



AVIS ÉMIS PAR  
LE CONSEIL ECONOMIQUE ET SOCIAL  
DE LA RÉGION DE BRUXELLES-CAPITALE  
AU COURS DE SA SÉANCE DU 20 SEPTEMBRE 2001

concernant

**l'avant-projet d'ordonnance relative au droit de préemption**

---

# **AVANT-PROJET D'ORDONNANCE RELATIVE AU DROIT DE PREEMPTION.**

**Avis du Conseil Economique et Social de la Région de Bruxelles-Capitale.  
20 septembre 2001.**

---

## **Saisine**

Le Conseil a reçu des Ministres compétents une demande d'avis concernant l'avant-projet d'ordonnance relative au droit de préemption.

Considérant que l'avant-projet d'ordonnance est de nature à avoir des incidences sur le développement économique et social de la Région de Bruxelles-Capitale, suite aux travaux de sa commission ad hoc qui s'est réunie les 30 août, 3 et 6 septembre 2001, le Conseil remet l'avis partagé suivant.

## **Considérations générales**

### ***Positions de l'UEB***

#### **1. Le principe du droit de préemption**

L'UEB est opposée au principe même de l'introduction d'un droit de préemption, qui confère aux pouvoirs publics le pouvoir discrétionnaire de modifier les conditions, et de compromettre la bonne fin d'une cession immobilière en cours entre opérateurs privés.

L'exercice de ce droit, dans les conditions de l'avant-projet, sera générateur de distorsions de concurrence au sein de la Région, et entre celle-ci et sa périphérie. Il nuira à l'attractivité du marché bruxellois et pénalisera les investissements.

Outre l'imposition de restrictions à l'exercice du droit de propriété, et les aléas qu'il fait peser sur le fonctionnement normal du marché immobilier, l'avant-projet ajoute au poids des procédures administratives en matière de planification et de délivrance de permis d'urbanisme, en introduisant de nouvelles procédures et de nouveaux délais qui retarderont systématiquement l'échéance des transactions en cours.

L'introduction du droit de préemption s'avère en totale opposition avec tous les objectifs de simplifications administratives que déclare poursuivre le Gouvernement.

#### **2. Les modalités du droit de préemption**

Les objectifs du droit de préemption sont annoncés dans l'exposé des motifs comme visant à empêcher la spéculation immobilière, par l'annonce d'une intervention d'utilité publique dans les périmètres définis.

Cet objectif est précisément celui du droit d'expropriation pour cause d'utilité publique, et de l'élaboration des « plans d'expropriation » procédures organisées par l'ordonnance organique de la planification et de l'urbanisme, et assorties de garanties pour les propriétaires immobiliers, qu'il s'agisse de la fixation des prix de vente (assortie d'un contrôle judiciaire) ou de l'adoption des plans d'expropriation (assortie de procédures d'enquête publique et de concertation préalables à l'adoption des plans).

Le droit de préemption tel qu'il est organisé par l'avant-projet, apparaît dans ce contexte comme conférant aux pouvoirs publics, la latitude de contourner le dispositif légal d'expropriation pour s'approprier, ou simplement influencer sur une cession en cours, sans aucune des garanties que les dispositions légales relatives à l'expropriation pour cause d'utilité publique prévoient pour les propriétaires vendeurs.

La possibilité pour les pouvoirs publics de contester le prix de vente convenu entre parties, sans être tenus de se substituer à l'acheteur (article 12) est de nature à compromettre la bonne fin de la convention en cours, en toute irresponsabilité de la part du pouvoir public concerné.

On voit mal en effet, un acheteur maintenir les termes d'un compromis de vente dans l'hypothèse où une autorité publique aurait contesté le prix initialement convenu, et proposé unilatéralement un prix largement inférieur.

Enfin, la procédure de définition des périmètres de préemption (article 4) par le Gouvernement, n'impose aucune consultation préalable des propriétaires concernés. Ceux-ci se voient en effet notifier la décision du Gouvernement à posteriori, dès sa parution au Moniteur Belge.

Comme il a été dit, cette procédure ne permet aucune discussion préalable sur la pertinence de la délimitation du périmètre, contrairement aux procédures de concertations et d'enquêtes organisées dans le cadre de l'expropriation pour cause d'utilité publique.

En conséquence, l'UEB émet un avis globalement défavorable sur l'avant-projet d'ordonnance, en demande le retrait ou, à tout le moins, une modification en profondeur de son contenu.

### ***Positions des organisations représentatives des travailleurs***

Les organisations représentatives des travailleurs se réjouissent de la volonté gouvernementale d'instaurer une ordonnance relative au droit de préemption. Elles soutiennent l'objectif énoncé dans les développements du projet d'empêcher la spéculation immobilière. De plus, elles estiment qu'une telle législation contribuera dans les faits à lutter contre l'argent noir.

Elles considèrent que, dans le passé, cet outil a cruellement fait défaut aux pouvoirs publics en vue d'intervenir adéquatement dans des dossiers importants avec des conséquences dommageables pour l'intérêt collectif de la Région. Cela a été le cas notamment pour les environs de la gare du Midi, le quartier européen ou la vente morcelée par la SNCB des terrains de Tours et Taxis.

Elles considèrent que l'avant-projet, tel qu'il est présenté et sous réserve des modalités d'application à venir, va dans le sens d'une intervention dans le cadre de projets de relative importance et donne des garanties pour que ce droit ne soit pas utilisé à tout bout de champ selon le bon plaisir du Prince. Le fait que le périmètre soit établi par des pouvoirs politiques (la Région, les Communes, les Commissions Communautaires) soumis au contrôle démocratique et par des institutions où siègent les partenaires sociaux, offre les garanties nécessaires à ce sujet.

Enfin, pour rencontrer pleinement les objectifs ci-avant, les organisations représentatives des travailleurs estiment qu'il y aurait lieu d'étendre le champ de l'ordonnance aux cessions des sociétés dont les titres sont à majorité immobiliers et ayant un bien situé dans le périmètre de préemption.

### ***Positions des organisations représentatives des classes moyennes***

Les organisations représentatives des classes moyennes font le constat que l'instauration du droit de préemption existe aussi, sous certaines formes moins contraignantes, dans les deux autres régions du pays.

Elles constatent toutefois que le projet d'ordonnance présenté comporte un certain nombre de modalités dépassant le simple concept de préemption et susceptibles de préjudicier le citoyen et de paralyser le développement économique à Bruxelles, en particulier des indépendants et petites entreprises.

- Le texte actuel accorde au gouvernement et aux pouvoirs préemptants que ce dernier désignera, le droit de retarder ou d'empêcher toute transaction immobilière sans projet explicite d'utilité publique pour lequel des expropriations devraient être réalisées et cela dans n'importe quel périmètre géographique fixé par l'arrêté.
- Le projet alourdit et retarde sensiblement les procédures administratives lors de la vente d'un immeuble situé dans les périmètres qui seront retenus.
- Il est de nature à freiner voire à décourager les candidats acheteurs ou investisseurs compte tenu du caractère incertain de l'issue de la transaction et donc à perturber le développement de l'activité économique dans la région.
- Le projet n'organise ni la concertation préalable ni l'information sur la délimitation des périmètres ce qui préjudiciera surtout les vendeurs et opérateurs économiques les moins informés et entre autres les indépendants et les petites entreprises.
- Le projet octroie de facto au pouvoir préemptant le pouvoir de baisser les prix par rapport aux prix inclus dans les compromis de vente. Il est de nature à susciter des moins values dans le chef des vendeurs de biens et de déstabiliser le marché.
- A l'inverse, il n'existe aucune garantie que le pouvoir préemptant réalise dans un quelconque délai le projet pour lequel il a revendiqué la préemption et octroie une quelconque indemnité en faveur des parties lésées.
- De nombreuses dispositions du projet d'ordonnance sont inopportunes car constituant un détournement de la procédure d'expropriation cette dernière donnant davantage de garanties quant à l'information, la concertation et l'indemnisation.
- Le projet d'ordonnance n'aborde pas de manière suffisante la problématique du droit de préemption face à l'estimation du prix d'un immeuble hébergeant une activité économique. Rappelons que le constat du nouveau projet PRD avait fait état d'une insuffisance générale des performances économiques de tous les secteurs économiques bruxellois et qu'il

convient d'éviter tant les délocalisations que le non investissement au niveau de la fonction économique.

Les organisations représentatives des classes moyennes considèrent qu'à tout le moins l'action des pouvoirs publics en matière de droit de préemption doit s'exercer dans le cadre d'un plan directeur, établi préalablement, dûment motivé, ayant fait l'objet d'une concertation ouverte et organisée, et comportant des périmètres en nombre limité et déterminés avec précision. Par ailleurs, des garanties doivent être données et mises en œuvre afin que, lorsque les autorités publiques exercent leur droit de préemption, le projet pour lequel elles l'ont revendiqué, soit réalisé effectivement dans des délais raisonnables. Le droit de préemption ne peut en aucun cas être un instrument organisant la spéculation dans le chef des pouvoirs publics.

En conclusion, l'UCM, le LVZ, le SNI, l'UNPLIB, la CCIB, le CNTIB et le SDI émettent un avis globalement défavorable vis-à-vis de l'avant-projet d'ordonnance et demandent que le texte soit revu.

Par contre, l'UNIZO et la FVIB se déclarent globalement positives vis-à-vis du principe du droit de préemption. Ce point de vue est motivé par le fait que les pouvoirs publics doivent apporter leur contribution à la rénovation urbaine et à la revitalisation des fonctions économiques et qu'ils sont probablement le mieux placés pour lutter contre et/ou déstabiliser la spéculation.

### **Considérations particulières**

#### ***Positions de l'Union des Entreprises de Bruxelles***

##### **Article 3**

L'instrument du droit de préemption apparaît comme totalement inadapté à l'objectif de lutte contre « les immeubles abandonnés et insalubres ».

Dès lors qu'un immeuble se trouvant dans cette situation, est l'objet d'une opération cession, il ne peut plus en effet être considéré comme étant à l'abandon insalubre. Il est en effet difficile d'imaginer que l'acquéreur d'un bien le destine à une situation d'abandon ou d'insalubrité.

Au contraire, l'exercice d'un droit de préemption risque de compromettre la bonne fin de l'opération en cours et dès lors de confiner le bien conservé dans son état initial.

Les cessions d'immeubles abandonnés ou insalubres doivent au contraire apparaître parmi les exceptions de l'exercice du droit de préemption visés à l'article 7.

##### **Article 5**

La durée initiale du droit de préemption, pour un terme de 7 ans, apparaît comme une durée maximum. Celle-ci ne peut être renouvelée, comme le prévoit l'avant-projet.

##### **Article 7**

Les exceptions à l'exercice du droit de préemption doivent s'étendre aux cessions de biens immobiliers intégrés dans un fonds de commerce, ainsi qu'aux opérations convenues entre commerçants, ou portant sur des immeubles à destination économique.

Le Gouvernement ne peut en effet, par une décision unilatérale, arrêtée sans concertation, créer des circonstances génératrices de distorsions de concurrence à l'intérieur de la Région.

Les exceptions visées à ce même article 7 doivent s'étendre comme il a été dit, aux immeubles abandonnés et insalubres.

#### **Article 12**

En tout état de cause, le tertio de cet article, prévoyant la possibilité pour l'autorité exerçant le droit, de modifier le prix de vente, doit être supprimé.

L'UEB renvoie à ce qu'elle a dit ci-avant sur les conséquences de cette prérogative, quant à la bonne fin de l'opération en cours.

#### **Article 16, al. 1**

Cette disposition, qui permet à l'autorité exerçant le droit de préemption de ne pas tenir compte pour la fixation du prix, des plus-values ou moins-values résultant d'interventions d'utilité publique antérieures est contraire tant à l'équité, qu'à la pratique judiciaire des Juges de Paix. Cette disposition doit être supprimée.

### ***Positions des organisations représentatives des travailleurs***

#### **Article 3**

Les organisations représentatives des travailleurs demandent de maintenir le point 2 « lutter contre les immeubles abandonnés et insalubres » et d'ajouter un point 5 « réaliser les projets urbains prévus dans les plans supérieurs, notamment dans les ZIR définies dans le PRAS ».

#### **Article 10**

Elles demandent que le 2<sup>ième</sup> § soit remplacé par :  
« Dans le mois de la signature du compromis, les parties s'engagent à envoyer le compromis au notaire chargé de passer l'acte authentique. Celui-ci le notifie immédiatement auprès de la Régie. »

### ***Positions des organisations de classes moyennes***

#### **Article 3**

Le droit de préemption étant une atteinte au droit de propriété et à la liberté individuelle, il doit rester exceptionnel et strictement limité.

Les objectifs du droit de préemption doivent porter sur l'affectation et l'utilisation des immeubles et sites. Les objectifs cités visent le logement social, les équipements d'intérêt collectifs, la sauvegarde ou la valorisation d'un immeuble de patrimoine et doivent être déterminés avec précision au moment de l'exercice du droit de préemption.

#### Article 4

Les propriétaires d'immeubles ou terrains situés dans les périmètres visés par le droit de préemption doivent être informés préalablement et avoir la possibilité de formuler leurs observations avant que le gouvernement ne fixe définitivement le périmètre. Les opérations doivent s'opérer dans la transparence et non pas dans une semi-confidentialité dont ne profiterait qu'une minorité de propriétaires.

Une fois que l'arrêté du gouvernement est pris, les périmètres doivent être notifiés aux propriétaires concernés dans les trois mois de la publication de l'arrêté.

#### Article 5

Dans le souci de ne pas alourdir les procédures administratives, il convient d'une part de limiter la durée du périmètre de préemption à 7 ans et par ailleurs de ne pas prévoir la prorogation du périmètre.

L'arrêté prévu à l'article 5 doit être notifié dans les 3 mois à chaque propriétaire.

#### Article 7

Les organisations représentatives des classes moyennes estiment que ne peuvent faire l'objet d'un droit de préemption les immeubles dans lesquels une fonction économique active est présente, le maintien de l'activité économique devant être garanti.

Pour l'ensemble des organisations représentatives des classes moyennes, il conviendrait donc d'inclure dans les exemptions les cas de figure suivants :

- Les apports d'immeubles en société dont le propriétaire ou son conjoint possède, seul ou avec des parents ou alliés jusqu'au 3<sup>ème</sup> degré, au moins 50 % des parts sociales.
- Les ventes ou l'aliénation d'immeubles intégrés dans un fonds de commerce ou à une activité économique qui y est exercée.
- Les ventes d'immeubles aux titulaires d'un bail portant sur tout ou partie de cet immeuble et relatif à l'exercice d'une activité commerciale ou économique.

La vente de biens à vocation économique et commerciale donne en effet lieu à un prix de vente qui porte non seulement sur l'immeuble et ses murs mais également sur la cession du fonds de commerce ou la poursuite de l'activité économique de même nature ou non. L'évaluation de cette deuxième partie du prix de vente peut poser des difficultés et être rejetée ou minimisée par un titulaire du droit de préemption sensibilisé essentiellement par exemple par l'objectif de réaliser du logement social.

Il est important de ne pas léser les petits opérateurs économiques qui ne disposent pas de tout l'arsenal juridique dont disposent les grandes entreprises pour défendre leurs droits légitimes et ne pas être victimes d'une moins value imposée.

## Article 12

- a) L'UCM, le LVZ, le SNI, l'UNPLIB, la CCIB, le CNTIB et le SDI conviennent de supprimer le point trois qui octroie au pouvoir préemptant, le droit excessif de baisser les prix par rapport au compromis de vente. Un tel pouvoir n'existe par ailleurs pas dans les régions flamande et wallonne et léserait les intérêts légitimes des vendeurs et en particulier des petits opérateurs économiques. Le texte actuel n'écarte pas la fixation arbitraire des prix et découragera l'acheteur.  
Les autres articles doivent être modifiés en conséquence.

Au contraire, l'UNIZO et la FVIB considèrent que le texte doit être maintenu en l'état et qu'au cas où le propriétaire concerné n'accepte pas le prix fixé par le préemptant, il faut normalement procéder à une estimation contradictoire. Si aucun accord n'est atteint, il ne reste que le choix éventuel d'engager la procédure d'expropriation légale.

- b) La procédure doit prévoir que le pouvoir préemptant doit notifier sa décision d'exercer son droit aux mêmes conditions que l'acquéreur ou de renoncer à son droit de préemption avant la passation de l'acte authentique ou l'adjudication définitive du bien en vente publique.  
En effet on ne peut accepter une période d'insécurité juridique et que l'acquéreur puisse, après l'acte authentique et le paiement du bien, subir une période d'insécurité l'empêchant d'aménager le bien acquis ou de s'établir dans celui-ci ou d'entamer toutes les démarches relatives à l'installation de son activité économique dans les lieux.

## Article 14

Dès qu'il est établi que le bien sera vendu au pouvoir préemptant l'acte authentique doit être passé dans les deux mois et non dans les quatre mois pour ne pas retarder d'avantage le paiement au vendeur.

## Article 16

Il convient de supprimer le premier alinéa qui revient à limiter le pouvoir d'appréciation du Juge de Paix qui prend souvent en considération l'estimation des prix de vente des immeubles avoisinants, qu'il y ait eu ou non intervention publique dans le périmètre.

Le pouvoir préemptant doit être tenu d'indemniser l'acheteur du préjudice subi du fait de l'annulation de l'achat conclu.

## Article 20

Il faut réduire au maximum l'insécurité juridique. L'action en nullité doit être intentée dans les 2 mois de l'enregistrement de la vente en violation du droit de préemption et non dans le délai de 1 an.

\*  
\* \*