance ; nous craignons toutefois que telle pourrait être la conséquence majeure directe et négative si le Gouvernement bruxellois ne précise pas davantage le champ d'application de cette ordonnance. **Si ce projet d'ordonnance devait toutefois passer, nous souhaiterons alors que son champ d'application soit davantage précisé.** Nous souhaiterons par ailleurs qu'il soit plus clairement indiqué que l'objet de cette ordonnance **ne vise pas à permettre à des acteurs publics de faire**

des acquisitions en vue de faire de la promotion immobilière en lieu et place du secteur privé. A tout le moins, il pourrait être prévu que la préemption ne puisse pas être invoquée si l'opérateur immobilier privé (visé par la préemption) peut et veut réaliser le projet envisagé¹. Ceci est d'autant plus justifié que les acteurs privés peuvent également participer au développement de logements encadrés, comme le projet de Public Housing Partnership, développé en collaboration entre secteur privé et public, l'a clairement démontré (démontrant ainsi que le secteur privé peut également développer des projets immobiliers d'intérêt général).

2. Raison majeure 2 : un impact particulièrement négatif sur la dynamique de construction de logements en Région bruxelloise

Par ailleurs, il doit être signalé et souligné que ce nouveau droit de préemption généralisé portera un préjudice indéniable et particulièrement important pour l'ensemble des promoteurs et entrepreneurs qui ont l'habitude de s'engager dans des projets de relativement petite ampleur (par exemple entre 5 et 30 logements) en Région bruxelloise. Ces acteurs – dont les effectifs sont réduits – passent un temps important à prospecter pour trouver & négocier des fonciers à prix accessibles. Or, dans le processus courant suivi par les professionnels du secteur, l'acquisition effective ne se fait généralement que quand le potentiel acquéreur (promoteur/entrepreneur) a :

- obtenu un accord de principe pour l'acquisition du foncier auprès du propriétaire actuel (il faut les trouver, ils sont parfois plusieurs co-propriétaires à convaincre, il y a parfois des procédures internes à suivre, ...);
- eu l'opportunité de présenter et obtenir une approbation de principe des autorités publiques sur le projet que le développeur/entrepreneur souhaite développer (avec frais d'architectes, d'ingénieurs, de conseillers, ...).

Il est clair que cette approche peut prendre des mois. Il y a donc un travail conséquent qui est réalisé en amont de l'acquisition effective et qui risque d'être réalisé pour rien si ce droit de préemption généralisé est introduit et appliqué.

Par conséquent, le secteur craint que cette ordonnance aura des **répercussions négatives significatives sur la dynamique de promotion immobilière en Région bruxelloise** ; en effet, considérant que tout le travail de prospection pourra potentiellement être réduit à néant, les acteurs seront enclins à prospecter là où le risque de perdre le travail de prospection sera le plus faible, c'est-à-dire en Région wallonne et en Région flamande. Alors que c'est en Région bruxelloise que la crise du logement est la plus aiguë.

A noter, finalement, que l'impact sera probablement le plus grand pour les acteurs réalisant des projets de « relative petite ampleur », dans la mesure où les plus grands projets sont réalisés par des plus grands acteurs disposant de plus d'effectifs et que ces plus grands projets sont par ailleurs financièrement moins accessibles pour les acteurs publics habilités par l'ordonnance pour exercer un droit de préemption ; le travail préalable à l'acquisition décrit ci-dessus reste toutefois similaire pour tous les projets et l'impact de l'exercice du droit de préemption est proportionnellement équivalent.

3. Raison majeure 3 : une proposition qui va à contre-sens de toute la dynamique de partenariat extrêmement positive développée entre le secteur privé et le secteur public (en particulier la SLRB avec le projet de PHP)

La création de ce droit de préemption généralisé mobilisera des moyens (financiers et humains) importants au niveau de la Région de Bruxelles-Capitale et des différentes administrations visées. Il nous semble plus opportun d'investir ces différents moyens financiers & opérationnels **dans la concertation & la collaboration avec le secteur de la construction et de la promotion immobilière**, dans le développement de Partenariats Publics Privés avec les différents acteurs plutôt que dans une approche de

¹ Par analogie avec le Code wallon du Développement Territorial (article D.VI.11-12), il pourrait être prévu la possibilité pour les propriétaires-développeurs privés de réaliser eux-mêmes le projet souhaité s'ils possèdent plus de la moitié des terrains ou immeubles à exproprier et s'ils disposent des moyens financiers et des techniques pour réaliser ledit projet.



confrontation telle que présentée à travers ce projet d'ordonnance. La création du PHP (Public Housing Partnership) développé avec la SLRB est un exemple récent & prometteur dans la mise en œuvre concrète et efficace d'une telle approche de collaboration.

4. Raison majeure 4 : le principe de proportionnalité de la mesure n'est pas respecté

Finalement, c'est le **principe de proportionnalité** qui ne nous semble pas être respecté, ici. En effet, ce droit de préemption est potentiellement extrêmement impactant, mais il n'y a, par rapport à ce droit que l'autorité publique s'octroie, aucun moyen financier mis en évidence (tant pour l'acquisition que pour le développement en lieu et place de l'entreprise qui souhaite développer un projet).

Ceci n'est pas un détail juridique. Le juge administratif paraît admettre désormais qu'en l'absence de toute réalisation d'équipements publics sur le bien légalement préempté et en cas, par conséquent, de rétention dudit bien pendant une longue période sans justification d'utilité publique, la décision de préemption fait aussi peser sur l'ancien propriétaire une charge disproportionnée. Dans cette situation, l'ancien propriétaire, qui peut subir une atteinte excessive à son droit de propriété, doit donc pouvoir engager la responsabilité du titulaire du droit de préemption, et ce alors même que l'exercice du droit de préemption serait légal. Cette atteinte pourrait justifier la réparation du préjudice correspondant à la différence entre le montant du prix offert par l'acquéreur évincé et la valeur du bien préempté, si cette dernière est inférieure.

Il nous semble donc essentiel que des **moyens financiers soient clairement identifiés** dans le cadre de l'application de ce droit de préemption généralisé.

OBSERVATIONS SPECIFIQUES

Au-delà de notre opposition à ce droit de préemption généralisé, il nous semble important d'identifier, enfin, quelques considérations spécifiques quant à l'application de cet avant-projet d'ordonnance. Les voici :

1. Nomenclature

La problématique d'une nomenclature claire et commune des superficies plancher d'un immeuble à Bruxelles reste fondamentale : comment apprécier, par exemple, les 750 m² dont il est question dans cet arrêté ? Brut, net, ... ? Il nous semble que le gouvernement doit impérativement se pencher sur cette question car elle est transversale à chaque sujet touchant le logement et, non tranchée, elle mènera toujours à des interprétations différentes et donc à de l'insécurité juridique.

2. Cohérence avec délais d'obtention des crédits bancaires

Les délais pour obtenir des crédits sont très stricts ; or, ici, les délais seront rallongés, mais en créant plus d'incertitudes qu'auparavant quant à la possibilité pour les acheteurs de pouvoir acheter leur bien. Ce point doit être vraiment sous contrôle au risque de se retrouver dans des situations de blocages.

3. Trop grand nombre d'acteurs pouvant exercer le droit de préemption

Les présentations du projet d'ordonnance par le Cabinet du Ministre-Président ont clairement indiqué que l'objectif de cette ordonnance était de permettre à la SLRB d'acheter des biens qui lui convenaient, compte tenu de sa politique d'acquisition. Dès lors, il nous semble légitime de limiter le pouvoir de préemption généralisé uniquement à cet acteur public-là. Cela limiterait les

dégâts collatéraux quant aux risques d'exercice du droit de préemption par des acteurs qui n'indiquent pas clairement et publiquement quels types de biens ils souhaiteraient acheter sur le marché privé (par exemple : Citydev, la Région, les communes).

4. Ventes groupées de biens immobiliers (portefeuilles immobiliers d'investisseurs)

Le droit de préemption est-il applicable aux ventes de portefeuilles contenant des biens à Bruxelles et en Flandre/Wallonie ? Si c'est le cas, comment l'autorité préemptante peut-elle déterminer le prix et les conditions de la vente du seul bien situé à Bruxelles ? Est-il envisageable que, dans cette hypothèse, le droit de préemption ne puisse pas jouer ?

5. Droit de superficie

En cas d'acquisition d'un terrain et puis d'une constitution d'un droit de superficie, souvent à titre gratuit, l'autorité préemptante pourrait renoncer à son droit sur l'acquisition du terrain puis obtenir la superficie à des conditions très avantageuses. Or, à ce stade, le propriétaire du terrain aura déjà engagé des frais. Est-il envisageable de limiter l'application du droit de préemption dans les cas d'octroi de droit réels en intragroupe (sociétés liées au sens du Code des sociétés) ou à titre gratuit ?

6. Ventes scindées

Qu'en est-il des situations de vente de constructions d'une part et de quotités de terrain d'autre part ? En principe seules les constructions seraient visées (sauf si les constructions sont des nouvelles constructions au sens de la TVA) puisque pour les terrains le CoBAT parle de « terrain non bâtis ou partiellement bâtis ». La situation devrait être clarifiée.

7. Gestion des délais

Qu'en est-il de l'impact sur le paiement des droits d'enregistrement par exemple pour le droit d'emphytéose (délai de 2 mois) ? Il faut considérer que toutes les conventions sont conclues sous condition du non-exercice du droit de préemption dans le délai de 60 jours. Autrement dit, le délai de paiement du droit d'enregistrement sera retardé de 60 jours maximum. Cet impact sur les droits d'enregistrement devrait être souligné.

8. Ordre de priorisation et séquençement

Les autorités publiques habilitées à exercer le droit de préemption sont clairement déterminées : SLRB, Citydev, SAU, la Région et les Communes. Mais dans quel ordre cela doit-il se faire ? Y a-t-il une priorité entre ces différents acteurs ? A partir de quels délais (réponse ou non) peut-on consulter le prochain acteur sur la liste ?

Ben que cela puisse paraître simple a première vue, il nous paraît assez clair que ce travail de consultation des autorités publiques s'annonce fastueux à mettre en œuvre et exige un travail de suivi conséquent. De ce point de vue, limiter le nombre d'acteurs à 1 ou 2 acteurs pouvant exercer ce droit de préemption généralisé nous semble être une évidence afin de garantir le bon fonctionnement sur le terrain de cette ordonnance et de limiter le travail administratif que cette ordonnance engendrera pour chaque transaction immobilière entrant dans son champ d'application.

9. Définition de « logement encadré » (article 2)

À titre de cohérence entre textes de loi, est-il envisageable d'aligner la définition de « logement encadré » avec celle qui figure, par exemple, dans le texte sur les charges d'urbanisme ?

10. Transparence & évaluation

En guise de transparence de cette ordonnance, il nous semble légitime que les transactions effectuées dans le cadre de l'exercice de ce droit de préemption soient publiquement disponibles (mise sur pied d'une plateforme numérique ?).

En guise d'effectivité de la mesure, il nous semble que l'efficacité de cette mesure devrait être évaluée à échéances régulières et mise en parallèle avec le surplus de travail administratif généré pour chaque transaction immobilière concernée en Région bruxelloise (avec ou sans exercice du droit de préemption).