

Audience publique du 3 mars 2021

Recours formé par
Monsieur ..., ...,
contre deux décisions du bourgmestre de la Ville de Luxembourg,
en présence de Monsieur ..., ...
en matière de droit de préemption

JUGEMENT

Vu la requête inscrite sous le numéro 43532 du rôle et déposée le 5 septembre 2019 au greffe du tribunal administratif par Maître Serge Marx, avocat à la Cour, inscrit au tableau de l'Ordre des avocats à Luxembourg, au nom de Monsieur ..., demeurant à L-..., tendant à l'annulation de 1) la décision du collège échevinal de la ville de Luxembourg du 7 juin 2019, matérialisée par un courrier du bourgmestre de la ville de Luxembourg du 11 juin 2019, d'exercer un droit de préemption relatif à une parcelle inscrite au cadastre de la Ville de Luxembourg section ... de ..., sous le numéro ... et 2) « *la décision du collège échevinal de la Ville de Luxembourg, matérialisée par un courrier du bourgmestre de la Ville de Luxembourg du 5 juillet 2019, réitérant l'exercice du droit de préemption* » sur ladite parcelle ;

Vu l'exploit de l'huissier de justice suppléant Christine Kovelter, en remplacement de l'huissier de justice Carlos Calvo, les deux demeurant à Luxembourg, des 11 et 12 septembre 2019, portant signification de ladite requête 1) à Monsieur ..., demeurant à L-... et 2) à la Ville de Luxembourg, représentée par son collège des bourgmestre et échevins, ayant sa Hôtel de Ville à L-1648 Luxembourg, 42, Place Guillaume II;

Vu la constitution d'avocat à la Cour de la société anonyme Arendt & Medernach SA, inscrite au barreau de Luxembourg, établie et ayant son siège à L-2082 Luxembourg, 41A, avenue J.F. Kennedy, immatriculée au registre de commerce et des sociétés sous le numéro B186371, représentée par Maître Christian Point, avocat à la Cour, inscrit au tableau de l'Ordre des avocats de Luxembourg, déposée le 13 septembre 2019 au greffe du tribunal administratif pour compte de la Ville de Luxembourg, préqualifiée ;

Vu le mémoire en réponse, déposé au greffe du tribunal administratif en date du 13 décembre 2019 par Maître Christian Point au nom la Ville de Luxembourg, préqualifiée ;

Vu le mémoire en réplique déposé au greffe du tribunal administratif en date du 13 janvier 2020 par Maître Serge Marx, au nom de Monsieur ..., préqualifié ;

Vu le mémoire en duplique, déposé au greffe du tribunal administratif en date du 13 février 2020 par Maître Christian Point, au nom de la Ville de Luxembourg, préqualifiée ;

Vu l'avis du tribunal du 13 février 2020 ayant autorisé des mémoires additionnels ;

Vu le mémoire additionnel déposé au greffe du tribunal administratif en date du 30 mars 2020 par Maître Serge Marx, au nom de Monsieur ..., préqualifié ;

Vu le mémoire additionnel, déposé au greffe du tribunal administratif en date du 18 juin 2020 par Maître Christian Point, au nom de la Ville de Luxembourg, préqualifiée ;

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

Le juge-rapporteur entendu en son rapport, ainsi que Maître Serge Marx et Maître Martial Barbian, en remplacement de Maître Christian Point, en leurs plaidoiries respectives à l'audience publique du 6 janvier 2021 ;

Vu l'avis du tribunal du 6 janvier 2021 ayant autorisé des mémoires additionnels ;

Vu le mémoire additionnel déposé au greffe du tribunal administratif en date du 22 janvier 2021 par Maître Serge Marx, au nom de Monsieur ..., préqualifié ;

Vu le mémoire additionnel, déposé au greffe du tribunal administratif en date du 8 février 2021 par Maître Christian Point, au nom de la Ville de Luxembourg, préqualifiée ;

Le juge-rapporteur entendu en son rapport complémentaire, ainsi que Maître Serge Marx et Maître Martial Barbian, en remplacement de Maître Christian Point, en leurs plaidoiries respectives à l'audience publique du 10 février 2021.

A la suite d'un accord trouvé entre Monsieur ... en tant que vendeur et Monsieur ... en tant qu'acheteur et portant sur la vente d'une parcelle inscrite au cadastre de la Ville de Luxembourg, section ... de ..., sous le n° ..., le notaire ... fut chargé par les parties de la préparation de l'acte authentique.

Par un courrier du 11 juin 2019, signé par le bourgmestre de la Ville de Luxembourg, ci-après désigné par « le bourgmestre », le notaire instrumentant fut informé de ce que le collège échevinal de la Ville de Luxembourg, ci-après désigné par « le collège échevinal », avait décidé que la Ville de Luxembourg allait exercer son droit de préemption concernant la parcelle précitée sur le fondement de la loi modifiée du 22 octobre 2008 portant promotion de l'habitat et création d'un pacte logement avec les communes, ci-après désignée par « la loi du 22 octobre 2008 ». Ledit courrier est libellé comme suit :

« Je me permets de revenir à l'avis de réception du 5 juin 2018 par laquelle vous avez soumis un dossier afin de permettre à l'administration communale d'examiner si elle entend exercer son droit de préemption sur de la parcelle inscrite au cadastre sous le numéro ... de la section ... de

En application de l'article 10 de la loi modifiée du 22 octobre 2008, dite « Pacte Logement », je me permets de vous aviser que le collège échevinal a décidé en date du 7 juin 2019 d'exercer son droit de préemption aux prix et conditions mentionnés dans le dossier de notification entré au secrétariat général le 24 mai 2019.

Finally, I ask you to well draft the authentic act in accordance with article 11 of the law cited, while communicating a project of this one to Monsieur [...] of the communal services and of the land development who will coordinate the practicalities. [...] ».

Par courrier électronique du 12 juin 2019, le notaire demanda à la Ville de Luxembourg de justifier de la finalité de l'exercice du droit de préemption. Par un courrier électronique du 14 juin 2019, la Ville de Luxembourg justifia comme suit l'exercice de son droit de préemption :

« Le prédit immeuble est acquis dans un but d'utilité publique, à savoir la mise en œuvre de l'article 3 de la loi modifiée du 22 octobre 2008 portant promotion de l'habitat et la création d'un pacte logement, 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 et de la réalisation de travaux de voirie et d'équipements publics, et/ou en vue de 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.

Le présent acte est soumis à l'approbation par les autorités compétentes. ».

Face au refus du vendeur de signer l'acte notarié, le bourgmestre s'adressa au notaire en date du 5 juillet 2019 dans les termes suivants :

« Dans votre email en date du 26 juin adressé au service des biens communaux, vous nous informez que la signature de l'acte d'acquisition par la Ville de la parcelle en référence, prévue initialement le 27 juin 2019, a dû être annulée en raison du refus du vendeur de signer.

Par la présente je vous informe que le collège échevinal a décidé de confirmer sa décision d'utilisation du droit de préemption tel qu'il est organisé par la loi modifiée du 22 octobre 2008 dite Pacte Logement afin que la Ville puisse acquérir la prédite parcelle dans les conditions prévues dans la prédite loi.

Nous vous prions donc d'organiser la signature de l'acte y relatif dans les délais prévus dans la prédite loi. Le cas échéant, la Ville, en qualité de pouvoir préemptant, se réserve le droit « de demander judiciairement l'exécution forcée de l'opération d'aliénation », tel que prévu explicitement dans l'article 11 de la prédite loi. »

Par un courrier de son litismandataire du 15 juillet 2019, Monsieur ... s'adressa au bourgmestre pour contester l'exercice du droit de préemption en faisant principalement valoir que la parcelle litigieuse ne serait pas soumise à un droit de préemption et subsidiairement que le droit de préemption ne pourrait pas être exercé de façon abstraite, mais devrait être justifié par un projet concret ou en voie de concrétisation, contestation par rapport à laquelle la Ville de Luxembourg prit position par un courrier du 9 août 2019.

Par requête déposée au greffe du tribunal administratif le 5 septembre 2019 et inscrite sous le numéro 43532 du rôle, Monsieur ... a introduit un recours en annulation contre 1) la décision du collège échevinal de la Ville de Luxembourg du 7 juin 2019, matérialisée par un courrier du bourgmestre de la Ville de Luxembourg du 11 juin 2019, d'exercer un droit de

préemption relatif à la parcelle inscrite au cadastre de la Ville de Luxembourg, section ... de ..., sous le n° ... et 2) « la décision du collège échevinal de la Ville de Luxembourg, matérialisée par un courrier du bourgmestre de la Ville de Luxembourg du 5 juillet 2019, réitérant l'exercice du droit de préemption » relatif à la même parcelle.

Il convient de relever que Monsieur ... n'a pas fourni de mémoire en réponse dans le délai légal, bien que la requête introductive ait été signifiée par exploit de l'huissier de justice suppléant Christine Kovelter, en remplacement de l'huissier de justice Carlos Calvo, en date du 11 septembre 2019. Conformément aux dispositions de l'article 6 de la loi modifiée du 21 juin 1999 portant règlement de procédure devant les juridictions administratives, ci-après désignée par « la loi du 21 juin 1999 », le tribunal statue néanmoins à l'égard de toutes les parties par un jugement ayant les effets d'une décision contradictoire, même si la partie défenderesse n'a pas comparu dans le délai prévu par la loi.

Compétence du tribunal

Dans sa réponse, après avoir retracé les faits et rétroactes tels que repris ci-avant, la Ville de Luxembourg conclut à l'incompétence du tribunal administratif pour connaître du recours.

Elle fait valoir qu'en application des dispositions de la loi du 22 octobre 2008 combinées avec celles de l'article 1583 du Code civil, sa décision de préemption - aux prix et conditions mentionnés dans le dossier de notification du notaire - aurait emporté *de jure* la conclusion de la vente et le transfert de propriété de la parcelle à son profit.

En exerçant son droit de préemption, elle se serait valablement substituée à la partie requérante, acquéreur pressenti, et serait donc devenue propriétaire de la parcelle litigieuse.

La Ville de Luxembourg fait valoir que sa décision d'exercer son droit de préemption ne constituerait pas une décision détachable du contrat conclu susceptible de faire l'objet d'un recours contentieux devant les juridictions administratives, tout en relevant que la loi du 22 octobre 2008 ne prévoirait pas de mécanisme légal comparable à celui instauré en matière de marchés publics de *standstill* ayant pour objet de prévoir un délai minimum entre la décision d'attribution du marché et la conclusion du contrat, afin de permettre à un soumissionnaire dont l'offre a été rejetée de saisir le président du tribunal administratif dans le but de suspendre l'exécution de la décision d'attribution et d'empêcher la conclusion du contrat.

Au contraire, la loi du 22 octobre 2008 organiserait à travers son article 11 non pas l'intervention du juge administratif, mais celle du juge judiciaire dans l'hypothèse où le propriétaire cédant ne signe pas l'acte authentique après l'exercice du droit de préemption, de sorte que ledit article 11 attribuerait compétence en la matière aux juridictions de l'ordre judiciaire.

La Ville de Luxembourg en conclut que le juge administratif ne serait pas compétent pour intervenir en la présente matière, tout en rappelant qu'en vertu de l'article 84 de la Constitution, les juridictions administratives ne disposeraient pas de la compétence d'annuler un contrat.

En se référant au régime de répartition des compétences entre les juridictions de l'ordre judiciaire et de l'ordre administratif conformément aux articles 84, 85 et 95bis de la

Constitution, la Ville de Luxembourg souligne que le juge judiciaire, ayant plénitude de juridiction, serait le juge de droit commun lorsque le litige porte sur des droits subjectifs. Le juge administratif disposerait, quant à lui, d'une compétence d'attribution limitée à l'hypothèse d'une contestation dont la connaissance lui a été spécialement attribuée par la loi.

En l'espèce, non seulement elle n'aurait pas pris de décision distincte, sinon détachable du contrat de vente conclu par l'exercice du droit de préemption, mais, de plus, le présent litige viserait à voir dire qu'elle-même n'aurait pas valablement exercé le droit de préemption qui lui serait reconnu par la loi du 22 octobre 2008, de sorte à porter sur l'exercice et la détention de droits subjectifs dont la contestation relèverait de la compétence exclusive des juridictions de l'ordre judiciaire, aucune loi n'attribuant, d'après la Ville de Luxembourg, en la matière une compétence d'attribution aux juridictions administratives.

Pour appuyer sa contestation quant à la compétence du tribunal administratif, la Ville de Luxembourg se réfère encore à deux jugements du Tribunal administratif du 3 juin 2019, inscrit sous le numéro 40914 du rôle, et 27 septembre 2019, inscrit sous les numéros 40907 et 41404 du rôle.

Monsieur ... conclut au rejet de ce moyen et insiste sur la compétence du tribunal administratif pour connaître du présent recours

Dans sa duplique, la Ville de Luxembourg, tout en admettant que par un arrêt du 21 janvier 2020, inscrit sous le numéro 43240C du rôle, la Cour administrative a retenu que le juge administratif est compétent pour connaître de la légalité de la décision d'exercer un droit de préemption comme étant un acte détachable, déclare maintenir son moyen d'incompétence, tout en se rapportant à prudence de justice à cet égard et en soulignant qu'une incompétence du juge administratif n'impliquerait pas une atteinte au droit à un recours effectif dans la mesure où l'acquéreur évincé pourrait agir devant le juge civil. La Ville de Luxembourg relève encore qu'il semblerait découler de l'arrêt précité que la conclusion du contrat de vente entre le vendeur et le pouvoir préemptant au sens de l'article 1583 du Code civil se cristalliserait au plus tard au moment de la notification de l'exercice du droit de préemption à l'adresse du notaire.

Dans son mémoire additionnel du 30 mars 2020, Monsieur ... donne à considérer que son argumentation développée pour appuyer la compétence du juge administratif en la présente matière serait confirmée par la Cour administrative dans son arrêt du 21 janvier 2020, précité, tandis que la Ville de Luxembourg réitère son moyen d'incompétence.

Le tribunal est amené à retenir que c'est à tort que la commune conclut 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 de nature à faire grief.

En effet, tel que cela a été retenu dans l'arrêt précité de la Cour administrative du 21 janvier 2020, ayant réformé le jugement du tribunal administratif du 3 juin 2019, invoqué par la commune, de même que dans un arrêt plus récent du 5 janvier 2021, inscrit sous le numéro 44939C rôle, la décision d'exercer le droit de préemption tel que prévu par la loi du 22 octobre 2011 constitue une décision administrative au sens de l'article 2 de la loi modifiée du

7 novembre 1996 portant organisation des juridictions administratives, ci-après désignée par « la loi du 7 novembre 1996 », de nature à porter grief à un administré, en l'occurrence en premier lieu à l'acquéreur évincé et relève en tant que telle de la compétence des juridictions administratives.

Tel que cela a été retenu par la Cour administrative, 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.

C'est cette décision détachable et préalable, portant sur l'exercice d'un droit de préemption, comportant l'exercice de droits exorbitants du droit commun en vertu de prérogatives de puissance publique conférées par la loi, 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, ni la Constitution, ni par ailleurs aucune loi ne prévoyant, de manière générale, une compétence contraire incompatible avec celle dérogée par elle dans le chef des juridictions de l'ordre administratif¹.

Le moyen d'incompétence *ratione materiae* des juridictions de l'ordre administratif soulevé par Ville de Luxembourg est partant à rejeter.

Recevabilité du recours

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.

La Ville de Luxembourg conclut à l'irrecevabilité du recours en annulation pour défaut d'intérêt à agir dans le chef du requérant et pour défaut de caractère décisionnel du courrier du 5 juillet 2019.

Ainsi, elle est d'avis que le courrier du 5 juillet 2019 adressé par le bourgmestre au notaire ... ne contiendrait aucun caractère décisionnel et ne serait pas de nature à produire par lui-même des effets juridiques sur la situation de Monsieur ..., de sorte à ne pas être de nature à causer grief.

Ce courrier, qui d'ailleurs aurait été adressé au notaire ..., contiendrait uniquement le constat du bourgmestre d'une information donnée le 26 juin 2019 selon laquelle le rendez-vous pour la signature de l'acte notarié formalisant la vente à la Ville de Luxembourg aurait dû être annulé en raison du refus du vendeur de signer et confirmerait, par ailleurs, la décision de la Ville de Luxembourg d'exercer son droit de préemption, tout en réitérant la demande «*d'organiser la signature de l'acte y relatif*».

¹ Cour adm. 21 janvier 2020, inscrit sous le numéro 43240C du rôle ; Cour adm. 5 janvier 2021, inscrit sous le numéro 44939C rôle.

Dès lors, ledit courrier contiendrait uniquement une prise de position adressée au notaire suite au refus de Monsieur ... de signer l'acte notarié et exposerait son maintien de sa décision de préemption.

S'y ajouterait que ce courrier n'aurait pas été rédigé suite à une intervention ou réclamation de la partie requérante.

Enfin, la Ville de Luxembourg estime qu'à supposer qu'un caractère décisionnel puisse être décelé dans le courrier du 5 juillet 2019, le recours serait irrecevable pour défaut sinon insuffisance d'intérêt à agir.

Dans sa réplique, Monsieur ... déclare se rapporter à prudence du tribunal quant au caractère décisionnel du courrier du 5 juillet 2019, tout en faisant valoir que même à supposer que celui-ci ne contiendrait pas d'élément décisionnel, cela ne remettrait pas pour autant en cause la recevabilité du recours dirigé contre la décision du 7 juin 2019.

Il convient de prime abord d'examiner si le courrier du 5 juillet 2019 véhicule une décision faisant grief et partant susceptible de recours.

Aux termes de l'article 2, paragraphe (1) de la loi du 7 novembre 1996, un recours est ouvert « *contre toutes les décisions administratives à l'égard desquelles aucun autre recours n'est admissible* ».

Cette disposition limite l'ouverture d'un recours devant les juridictions administratives notamment aux conditions cumulatives que l'acte litigieux doit constituer une décision administrative, c'est-à-dire émaner d'une autorité administrative légalement habilitée à prendre des décisions unilatérales obligatoires pour les administrés et qu'il doit s'agir d'une véritable décision, affectant les droits et intérêts de la personne qui la conteste².

L'acte émanant d'une autorité administrative, pour être sujet à un recours contentieux, doit dès lors constituer, dans l'intention de l'autorité qui l'émet, une véritable décision, à qualifier d'acte de nature à faire grief, c'est-à-dire un acte de nature à produire par lui-même des effets juridiques affectant la situation personnelle ou patrimoniale de celui qui réclame³.

Si le caractère décisoire de l'acte attaqué est une condition nécessaire à la recevabilité du recours contentieux, il n'est pas pour autant une condition suffisante. En effet, pour être susceptible de faire l'objet d'un recours la décision critiquée doit encore être de nature à faire grief⁴.

Plus particulièrement, n'ont pas cette qualité de décision faisant grief, comme n'étant pas destinées à produire, par elles-mêmes, des effets juridiques, les informations données par

² F. Schockweiler, Le contentieux administratif et la procédure administrative non contentieuse en droit luxembourgeois, n° 46, p. 28.

³ Trib. adm. 18 juin 1998, n° 10617 et 10618, Pas. adm. 2020, V° Actes administratifs, n° 40, et les autres références y citées.

⁴ idem.

l'administration, tout comme les déclarations d'intention ou encore les actes préparatoires d'une décision⁵.

En l'espèce, si le tribunal rejoint la Ville de Luxembourg dans son constat que les explications du bourgmestre fournies dans le courrier du 5 juillet 2019 et concernant les modalités de signature de l'acte notarié sont dépourvues de caractère décisionnel, il est toutefois amené à retenir que, contrairement à ce qu'affirme la Ville de Luxembourg, le bourgmestre s'est référé dans le même courrier encore à une décision prise par le collège échevinal de confirmer sa décision d'exercer le droit de préemption. A cet égard, le tribunal relève que le courrier du 5 juillet 2019, certes adressé au notaire instrumentant, s'inscrit dans la suite d'une contestation de l'exercice du droit de préemption de la Ville de Luxembourg adressée par le vendeur au notaire en date du 20 juin 2019. Dans la mesure où le bourgmestre informe le notaire que « *le collège échevinal a décidé de confirmer sa décision d'utilisation du droit de préemption* », le courrier du 5 juillet 2019 porte ainsi information d'une décision du collège échevinal, prise à une date non indiquée, de confirmer, après examen des contestations de Monsieur ..., sa décision d'exercer le droit de préemption. Dès lors, Monsieur ... a valablement pu diriger son recours également contre une décision prise par le collège échevinal réitérant l'exercice du droit de préemption, matérialisée à travers le courrier du 5 juillet 2019.

Les contestations afférentes de la Ville de Luxembourg sont partant rejetées.

S'agissant ensuite de l'intérêt à agir dans le chef de Monsieur ... un intérêt à agir, la Ville de Luxembourg se prévaut de l'article 7 de la loi du 22 octobre 2008 et conclut qu'au regard de la condition suspensive de la renonciation au droit de préemption par le pouvoir préemptant y prévue, il ne pourrait y avoir de vente devenue parfaite par l'accord sur le prix et sur la chose vendue. Par ailleurs, par l'effet de cette condition suspensive et par son exercice du droit de préemption, Monsieur ... ne serait jamais devenu propriétaire du terrain litigieux.

La Ville de Luxembourg estime que si le tribunal, après un examen au fond, devait constater qu'elle a valablement exercé son droit de préemption, il devrait par la force des choses considérer qu'à défaut de réalisation de la condition suspensive inscrite à l'article 7 de la loi du 22 octobre 2018, l'accord initial entre Monsieur ... et Monsieur ..., sur la base duquel cette dernière se fonde précisément pour justifier son intérêt à agir, serait censé ne jamais avoir existé. Comme ainsi l'accord sur lequel Monsieur ... fonde son intérêt à agir devrait être considéré comme non avenu, la conséquence en serait une absence d'intérêt à agir dans son chef.

Dans sa réplique, Monsieur ... estime avoir, en tant qu'acquéreur évincé, un intérêt né, actuel, direct, personnel et légitime pour agir.

Dans sa duplique, la Ville de Luxembourg maintient ses contestations quant à l'intérêt à agir et réitère en substance son argumentation antérieure, tout en soulignant que contrairement à ce qui est avancé par Monsieur ..., sa décision de préemption n'aurait pas eu pour effet que la partie requérante se serait trouvée être « *spoliée de ses droits* », ni n'y

⁵ Cour adm. 22 janvier 1998, n° 9647C, Pas. adm. 2020, V° Actes administratifs, n° 62 et les autres références y citées ; Trib. adm., 23 juillet 1997, n° 9658 du rôle, confirmé sur ce point par arrêt du 19 février 1998, n° 10263C, Pas. adm. 2020, V° Actes administratifs, n° 63 et les autres références y citées.

aurait-il une altération de son « *droit de propriété* ». Par ailleurs, la jurisprudence française citée par Monsieur ... pour justifier son intérêt à agir ne serait pas pertinente puisque la question de l'intérêt à agir ne semblerait pas avoir été débattue dans l'affaire en question.

Dans son mémoire additionnel, Monsieur ... fait valoir que l'arrêt de la Cour administrative du 21 janvier 2020, précité, confirmerait son intérêt à agir en sa qualité d'acquéreur évincé.

Il convient de relever qu'en matière de contentieux administratif portant sur des droits objectifs, l'intérêt ne consiste pas dans un droit allégué, mais dans le fait vérifié qu'une décision administrative affecte négativement la situation en fait ou en droit d'un administré qui peut partant tirer un avantage corrélatif de la sanction de cette décision par le juge administratif⁶.

En effet, pour justifier d'un intérêt à agir, il faut pouvoir se prévaloir de la lésion d'un intérêt personnel dans le sens que la réformation ou l'annulation de l'acte attaqué confère au demandeur une satisfaction certaine et personnelle⁷. Ainsi, il faut non seulement que la décision querellée entraîne des conséquences fâcheuses pour le demandeur, mais encore que l'annulation poursuivie mette fin à ces conséquences⁸.

En l'espèce, il n'est pas contesté que Monsieur ... a trouvé un accord avec Monsieur ... portant sur la vente de la parcelle litigieuse et que les parties venderesse et acquéreuse ont chargé le notaire ... de la préparation de l'acte notarié. Il n'est pas non plus contesté que l'exercice du droit de préemption par la Ville de Luxembourg a évincé Monsieur ... en tant qu'acquéreur.

Le tribunal est amené à retenir que dès lors que l'acquéreur évincé a manifesté sa volonté sérieuse d'acquérir le bien immobilier litigieux, volonté non remise en question en l'espèce, celle-ci s'étant d'ailleurs manifestée en l'occurrence par les démarches réalisées auprès du notaire instrumentant en vue de la préparation de l'acte notarié, le fait que l'acquéreur se trouve évincé par l'exercice du droit de préemption et est de la sorte privé d'une occasion d'acheter le bien immobilier qu'il entendait acquérir, lui confère un intérêt suffisant à diriger un recours contre la décision d'exercer un droit de préemption, cette conclusion s'imposant indépendamment de la discussion menée entre les parties à l'instance tournant autour de la question de savoir si Monsieur ... peut faire valoir une atteinte à son droit de propriété. Dès lors, en sa qualité d'acquéreur évincé par l'exercice du droit de préemption, Monsieur ... justifie à suffisance d'un intérêt à agir pour contrôler la légalité de l'exercice du droit de préemption par la Ville de Luxembourg.

Cette conclusion n'est pas éternisée par l'argumentation de la Ville de Luxembourg fondée sur l'article 7 de la loi du 22 octobre 2008, aux termes duquel « *toute convention portant sur une aliénation visée à l'article 4 est irréfragablement réputée conclue sous condition suspensive de la renonciation à l'exercice du droit de préemption visée à l'article 3.* ». Si certes, en vertu de cette disposition, toute convention portant sur une aliénation visée

⁶ Cour adm. 14 juillet 2009, n° 23857C et 23871C du rôle, Pas. adm. 2020, V° Procédure contentieuse, n°3 et les autres références y citées.

⁷ Trib. adm. 22 octobre 2007, n° 22489 du rôle, Pas. adm. 2020, V° Procédure contentieuse, n° 12 et les autres références y citées.

⁸ En ce sens : Trib. adm. 7 novembre 2016, n° 36132 et 36133 du rôle, Pas. adm. 2020, V° Procédure contentieuse, n° 13 et les autres références y citées.

à l'article 4 de la loi du 22 octobre 2008 est conclue sous la condition suspensive de la renonciation à l'exercice du droit de préemption, condition qui ne s'est pas réalisée en l'espèce dans la mesure où la Ville de Luxembourg a exercé son droit de préemption, la conclusion à en tirer n'est toutefois pas, comme la Ville de Luxembourg l'entend, l'irrecevabilité du recours de l'acquéreur évincé pour défaut d'intérêt à agir au motif que l'accord avec le vendeur serait censé n'avoir jamais existé, puisqu'une telle approche aurait pour effet d'enlever toute possibilité de recours à celui-ci, qui forcément se trouve confronté à la clause suspensive légale et qui de ce fait ne pourrait jamais faire contrôler la légalité de la décision d'exercer le droit de préemption.

Il suit de l'ensemble des considérations qui précèdent que les contestations de la Ville de Luxembourg concernant l'intérêt à agir de Monsieur ... sont à rejeter.

Le recours en annulation introduit en l'espèce est dès lors à déclarer recevable pour avoir été introduit dans les formes et délai de la loi.

Quant au fond

A l'appui de son recours et suivant le dernier état de ses conclusions, Monsieur ... invoque 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) illégalité des motifs à la base de l'exercice du droit de préemption en ce que, d'une part, la parcelle visée ne correspondrait à aucun des cas d'ouverture du droit de préemption prévus, à l'article 3 de la loi du 22 octobre 2008, et, d'autre part, la Ville de Luxembourg n'aurait pas justifié de l'existence d'un projet concret ou en voie de concrétisation.

Dans son mémoire additionnel du 18 juin 2020, la Ville de Luxembourg conclut à l'inadmissibilité du moyen fondé sur une violation de l'article 9 du règlement grand-ducal du 8 juin 1979, invoqué pour la première fois dans le mémoire additionnel du 30 mars 2020, au motif qu'il dépasserait le cadre tracé par l'autorisation du tribunal de déposer un mémoire additionnel, la Ville de Luxembourg affirmant que tant la demande du litismandataire du demandeur que l'autorisation consécutive du tribunal pour déposer des mémoires additionnels, aurait été limitée à la question de la compétence *ratione materiae* du tribunal à la suite de l'arrêt de la Cour administrative du 21 janvier 2020.

A l'audience des plaidoiries du 6 janvier 2021, le litismandataire de Monsieur ... a encore soulevé un moyen fondé sur l'incompétence du conseil échevinal pour décider de l'exercice du droit de préemption, moyen par rapport auquel les parties ont été autorisées, chacune, à prendre position à travers un mémoire additionnel.

Dans son mémoire additionnel, en relevant qu'un moyen fondé sur l'incompétence de l'auteur serait un moyen d'ordre public, le demandeur conclut à l'annulation des deux décisions attaquées, au motif que les décisions d'exercer le droit de préemption auraient été prises par le collège échevinal de la Ville de Luxembourg, sans que le conseil communal ne soit intervenu pour entériner la décision du collège échevinal, en s'appuyant sur un jugement

du tribunal administratif du 22 juillet 2020, inscrit sous le numéro 42595 du rôle, et l'arrêt précité de la Cour administrative du 5 janvier 2021.

Dans son mémoire additionnel, la Ville de Luxembourg demande en ordre principal à ce que le moyen d'incompétence soit écarté pour avoir été développé pour la première fois oralement à l'audience des plaidoiries, tout en soulignant que l'article 2, paragraphe (1) de la loi du 7 novembre 1996 ne distinguerait pas entre les moyens d'annulation qui sont d'ordre public et ceux qui ne sont pas reconnus comme tels, de sorte qu'elle estime qu'un moyen d'incompétence de l'auteur de la décision attaquée ne serait pas à qualifier comme étant d'ordre public. D'ailleurs, le moyen aurait été soulevé par le litismandataire du demandeur à l'audience des plaidoiries et non pas par le tribunal.

Subsidiairement, la Ville de Luxembourg conclut au rejet du moyen d'incompétence. En se prévalant de l'arrêt précité de la Cour administrative du 5 janvier 2021, elle estime que le collège échevinal aurait pu prendre la décision d'exercer le droit de préemption. Tout en admettant que le conseil communal n'aurait pas encore entériné ces décisions, elle fait valoir que cet entérinement pourrait utilement intervenir jusqu'à la passation de l'acte notarié, tout en expliquant qu'elle aurait jugé qu'il serait préférable d'attendre l'issue du recours contentieux avant de soumettre la décision d'exercice du droit de préemption à l'entérinement du conseil communal et en rappelant que Monsieur ... se serait opposé à la signature de l'acte malgré sommation.

Il convient de prime abord de prendre position quant aux contestations de la Ville de Luxembourg concernant l'admissibilité du moyen fondé sur une violation de l'article 9 du règlement grand-ducal du 8 juin 1979 et du moyen fondé sur l'incompétence du collège échevinal.

Conformément à l'article 7 de la loi du 21 juin 1999, le nombre des mémoires admissibles est en principe limité à deux, y compris la requête introductive d'instance, le président du tribunal ou le président de la chambre appelée à connaître de l'affaire pouvant toutefois, dans l'intérêt de l'instruction de l'affaire, ordonner la production de mémoire supplémentaires.

Au risque d'enlever tout effet utile aux règles de procédure édictées par la loi du 21 juin 1999, axées sur une prompt évacuation des affaires contentieuses dans l'intérêt bien compris d'une bonne administration de la justice⁹, et plus particulièrement à celles tenant au nombre limité des mémoires admissibles, le tribunal retient que, d'une part, la production de mémoires additionnels ne peut être accordée que pour des motifs dûment justifiés par des considérations tenant à l'intérêt de l'instruction de l'affaire, et, d'autre part, dans l'hypothèse vérifiée de l'intérêt de l'instruction, les mémoires additionnels autorisés ne peuvent excéder le cadre strictement limité de l'autorisation afférente, ensemble la demande formulée par les plaideurs, sauf, le cas échéant, l'hypothèse de moyens d'ordre public que le tribunal doit soulever même d'office.

En l'espèce, le tribunal constate que le moyen fondé sur une violation de l'article 9 du règlement grand-ducal du 8 juin 1979 a été invoqué pour la première fois à l'appui du mémoire additionnel de Maître Marx du 30 mars 2020, déposé à la suite d'une autorisation du tribunal conformément à un avis du 13 février 2020, ayant fait droit à une demande afférente

⁹ En ce sens : Cour adm. 11 octobre 2016, n° 37833 du rôle, Pas. adm. 2020, V° Procédure contentieuse, n° 886.

de Maître Marx suivant un courrier du 12 février 2020. Aux termes de ce courrier, le demandeur a sollicité l'autorisation de déposer, par exception à la limitation du nombre des écrits se dégageant de l'article 7, précité, un mémoire additionnel afin de « *prendre position sur les incidences de l'arrêt rendu par la Cour administrative du 21 janvier 2020 (rôle n° 43240C) sur la présente affaire* », et aux termes de l'avis du tribunal du 13 février 2020 la possibilité de déposer un mémoire additionnel a été expressément limitée à cette question.

Force est de constater que l'arrêt de la Cour administrative du 21 janvier 2020, précité, a statué, tel que relevé ci-avant, exclusivement sur la question de la compétence des juridictions administratives en la présente matière et a, pour le surplus, renvoyé le dossier devant le tribunal administratif. S'il était dans l'intérêt de l'instruction de la présente affaire de permettre à chacune des parties de prendre position sur les suites de cet arrêt, étant relevé qu'à travers ledit arrêt, intervenu après le dépôt du mémoire en réplique dans la présente affaire dans laquelle la même question est litigieuse, la Cour administrative a eu l'occasion pour la première fois de trancher la question de la compétence des juridictions administratives en la présente matière, force est toutefois de constater que la demande de déposer un mémoire additionnel et l'autorisation afférente du tribunal s'inscrivaient dans le cadre strict des incidences de l'arrêt du 21 janvier 2020. Conformément aux principes retenus ci-avant, les mémoires additionnels n'ont pu porter que sur l'incidence de l'arrêt de la Cour administrative, partant sur la question de la compétence des juridictions administratives en la présente matière au regard de la solution retenue par la Cour administrative.

Dans ces conditions, l'ensemble des développements figurant dans les mémoires additionnels et dépassant ce cadre strict de l'autorisation du tribunal, en l'occurrence le moyen fondé sur une violation de l'article 9 du règlement grand-ducal du 8 juin 1979, doivent être écartés des débats.

S'agissant ensuite du moyen fondé sur l'incompétence du conseil échevinal, le tribunal retient que s'il est vrai que celui-ci a été soulevé par le demandeur pour la première fois oralement à l'audience publique du 6 janvier 2021, et s'il est encore vrai que la procédure devant les juridictions administratives est essentiellement écrite, de sorte que des moyens soulevés pour la première fois oralement à l'audience des plaidoiries sont à écarter, tel n'est toutefois pas le cas des moyens d'ordre public, qui sont même à soulever d'office par le tribunal. Or, la question de la compétence de l'auteur de la décision attaquée, bien qu'elle ne soit pas identifiée comme telle par la loi du 7 novembre 1996, est une question d'ordre public dans la mesure où elle touche au bon fonctionnement des pouvoirs publics¹⁰.

S'agissant ensuite du bien-fondé du moyen d'incompétence, le tribunal relève de prime abord que la loi du 22 octobre 2008 ne donne aucune indication quant à l'organe communal compétent pour l'exercice du droit de préemption.

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 modifiée du 13 décembre 1988, ci-après désignée par « la loi communale ».

¹⁰ En ce sens : trib. adm. 11 février 1998, n°9746 du rôle, Pas. adm. 2020, V° Compétence, n° 1 et les autres références y indiquées ; trib. adm 15 mars 2000, n° 11557 du rôle, Pas. adm. 2020, V° Procédure contentieuse, n° 329 ; trib. adm. 8 décembre 2004, n°17982 du rôle, Pas. adm. 2020, V° Procédure contentieuse, n° 445 et les autres références y citées.

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 collège 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 collège visite ces établissements chaque fois qu'il le juge convenable, veille à ce qu'ils ne s'écarternt 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.

Suivant les enseignements de l'arrêt précité de la Cour administrative du 5 janvier 2021, si rien n'empêche que dans le mois de l'accusé de réception du dossier, le conseil communal, conformément à son pouvoir général de régler tout ce qui est d'intérêt communal lui attribué par l'article 28 de la loi communale, décide de l'exercice du droit de préemption et que ce soit cette décision qui puisse être notifiée au notaire commis, c'est l'organe exécutif de la commune, à savoir le collège échevinal, qui, eu égard aux délais essentiellement courts prévus en la matière, est habilité à prendre, notamment en application de l'article 57, n^{os} 1 et 7, de la loi communale, la décision d'exercer le droit de préemption. En revanche, dans la mesure où la décision d'exercer le droit de préemption implique nécessairement l'acquisition du bien immobilier préempté, l'intervention du conseil communal est également requise, par référence également à l'article 106 de la loi communale¹¹, la Cour administrative ayant expressément souligné que la décision d'exercice du droit de préemption par le collège échevinal n'est envisageable que sous obligation d'entérinement par le conseil communal.

¹¹ Requéant l'approbation du ministre de l'Intérieur des délibérations du conseil communal portant sur des acquisitions immobilières dépassant une certaine valeur.

En l'espèce, il est constant que les deux décisions litigieuses d'exercer le droit de préemption ont été prises par le collège échevinal. Si cette façon de procéder n'est pas sujette à critique au regard des principes retenus ci-avant, le tribunal constate néanmoins que la Ville de Luxembourg admet qu'au jour des plaidoiries, le conseil communal n'a pas entériné les décisions du conseil échevinal.

Il est certes vrai que la Cour administrative a retenu dans son arrêt précité du 5 janvier 2021 que l'entérinement du conseil communal doit intervenir en temps utile et, en toute hypothèse, avant que n'ait lieu la passation de l'acte notarié à dresser, qui, d'après les prévisions de la loi, doit intervenir dans les trois mois de la notification de la décision d'exercice du droit de préemption au notaire, et, le cas échéant, de la décision de tutelle du ministre compétent. Il est encore vrai qu'en l'espèce, encore qu'une sommation de passer l'acte ait été signifiée au vendeur le 5 septembre 2019 pour se présenter devant notaire pour la signature de l'acte le 10 septembre 2019, la passation de l'acte notarié n'a pas encore eu lieu. La Ville de Luxembourg n'est toutefois pas fondée à conclure de ce fait au rejet du moyen fondé sur le vice d'incompétence de l'auteur des actes attaqués, ni à en déduire qu'à défaut de signature de l'acte notarié endéans le délai prévu par la loi, l'entérinement du conseil communal, qu'elle n'avait d'ailleurs même pas prévu dans la mesure où une sommation de passer l'acte avait été adressée au vendeur pour signer l'acte le 10 septembre 2019 sans que l'entérinement du conseil communal n'avait eu lieu à ce moment-là, pourrait intervenir même après que le tribunal ait tranché sur la légalité de l'exercice du droit de préemption. Le tribunal relève de prime abord que dans l'affaire dont était saisie la Cour administrative, le conseil communal avait entériné l'exercice du droit de préemption avant la signature de l'acte notarié, intervenue endéans le délai de la loi du 22 octobre 2008 et en tout cas largement avant que la Cour ait eu à statuer, de sorte qu'elle n'avait pas à trancher la question de l'incidence du défaut de signature de l'acte notarié endéans le délai prévu par la loi. Au-delà de ce constat, le tribunal est amené à retenir qu'à l'instar du régime des autorisations d'ester en justice dégagé par la jurisprudence des juridictions administratives, - suivant lequel l'autorisation du conseil communal permettant à la commune d'ester en justice peut certes intervenir en cours de procédure, mais doit intervenir au plus tard au moment de la prise en délibéré de l'affaire¹² et auquel la Cour administrative s'est expressément référée dans son analyse des règles de compétence en la présente matière -, le respect des règles de compétence en la présente matière et telles que dégagées par la Cour administrative dans l'arrêt dont se prévaut la Ville de Luxembourg, doit pouvoir être contrôlé par le tribunal suivant la situation telle qu'elle se cristallise au plus tard au jour des plaidoiries. Ainsi, si au jour des plaidoiries, l'entérinement du conseil communal, fait, comme en l'espèce, défaut, le tribunal ne peut que constater que l'une des conditions tenant au respect des règles de compétence dans le processus décisionnel n'a pas été respectée. Admettre que, dans une telle hypothèse, l'entérinement par le conseil communal puisse intervenir après la prise en délibéré de l'affaire reviendrait à faire échapper les décisions portant exercice du droit de préemption au contrôle juridictionnel en ce qui concerne le respect des règles de compétence, aucune sanction ne pouvant plus intervenir dans l'hypothèse où l'acte notarié était signé après un procès devant les juridictions administratives malgré l'absence d'entérinement par le conseil communal, pourtant requis tel que cela a été expressément confirmé par la Cour administrative dans l'arrêt précité.

¹² Cour adm. 18 mai 2000, n° 11488C du rôle, Pas. adm. 2020, V° Procédure Contentieuse, n° 180 et les autres références y citées.

Au regard de l'ensemble des considérations qui précèdent, le tribunal est amené à retenir que les deux décisions attaquées, à défaut par le conseil communal d'avoir, au moment où l'affaire a été prise en délibéré, entériné ces décisions, sont viciées pour incompétence 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 du 22 octobre 2008.

A cet égard, au-delà de l'affirmation présentée en ordre principal que la parcelle litigieuse ne serait pas en tant que telle soumise au droit de préemption, le demandeur fait valoir que le droit de préemption ne pourrait pas être exercé de manière abstraite, mais devrait être justifié par un projet concret ou en voie de concrétisation en s'appuyant, à cet égard, sur les travaux parlementaires à la base de la loi du 22 octobre 2008. Or en l'espèce, il n'existerait aucun projet concret ou en voie de concrétisation, le demandeur en voulant pour preuve que les services de la Ville de Luxembourg se borneraient à citer dans leur courriel du 14 juin 2019 adressé au notaire l'article 3 *in fine* de la loi du 22 octobre 2008 de façon abstraite pour justifier l'exercice du droit de préemption. De même, la tentative de justification donnée par la Ville de Luxembourg dans son courrier du 9 août 2019, par référence à l'aménagement d'une aire de jeux, qui de plus, suivant le demandeur, ne serait pas réalisable compte tenu de la configuration du terrain, serait insuffisante pour permettre l'exercice d'un droit de préemption et resterait à l'état de pure allégation et ne serait sustentée par aucun projet concret qui aurait existé au moment de l'exercice du droit de préemption.

Dans sa réponse, par rapport au reproche tenant au défaut d'indication de l'objectif pour lequel le droit de préemption est exercé, la Ville de Luxembourg fait valoir que l'article 3, alinéa 2 de la loi du 22 octobre 2008 n'imposerait pas que le droit de préemption ne peut être exercé qu'en cas de projet concret ou en voie de concrétisation, de sorte que le demandeur entendrait ajouter au texte de loi ce qu'il ne prévoirait pas. S'y ajouterait que les dispositions de la loi du 22 octobre 2008 n'exigeraient pas du pouvoir préemptant d'exposer les motifs à la base de sa décision de préemption dans l'information de l'exercice de son droit donnée au notaire. Elle poursuit qu'il résulterait de l'article 3 alinéa 2, précité, que le droit de préemption pourrait être exercé non seulement en vue de la réalisation de logements sociaux tels que visés par la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement, ci-après désignée par « la loi du 25 février 1979 », mais également 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* ». La Ville de Luxembourg donne encore à considérer que, contrairement aux développements du demandeur, elle n'aurait pas exposé qu'elle avait exercé son droit de préemption en vue de la mise en place d'une aire de jeux, mais qu'elle aurait souligné dans son courrier du 9 août 2019 que l'article 23, paragraphe (2), précité, de la loi modifiée du 19 juillet 2004, ci-après désignée par « la loi du 19 juillet 2004 », ferait notamment référence à la réalisation d'aires de jeux et de verdure ainsi que de plantations, qui seraient des aménagements parfaitement envisageables dans une « *zone forestière [FOR]* » selon les règles d'affectation prévues par la partie écrite de son plan d'aménagement général. La Ville de Luxembourg en conclut que l'exercice du droit de préemption en l'espèce s'inscrirait dans les prévisions de l'article 3,

alinéa 2 de la loi du 22 octobre 2008 et qu'elle n'aurait fait qu'exercer un droit qui lui était reconnu par la loi.

Dans sa réplique, le demandeur maintient ses contestations quant à l'existence dans le chef de la Ville de Luxembourg d'un projet concret, tout en donnant à considérer que le droit de préemption constituerait une limitation du droit de propriété constitutionnellement protégé, de sorte que son exercice devrait s'inscrire dans un cadre très stricte, sous peine de violer les articles 11, paragraphe (6) et 16 de la Constitution et la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des libertés fondamentales (CEDH). Cette considération justifierait l'exigence que toute décision de préemption devrait être motivée par la nature et la réalité du projet en vue duquel le pouvoir préemptant exerce son droit de préemption, qui ne consisterait pas en une condition non prévue par la loi et qui serait également confirmée par la jurisprudence française en la matière. A défaut d'indication de projet concret, le droit de préemption pourrait être exercé, comme en l'espèce, à d'autres fins que celles prévues par le législateur ou à des fins purement hypothétiques et excèderait dans de pareilles conditions manifestement le cadre strict tracé par le législateur et serait à déclarer illégal. Subsidiairement, pour le cas où le tribunal devait estimer que le texte légal ne poserait pas l'exigence que le pouvoir préemptant doit motiver la nature et la réalité du projet en vue duquel il exerce son droit de préemption, Monsieur ... demande au tribunal de poser la question préjudicielle suivante à la Cour constitutionnelle :

« Est-ce que l'article 3, in fine de la loi modifiée du 22 octobre 2008 dite «pacte logement » est-il conforme aux articles 11 (6) et 16 de la Constitution, en n'exigeant pas du pouvoir préemptant de motiver la nature et la réalité du projet en vertu duquel il exerce son droit de préemption? ».

Dans sa duplique, la Ville de Luxembourg maintient que la loi du 22 octobre 2008 n'exigerait pas qu'un droit de préemption ne pourrait être exercé qu'à la condition que le pouvoir préemptant dispose d'un projet concret ou en voie de concrétisation relevant d'un de ces deux cas d'ouverture visés par l'alinéa 2 de l'article 3 de ladite loi ou encore qu'à la condition que le pouvoir préemptant soit en mesure de prouver la nature et la réalité d'un projet. Dès lors, le renvoi à la jurisprudence française sur base de l'article L210-1 du Code de l'urbanisme français, qui, lui, exigerait que *« Toute décision de préemption doit mentionner l'objet pour lequel ce droit est exercé »* ne pourrait appuyer l'argumentation adverse.

Elle donne à considérer que les biens soumis au droit de préemption seraient pour partie des terrains situés en dehors des zones urbanisées ou destinées à être urbanisées, de sorte que par la force des choses, ces terrains ne seraient pas soumis à une réglementation urbanistique admettant une affectation à la construction et devraient au préalable être reclassés en zone urbanisée ou destinée à être urbanisée afin que des prescriptions urbanistiques leur soient attribuées. Dans ces circonstances, un pouvoir préemptant ne pourrait pas mettre sur pied un projet concret ou en voie de concrétisation avant d'exercer son droit de préemption si les terrains visés par la préemption ne sont pas soumis à une réglementation urbanistique précise et détaillée.

Par ailleurs, la Ville de Luxembourg précise qu'elle est propriétaire de diverses parcelles situées dans les environs de la parcelle litigieuse et qu'elle projetterait à l'avenir de réaliser au sein de cette zone boisée un chemin/piste cyclable, partant une voie de mobilité douce, destinée à terme à relier le Fond Saint Martin aux zones urbanisées ou qui le seront à l'avenir et situées sur le plateau du Kirchberg. Ce chemin, dont le projet serait en gestation,

permettrait une liaison de mobilité douce entre le bas de ... et le plateau de Kirchberg. Comme cette zone boisée présenterait une déclivité importante, la Ville de Luxembourg déclare avoir besoin d'acquérir diverses parcelles composant la zone boisée comprenant notamment la parcelle litigieuse, afin d'adoucir la pente de ce chemin projeté et de l'étaler sur toute la zone. En attendant que ce chemin puisse être réalisé, ce qui nécessiterait l'acquisition d'autres parcelles composant ce talus boisé, la Ville de Luxembourg pourrait continuer à exploiter et entretenir ce morceau de forêt, conformément aux règles d'affectation régissant la « zone forestière [FOR] ». Il serait donc indéniable que même à admettre la thèse soutenue par le demandeur, le droit de préemption s'inscrirait en l'espèce dans les prévisions de l'article 3, alinéa 2, 2ième phrase de la loi du 22 octobre 2008.

Enfin, la Ville de Luxembourg conclut au rejet de la question préjudicielle soulevée par le demandeur.

Aux termes de l'article 3, dernier alinéa, de la loi du 22 octobre 2008 :

« 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. ».

Le tribunal constate de prime abord qu'il ressort clairement du dernier alinéa de l'article 3 de la loi du 22 octobre 2008 que le droit de préemption ne peut être exercé qu'en vue de la réalisation des objectifs y limitativement énumérés, à savoir la réalisation de logements visés par les dispositions relatives aux aides à la construction d'ensembles prévues par la loi du 25 février 1979, 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 du 19 juillet 2004, étant relevé que ces objectifs correspondent à la raison d'être du droit de préemption introduit par la loi du 22 octobre 2008 et élargi par la loi dite *Omnibus*, l'exercice du droit de préemption étant, en effet, justifié par le législateur par l'objectif de la création de logements pour personnes économiquement plus faibles et ensuite, avec la loi dite *Omnibus*, par l'objectif consistant en la réalisation de travaux de voirie et d'équipements publics et de travaux visant à ériger des équipements collectifs.

Le législateur ayant ainsi limitativement énuméré les objectifs susceptibles d'être poursuivis par l'exercice du droit de préemption, la conséquence logique en est que ce droit ne peut pas être exercé dans un objectif de simple thésaurisation, voire pour d'autres objectifs non prévus par la loi du 22 octobre 2008.

Afin de comprendre l'importance attachée à l'énumération des objectifs limitatifs en vue desquels le droit de préemption peut être exercé, il convient de se référer aux travaux parlementaires à la base de la loi dite *Omnibus* et plus particulièrement à l'avis complémentaire du Conseil d'Etat du 25 août 2015 ayant apporté des oppositions formelles par rapport au projet lui soumis pour avis¹³, oppositions qui ont provoqué les modifications

¹³ Doc. Parl. N° 6704-4.

subséquentes apportées au projet de loi, tel que cela ressort du rapport de la Commission de la fonction publique et de la réforme administrative du 2 février 2017¹⁴.

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. Par référence à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, 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 le défaut d'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 mesure¹⁵.

Afin de tenir compte de ces oppositions formelles du Conseil d'Etat, un amendement a été introduit, à travers un nouvel alinéa 2, précisant à quelles finalités limitativement énumérées le droit de préemption accordé aux autorités énumérées dans la loi peut être exercé, à savoir celles d'acquérir des terrains en vue de la construction d'ensembles en vertu de la loi du 25 février 1979, 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 deuxième avis complémentaire du 15 juillet 2016, le Conseil d'Etat a souligné que sa compréhension du texte - et son acceptation - repose sur la considération que *« dans le cadre de l'exercice du droit de préemption par l'un des pouvoirs préemptants, les finalités invoquées ne peuvent évidemment pas être abstraites ou irréelles. Elles doivent, au contraire, correspondre à des projets concrets ou en voie de concrétisation, 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. Cette exigence acquiert toute son importance en cas de contestation judiciaire de la décision de préemption. »*, considération qui l'a amené à lever ses oppositions formelles.

Dans son rapport précité, la Commission de la fonction publique et de la réforme administrative tient justement compte de cette considération en précisant que *« Selon le nouveau texte, il est désormais nécessaire que le pouvoir préemptant énonce les finalités qu'il poursuit¹⁶. Le Conseil d'Etat comprend la nouvelle disposition en ce sens que, dans le*

¹⁴ Doc. Parl. N° 6704-13.

¹⁵ « La question de l'objectif du droit de préemption est toutefois essentielle. À défaut d'encadrement du droit de préemption par des finalités précises, servant de critères aux décisions de préemption, les pouvoirs préemptant disposent d'un pouvoir d'appréciation très large, mais insuffisamment circonscrit selon le Conseil d'Etat. L'exercice du droit de préemption, dans ces conditions, s'expose au reproche d'arbitraire. Le défaut d'assigner un objectif précis au droit de préemption pourrait d'ailleurs ouvrir la porte à la mise en œuvre de ce droit en vue de réaliser des opérations dépourvues de caractère d'intérêt public concret, comme l'acquisition de terrains non bâtis à des fins de thésaurisation, ou l'acquisition dans le but d'empêcher l'aliénation à une personne déterminée, ou encore pour empêcher la réalisation par l'acquéreur potentiel sur le terrain en cause d'un projet qui, tout en étant conforme au droit, est néanmoins jugé indésirable. »

¹⁶ Souligné par le tribunal.

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 concrétisation, 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 préemptant¹⁷. ».

Il s'ensuit qu'encore que l'article 3, précité n'exige pas expressément, contrairement à la législation française, que la décision d'exercer le droit de préemption indique formellement dans quel objectif le droit est exercé, la volonté du législateur, se dégageant tant du texte même de la loi que de manière claire des travaux parlementaires, était de cadrer l'exercice du droit de préemption par l'obligation à charge du pouvoir préemptant d'expliquer avec précision la finalité de l'exercice du droit de préemption, qui doit correspondre à l'une de celles énumérées à l'article 3 de la loi du 22 octobre 2008.

Dans un arrêt récent¹⁸, la Cour administrative a retenu, à partir des dispositions de la loi, de l'intention du législateur et plus particulièrement des objectifs de la législation mise en place dès 2008, que le droit d'exercer le droit de préemption comporte (i) nécessairement l'obligation pour l'autorité exerçant son droit de préemption d'indiquer, dès la notification au notaire de sa décision d'exercice de son droit, avec clarté et précision¹⁹ l'objectif concret rentrant parmi au moins l'un des trois motifs prévus par la loi, à savoir la création de logements accessibles pour des personnes économiquement plus faibles, la réalisation de travaux de voirie et d'infrastructure ou encore de travaux d'équipements collectifs, et (ii) que cette indication comporte son engagement de procéder à la réalisation de l'objectif indiqué, cela dans une optique d'application efficiente de la loi conformément à son but. Autrement dit, il se dégage de cet arrêt que l'exercice du droit de préemption, devant correspondre à l'une des finalités inscrites dans l'article 3 de la loi du 22 octobre 2008, finalité qui doit être clairement indiquée et cela dès le départ sans possibilité de fournir *ex post* des explications quant à la finalité poursuivie, vaut engagement corrélatif de l'autorité exerçant le droit de préemption de réaliser l'objectif par lui mis en avant et cela « *dans les meilleurs délais possibles* »²⁰, compte tenu des circonstances du cas d'espèce. Tel que la Cour administrative l'a souligné, l'indication avec clarté et précision du motif justifiant la préemption est essentielle en la présente matière.

La Cour a toutefois souligné qu'il est disproportionné d'exiger des autorités exerçant le droit de préemption de faire état, dès l'exercice de ce droit, d'un projet concret voire d'un projet suffisamment en voie de concrétisation.

Dans cette logique, le tribunal rejoint la Ville de Luxembourg dans son argumentation suivant laquelle la référence faite dans les travaux parlementaires à l'existence d'un projet concret ou en voie de concrétisation n'est pas à entendre comme correspondant à la nécessité de disposer d'ores et déjà de plans plus ou moins détaillés, une telle exigence n'étant point compatible avec la circonstance que certains des terrains visés par le droit de préemption sont situés dans des zones qui ne sont pas encore urbanisées.

¹⁷ Idem.

¹⁸ Cour adm. du 5 janvier 2021, rôle n° 44939C.

¹⁹ Cf. pages 12 et 13 de l'arrêt précité.

²⁰ Cf. pages 10 et 14 de l'arrêt précité.

Néanmoins, la motivation à la base de l'exercice du droit de préemption, qui doit avoir existé au moment de l'exercice du droit de préemption, doit pouvoir être retracée par le tribunal en cas de recours contentieux. Or, un tel contrôle ne peut être opéré que si l'objectif en vue duquel le droit de préemption est exercé ressort du dossier tel qu'il existait au moment de l'exercice du droit de préemption. Autrement dit, au risque de laisser lettre morte le contrôle à opérer par les juridictions administratives, l'intention déclarée du pouvoir préemptant de vouloir acheter en vue de réaliser une des finalités prévues par l'article 3, dernier alinéa de la loi du 22 octobre 2008, qui, suivant les enseignements de la Cour administrative vaut engagement de réaliser cette finalité, doit être suffisamment précise en ce sens qu'il ne suffit pas de reprendre de manière purement abstraite les termes de la loi. Au contraire, au risque d'enlever, par ailleurs, tout effet utile à l'exigence confirmée par la Cour administrative dans son arrêt du 5 janvier 2021 suivant laquelle l'objectif affirmé doit être réalisé dans les meilleurs délais sous peine d'engager la responsabilité du pouvoir préemptant, il est requis que le pouvoir préemptant explique avec suffisamment de précision quel est concrètement le projet qu'il entend réaliser à travers l'acquisition du terrain en question et la réalité et le sérieux de cette intention doivent être vérifiables à partir des éléments du dossier tel qu'il existait au moment de l'exercice du droit de préemption, en l'occurrence à partir d'un faisceau d'indices, tels que, par exemple, des délibérations, des études, des échanges de courriers, des lettres, des notes de services, étant relevé que la Cour administrative a d'ailleurs expressément relevé dans son arrêt précité du 5 janvier 2021 l'obligation pour l'autorité exerçant son droit de préemption d'indiquer, dès la notification au notaire de sa décision d'exercice de son droit, avec clarté et précision l'objectif concret rentrant parmi au moins l'un des trois motifs prévus par la loi.

En l'espèce, le tribunal est amené à retenir que les pièces à sa disposition, ensemble les explications fournies par la Ville de Luxembourg dans ses mémoires en réplique et duplique, ne permettent toutefois pas de dégager de manière suffisamment concrète l'objectif poursuivi par la Ville de Luxembourg au moment de l'exercice du droit de préemption.

A cet égard, force est de constater que le procès-verbal de délibération du collège échevinal ne contient aucune indication quant à l'objectif poursuivi.

Dans son courriel du 14 juin 2019 adressé au notaire afin de justifier, sur question afférente du notaire, la finalité de l'exercice du droit de préemption, la Ville de Luxembourg s'est limité à énumérer de façon tout à fait abstraite les différents objectifs prévus par la loi du 22 octobre 2008, sans préciser lequel de ces objectifs elle entend poursuivre.

Certes, dans l'avis de l'ingénieur-directeur du 6 juin 2019 que le collège échevinal avait à sa disposition au moment de sa délibération du lendemain, il est fait référence à des projets quelque peu plus concrets. Force est toutefois de constater que ledit avis envisage de façon tout autant abstraite divers projets potentiels en énumérant tant un intérêt forestier en termes d'exploitation, d'entretien et de sécurisation plus facile de divers terrains adjacents appartenant à la Ville de Luxembourg, qu'un intérêt urbanistique en termes de réalisation de sentiers publics pour relier le Fond Saint- Martin au plateau du Kirchberg et en fournissant comme « *justification légale* » une référence à l'article 23 de la loi du 19 juillet 2004 et en soulignant plus particulièrement la réalisation de « *verdures ainsi que des plantations* ». Or, de telles justifications, à supposer que le collège échevinal ait entendu entériner cet avis, sont insuffisantes pour faire constater l'existence, dans l'esprit des autorités communales, d'un projet suffisamment concret au moment de l'exercice du droit de préemption.

De même, si dans son courrier du 9 août 2019 adressé au litismandataire du demandeur, la Ville de Luxembourg se réfère à l'hypothèse de la réalisation de travaux de voirie, d'équipements publics ou encore d'équipements collectifs conformément aux articles 23 et 24, paragraphe 2 de la loi du 19 juillet 2004, en soulignant que l'article 23 ferait plus particulièrement référence à la « *réalisation d'aires de jeux et de verdure et aussi de plantations* » qui, d'après la Ville de Luxembourg, seraient parfaitement envisageables, il ne s'en dégage pas quel serait finalement concrètement et précisément l'objectif que la Ville de Luxembourg entend poursuivre.

Si par la suite, dans le cadre de la présente procédure, la Ville de Luxembourg a précisé davantage l'objectif dans lequel elle entend acheter la parcelle litigieuse, à savoir un chemin/piste cyclable, partant une voie de mobilité douce, le tribunal retient toutefois qu'au-delà du fait que l'objectif en vue duquel le droit de préemption est exercé doit se cristalliser au moment de l'exercice de ce droit et ne saurait être fourni *ex post*, les explications fournies restent vagues et sont, par ailleurs, contradictoires par rapport à ce qui avait été avancé antérieurement, la Ville de Luxembourg se référant tantôt à un intérêt de gestion forestière, tantôt à la réalisation d'espaces de verdure, tantôt à des aires de jeu, tantôt à la réalisation d'une piste cyclable, approche qui rend d'ailleurs impossible tout contrôle *ex post*, tel qu'envisagé par la Cour administrative dans son arrêt du 5 janvier 2021, du respect de l'objectif avancé.

Dès lors, le constat s'impose que le collège échevinal, au moment où il a exercé le droit de préemption, n'avait pas à l'esprit un objectif suffisamment concret au sens des exigences de la loi, mais ne s'est en substance que basé sur la réalisation potentielle d'un quelconque des objectifs énumérés par la loi, approche qui est toutefois contraire aux exigences de la loi du 22 octobre 2008, tel que cela a été confirmé par la Cour administrative dans son arrêt du 5 janvier 2021, ayant retenu que le fait de se référer de manière générale à l'ensemble des objectifs potentiels envisagé par l'article 3 de la loi du 22 octobre 2008 pour l'exercice du droit de préemption est insuffisant.

Il s'ensuit, et indépendamment des autres moyens invoqués par le demandeur, que la motivation fournie à la base des décisions attaquées, prises, tel que retenu ci-avant par une autorité incompétente, n'est en tout état de cause pas conforme à l'article 3 de la loi du 22 octobre 2008.

Au regard de l'ensemble des considérations qui précèdent, les deux décisions attaquées, à défaut par le conseil communal de les avoir entérinées au moment où l'affaire a été prise en délibéré, sont à annuler pour incompétence de leur auteur - le moyen fondé en substance sur la non-conformité des décisions litigieuses n'ayant été examiné qu'à titre superfétatoire- et le dossier est renvoyé devant l'autorité compétente.

S'agissant, enfin, de la demande du demandeur en paiement d'une indemnité de procédure d'un montant de 5.000 euros sur le fondement de l'article 33 de la loi du 21 juin 1999, celle-ci est rejetée en ce qu'il n'est pas justifié à suffisance en quoi il serait inéquitable de laisser à sa charge les frais non compris dans les dépens.

Eu égard à l'issue du litige, la demande de la Ville de Luxembourg en paiement d'une indemnité de procédure de l'ordre de 2.000 euro sur le même fondement est encore à rejeter.

Par ces motifs,

le tribunal administratif, première chambre, statuant à l'égard de toutes les parties ;

reçoit le recours en annulation en la forme ;

écarte des débats les développements contenus dans les mémoires additionnels des 30 mars et 18 juin 2020 dans la mesure où ils dépassent la question de l'incidence de l'arrêt de la Cour administrative du 21 janvier 2020 sur le moyen d'incompétence des juridictions administratives ;

au fond, déclare le recours en annulation fondé ;

partant, annule pour incompétence la décision du collège échevinal de la Ville de Luxembourg d'exercer un droit de préemption par rapport à une vente portant sur un terrain inscrit au cadastre de la Ville de Luxembourg, section ... de ..., sous le n° ..., prise le 7 juin 2019 et matérialisée à l'égard du demandeur par un courrier du 11 juin 2019, de même que la décision du même collège échevinal matérialisée par un courrier du 5 juillet 2019 confirmant sa décision d'exercer son droit de préemption ;

renvoie le dossier devant l'autorité compétente ;

rejette les demandes en paiement d'une indemnité de procédure formulées par le demandeur et la Ville de Luxembourg ;

condamne la Ville de Luxembourg aux frais et dépens.

Ainsi jugé et prononcé à l'audience publique 3 mars 2021 par :

Annick Braun, vice-président,
Alexandra Castegnaro, premier juge,
Carine Reinesch, juge,

en présence du greffier Luana Poiani.

s. Luana Poiani

s. Annick Braun

Reproduction certifiée conforme à l'original
Luxembourg, le 3 mars 2021
Le greffier du tribunal administratif