



AVIS ÉMIS PAR  
LE CONSEIL ECONOMIQUE ET SOCIAL  
DE LA RÉGION DE BRUXELLES-CAPITALE  
AU COURS DE LA SÉANCE DE SON CONSEIL D'ADMINISTRATION  
DU 3 SEPTEMBRE 2007

concernant

**l'avant-projet d'ordonnance portant modification des Titres VII et X  
du Code bruxellois de l'Aménagement du Territoire**

---

# **DROIT DE PRÉEMPTION. AVANT-PROJET D'ORDONNANCE PORTANT MODIFICATION DES TITRES VII ET X DU CODE BRUXELLOIS DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE**

**Avis du Conseil Economique et Social de la Région de Bruxelles-Capitale, adopté lors de son Conseil d'Administration du 3 septembre 2007.**

---

## **Saisine**

Le Conseil Economique et Social de la Région de Bruxelles-Capitale est saisi d'une demande d'avis portant sur le droit de préemption, et plus particulièrement sur l'avant-projet d'ordonnance portant modification des Titres VII et X du Code bruxellois de l'Aménagement du Territoire.

Suite aux réunions de sa commission Aménagement du Territoire du 23 et 28 août 2007, le Conseil émet l'avis suivant.

### **1. Remarques générales**

Le Conseil rappelle qu'il a rendu un avis sur l'avant-projet d'ordonnance relative au droit de préemption le 20 septembre 2001. Il s'y réfère.

En ce qui concerne cet avant-projet d'ordonnance portant modification des Titres VII et X du Code bruxellois de l'Aménagement du Territoire, l'organisation représentative des employeurs et les organisations représentatives des classes moyennes constatent le défaut d'évaluation de la législation en vigueur, et dès lors l'impossibilité d'apprécier l'opportunité et la pertinence des modifications prévues par le projet d'ordonnance.

En ce qui concerne l'élargissement du champ d'application du droit de préemption, notamment aux liserés de noyaux commerciaux, l'organisation représentative des employeurs et les organisations représentatives des classes moyennes soulignent le risque que l'exercice de ce droit ne perturbe l'équilibre économique existant dans ces quartiers commerciaux.

### **2. Remarques particulières**

#### ***UEB***

L'UEB renvoie à la position prise en 2001, et souligne son opposition au principe même du droit de préemption dont l'existence, et a fortiori l'exercice par les pouvoirs publics, en freinant ou en entravant les opérations de cessions immobilières, compromet l'attractivité du marché bruxellois pour les investisseurs.

L'UEB constate que la volonté gouvernementale d'élargir le champ d'application de l'ordonnance, du point de vue des opérations juridiques concernées et des pouvoirs publics titulaires, dépasse largement la motivation du texte originaire (lutte contre la spéculation immobilière anormale) et apparaît de nature à renforcer les outils visant l'exercice de l'initiative économique publique, sans que cette extension ne soit justifiée par des motifs particuliers liés à l'intérêt général. A cette nouvelle extension du champ d'application du droit de préemption, l'UEB préfère l'application des dispositions du COBAT relatives à l'expropriation pour cause d'utilité publique, plus contraignantes pour les pouvoirs publics, mais assorties de meilleures garanties juridiques pour l'exproprié.

Il en est notamment ainsi de la définition des périmètres de préemption, définis sans concertation des propriétaires concernés, alors que ceux-ci sont consultés sur la délimitation des plans d'expropriation.

L'UEB formule d'autres observations à titre particulier :

1. Elle estime que l'élargissement du droit de préemption aux « *apports en société de tout ou partie de ces immeubles* », risque de conduire à une impasse au plan juridique lorsque la contre partie de l'apport en société n'est pas le paiement d'un prix mais l'exercice de droits sociaux ou de mandats d'administrateur dans la société bénéficiant de l'apport, ce qui est incompatible avec l'objet social de la plupart des autorités potentiellement titulaires du droit de préemption. Cette situation se rencontrerait a fortiori dans l'hypothèse de la subrogation prévue au nouvel article 274§1<sup>er</sup>.

Le droit de préemption est donc inadapté aux opérations de cessions immobilières passées entre sociétés. Il est également inopportun dans la mesure où il ralentit les transactions immobilières professionnelles, ou y introduit des facteurs d'insécurité juridiques.

2. L'UEB estime d'autre part que l'extension importante du champ d'application « *ratione materiae* » du droit de préemption comporte pour les nouvelles opérations concernées, de nouvelles procédures administratives, ce qui est en totale contradiction avec l'objectif de simplification dont le Gouvernement a fait une priorité dans le Contrat pour l'économie et l'emploi.
3. Pour ce qui concerne l'application du droit de préemption aux « *immeubles abandonnés* », l'UEB se réfère aux observations formulées en 2001 :

*« 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 et 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. »*

L'UEB insiste pour qu'en tout état de cause, le délai pris en compte comme critère d'abandon et d'inoccupation soit adapté aux contraintes du marché et des procédures en matière de permis d'urbanisme et d'environnement. Le délai d'un an est totalement insuffisant.

4. Enfin, les dispositions suivantes du projet demandent à être précisées :

- L'article 264, qui traite de la non rétroactivité de l'arrêté déterminant les périmètres de préemption, stipule que le droit de préemption s'applique aux aliénations postérieures à l'entrée en vigueur de l'arrêté, mais précise en même temps que ces aliénations doivent avoir été transcrites avant la publication de cet arrêté. Cela semble contradictoire.
- L'article 268 §2 doit clairement préciser que le délai de deux ans commence à courir à partir du transfert du droit réel, et non de la passation de l'acte authentique. Celui-ci peut en effet contenir des conditions suspensives qui retarderont ce transfert de droit réel jusqu'à la réalisation de ces conditions.

### ***Organisations représentatives des travailleurs***

Les organisations représentatives des travailleurs émettent un avis globalement positif vis-à-vis de l'avant-projet d'ordonnance portant modifications des titres VII et X du COBAT, relatives au droit de préemption.

Lors de l'examen du projet d'ordonnance élaboré au cours de la législature précédente, en 2001, elles avaient exprimé leur soutien aux objectifs du projet.

Aujourd'hui, comme il apparaît que les objectifs annoncés n'ont pas été atteints, il convient d'amender l'ordonnance en vigueur afin de la rendre pleinement opérationnelle.

A cet égard, les organisations représentatives des travailleurs constatent que le projet soumis apporte une meilleure sécurité juridique en levant les ambiguïtés existantes, en apportant les précisions nécessaires aux définitions élaborées à l'article 3 § 2, 5, 6 et 7 et en rencontrant les difficultés techniques par les articles 5, 13, 14, 16.

Cependant, les organisations représentatives des travailleurs, favorables à l'élargissement de la liste des différents pouvoirs préemptants (art. 262), estiment qu'il aurait été souhaitable, dans un souci de simplification, de coordonner leur action.

Elles estiment qu'il n'est pas réaliste de demander à *toute personne physique* qui a l'intention de vendre d'informer la Régie, ce qui par contre doit être le cas pour les professionnels. Elles constatent d'ailleurs qu'aucune sanction n'est prévue à l'encontre des particuliers.

Les organisations représentatives des travailleurs demandent que la Régie régionale rédige annuellement un rapport permettant de mesurer la part du secteur public au sein du « marché » de l'immobilier et de vérifier que les objectifs économiques, sociaux environnementaux ou urbanistiques priment dans l'utilisation effective du droit de préemption.

## ***Organisations représentatives des classes moyennes***

Les organisations de classes moyennes réitèrent leurs observations formulées précédemment concernant la législation relative au droit de préemption :

1. Elles considèrent que les pouvoirs publics doivent contribuer à la rénovation urbaine et à la revitalisation des fonctions économiques et lutter contre la spéculation immobilière excessive. Dans ce cadre, le droit de préemption peut être utile.
2. Toutefois, la législation actuelle comporte un certain nombre de modalités dépassant le simple concept de préemption susceptibles de préjudicier le citoyen et de paralyser le développement économique à Bruxelles, en particulier des indépendants et des petites entreprises. Plus précisément :
  - La législation alourdit et retarde sensiblement les procédures administratives lors de la vente d'un immeuble situé dans les périmètres retenus,
  - Elle 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,
  - La législation organise aucune concertation préalable sur la délimitation des périmètres ce qui préjudiciera surtout les opérateurs économiques les moins informés et entre autres les indépendants et les petites entreprises,
  - A l'inverse, il n'existe aucune garantie que le pouvoir préemptant réalise dans un délai raisonnable le projet pour lequel il a revendiqué le droit de préemption et octroie une quelconque indemnisation des parties lésées,
  - La législation détourne la procédure d'expropriation donnant davantage de garanties quant à l'information, la concertation et l'indemnisation,
  - La législation n'aborde pas de manière satisfaisante la problématique du droit de préemption face à l'estimation du prix d'un immeuble hébergeant une activité économique.

En ce qui concerne les propositions de modification formulées dans l'avant-projet d'ordonnance portant modification des titres VII et X du COBAT, les organisations de classes moyennes déplorent l'absence de concertation préalable en ce qui concerne l'application du droit de préemption aux PME et aux lisérés de noyaux commerciaux et regrettent de devoir donner un avis sur un sujet d'une importance aussi capitale dans des délais extrêmement courts.

L'application du droit de préemption aux lisérés de noyaux commerciaux suscite de la part des organisations de classes moyennes les observations suivantes :

1. Elle est susceptible de porter atteinte à l'identité et à l'équilibre économique existant dans les quartiers commerçants dans la mesure où le droit de préemption en faveur du commerçant locataire « historique » est prévu uniquement dans le cas où ce droit est mentionné dans le bail commercial.
2. les milieux commerçants, l'expérience le démontre, sont très mal informés de leurs droits et obligations d'une manière générale de sorte que le risque est élevé qu'une grande partie d'entre eux ne seront pas en mesure de réaliser en temps voulus les modifications adéquates de leur contrat de bail.

3. Partant du constat que certains pouvoirs préemptant potentiels n'ont pas pour mission de renforcer et maintenir l'attractivité du tissu commercial des noyaux commerciaux, les organisations de classes moyennes craignent un risque de contradiction entre les dispositions du PRD, PRAS, PCD et du Schéma de Développement Commercial de la Région de Bruxelles-Capitale et l'avant-projet présenté.

Les organisations de classes moyennes demandent par conséquent, que, comme les représentants du gouvernement s'y sont engagés lors de la réunion de présentation de l'avant-projet, l'exposé des motifs de ce dernier explicite clairement et sans ambiguïté possible que :

1. tous les noyaux commerciaux identifiés au PRAS ne sont pas d'office repris dans un périmètre de préemption et ne le seront qu'au cas par cas, dans le cadre préalable d'un arrêté dûment motivé et explicitant l'ordre des pouvoirs préemptant ainsi que le motif pour lequel ces derniers peuvent appliquer leur droit,
2. l'application du droit de préemption dans les noyaux commerciaux s'effectue dans le strict respect de l'identité du quartier tel que définis dans le PRD, PRAS, PCD et Schéma de Développement Commercial de la Région de Bruxelles-Capitale.

Les organisations de classes moyennes demandent que les pouvoirs publics organisent une campagne d'information auprès non seulement des propriétaires mais également des commerçants locataires se trouvant dans le périmètre de préemption.

Les organisations de classes moyennes constatent que l'avant-projet d'ordonnance s'écarte très fort de la philosophie de base de la législation sur la préemption avec pour objectifs la protection des bâtiments à haute valeur architecturale, la promotion du logement social et la lutte contre la spéculation excessive. En effet, si dans la philosophie initiale, le droit de préemption était un outil urbanistique, l'avant-projet intègre des acteurs et des objectifs à caractère économique.

Elles ne sont donc pas favorables à l'élargissement de la liste des pouvoirs préemptant actuelle à des acteurs comme la STIB, l'ABP, la SRIB et soulignent par ailleurs, qu'il existe déjà des instruments permettant à ces acteurs d'accomplir leurs missions. De plus, contrairement à l'objectif poursuivi par le Gouvernement bruxellois, d'uniformiser la législation sur le droit de préemption entre les trois Régions du pays, elles constatent que les organismes correspondants en Région wallonne, comme par exemple la TEC, ne peuvent pas être bénéficiaires d'un droit de préemption.

Les organisations de classes moyennes considèrent également que l'outil du droit à l'expropriation est plus indiqué pour lutter contre les chancres et les bâtiments insalubres.

Enfin, elles déplorent tout particulièrement que les PME puissent toujours être soumises au droit de préemption.

\*  
\* \*