

Les pièges du droit de préemption étendu à tout Bruxelles

Le projet d'ordonnance suit son cours. Manquent encore moult précisions.

Analyse Charlotte Mikolajczak

DEPUIS QUELQUES SEMAINES, le droit de préemption que l'exécutif bruxellois a l'intention d'étendre à l'ensemble du territoire de la Région de Bruxelles-Capitale pour des biens d'une certaine superficie refait surface. Il avait, une première fois, été évoqué dans la Déclaration de politique régionale (2019-2024) et dans le Plan d'urgence Logement (PUL) pour la période 2020-2024, publié début janvier 2021. Mi-octobre 2021, il prenait forme dans l'approbation, en première lecture, d'un avant-projet d'ordonnance.

Aujourd'hui, l'heure est à la préparation d'un texte qui sera, ou non, reformulé en fonction des avis officiels d'une série d'instances publiques et privées concernées, à soumettre en deuxième lecture au Conseil d'État. Et ce, préalablement à l'envoi du projet d'ordonnance au parlement bruxellois.

1 Le cadre. Le droit de préemption généralisé à l'ensemble du territoire régional est un dispositif parmi d'autres actionnés par la Région bruxelloise. La crise du logement a en effet conduit les autorités à s'activer dans tous les sens. C'est dans ce même cadre et dans le même Plan d'urgence Logement que se situent notamment la grille indicative des loyers et le droit de préférence donné aux locataires en cas de vente (voir par ailleurs) ou encore la chasse aux logements inoccupés.

2 La définition. Ce droit de préemption n'est pas neuf à Bruxelles. Il existe depuis 2002, mais limité à des "périmètres de préemption" localisés, tels les zones "Gare de l'Ouest" et "Midi", le quartier "Albert", ou plus larges, telle la commune de Forest. Ce droit donne la possibilité à une autorité publique d'acquiescer en priorité, aux mêmes prix et conditions, un bien immobilier dont le compromis de vente avec un acquéreur privé est signé. Dans le cas du droit en préparation, il concernerait (le conditionnel reste de rigueur) exclusivement les biens bâtis de plus de 750 m² et les terrains à bâtir (non bâtis ou partiellement bâtis) de 500 m². Quant aux bénéficiai-

res publics, il s'agit, au premier rang, des autorités régionales et de la Société du logement de la Région de Bruxelles-Capitale (SLRB) pour développer de nouveaux projets de logements sociaux, au second rang, de Citydev.brussels, de la Société d'aménagement urbain (SAU) et des 19 communes (via leur CPAS, leur régie foncière...). En pratique, lors de la signature d'un compromis entre privés liés à de tels biens, le notaire instrumentant devra prévenir les potentiels bénéficiaires publics (une plateforme électronique simplifiant la procédure sera mise en place à cet effet) qui ont 30 jours pour manifester leur intérêt et 60 jours pour exercer leur droit de préemption.

3 Les objectifs poursuivis. Selon la définition générale qu'en donne Rudi Vervoort, ministre-président de la Région bruxelloise, "le droit de préemption est un outil qui permet aux pouvoirs publics d'acquiescer prioritairement, au prix du marché, des biens potentiellement stratégiques, mais aussi de lutter, localement,

contre la spéculation immobilière et ses effets négatifs." Dans le cadre du droit de préemption étendu, c'est essentiellement l'acquisition et le développement de futurs logements sociaux et moyens qui sont visés.

4 Les effets collatéraux. Pour le vendeur, qui obtient le même prix aux mêmes conditions que si c'était l'acheteur initial qui avait ac-

quis le bien, cela ne fait pas trop de différence. Si ce n'est un surcroît de paperasserie administrative et un allongement des délais. Pour l'acheteur, par contre, c'est bien plus problématique puis-

qu'il rate l'achat qu'il espérait faire, perd l'énergie et les moyens qu'il avait mis en oeuvre pour le trouver, compromet peut-être la levée de sa condition suspensive liée au prêt hypothécaire dans les délais, doit repartir de zéro sur fond de découragement total, et risque de dire qu'on ne l'y prendra plus et donc aller voir ailleurs, en dehors de Bruxelles... Et cela vaut pour un particulier, mais plus encore, vu la superficie minimum, pour un professionnel.

750 m²

SURFACE PLANCHER

Le droit de préemption étendu concernerait exclusivement les biens bâtis de plus de 750 m² et les terrains à bâtir de 500 m².

Pour les professionnels de la promotion immobilière, c'est un outil totalement dispo

D'emblée, les syndicats des locataires sociaux ont applaudi l'initiative. "Les réponses à la crise du logement justifient des mesures politiques fortes, indiquent-ils. L'intérêt général doit primer sur l'intérêt privé."

Du côté des représentants des professionnels de l'immobilier ou de l'entreprenariat, c'est la déconvenue et, plus encore, l'inquiétude. "Tout part d'un bon sentiment, confirme Vincent Gérin, professeur d'immobilier à l'école polytechnique de l'ULB et à Solvay, par ailleurs fondateur et CEO du cabinet de conseils Anixton. Et d'une situation problématique en Région bruxelloise puisqu'il y manque près de 50 000 logements sociaux! Au rythme actuel de leur production - entre 100 et 200 par an par le secteur public -, il faudra plus de 200 ans pour y arriver sans l'intervention du secteur privé, pourtant visé au premier plan par cette mesure! Mais il faut prendre garde à ce que ces actions ne se retournent pas contre l'offre de logements. La situation est explosive, oui. Il y a des besoins à court terme, aussi. Mais une ville se construit avec une vision à long terme, rarement compatible avec les besoins à court terme."

Selon lui, les critiques à l'encontre de ce projet d'ordonnance ne manquent pas. "D'où vient ce chiffre de 750 m² de surface plancher au-delà duquel le droit de préemption peut être exercé, ajoute-t-il. Et surtout, c'est quoi un mètre carré? La Belgique n'a toujours pas établi de règles fixes à ce sujet. Faut-il y

incorporer les murs extérieurs et intérieurs, les caves, les greniers, les communs...?"

La dynamique de la promotion est complexe

Au-delà de cette question pratique qui pourrait trouver une solution, il en est d'autres, bien plus complexes. "L'autorité publique ne se rend pas compte de la dynamique de la promotion immobilière, ni de la répercussion négative sur cette dynamique", insiste Pierre-Alain Franck, administrateur de l'Upsi (Union professionnelle du secteur immobilier). Dernière les grands noms du métier, les ImmoBel, Atenor et autres BPI, il y a, en effet, une foule de petits promoteurs qui sortent des projets de 5 à 30 appartements avec une équipe de 2 à 15 personnes. "Ils passent du temps à trouver du foncier et leurs propriétaires, souvent en indivision, détaille-t-il. Quand ils ont un accord de principe, ils dessinent un projet (études, esquisses et plans d'architectes, devis préliminaires, etc.) et en discutent avec les autorités communales pour savoir ce qu'ils auront le droit de faire. Puis, seulement, forts de toutes ces connaissances (ce qui représente la moitié de leur activité), ils remettent un prix. Et quand ils auraient enfin un accord, la Région s'octroierait le projet sans avoir fait tout le travail! Impensable!" "Ce sont des ventes qui prennent du temps", ponctue Vincent Gérin, et qui nécessitent des investissements en études préalables (architecture, stabilité, sol...)

compris entre 20 000 et plus de 150 000 euros selon la taille du projet. "Le métier est déjà compliqué. Si, en plus, il y a un risque de travailler à perte..."

Avec une double pénalité pour Bruxelles, selon Pierre-Alain Franck: que ces promoteurs freinent leur enthousiasme, ne sachant jamais si la Région exercera ou non son droit de préemption, ou qu'ils se rabattent sur la Flandre ou la Wallonie. "Psychologiquement, cette ordonnance est très impactante. C'est à ces petits acteurs que ce droit porterait davantage préjudice. Au risque que la promotion à Bruxelles s'oriente vers les plus grands."

Les prix demandés sont rarement fixes

Il faut dire qu'au-delà de 750 m², on est dans un marché de pros. Les biens, s'ils ne sont pas détenus par des professionnels (et alors souvent inscrits dans des sociétés, échappant de facto d'emblée au droit de préemption), sont achetés par des professionnels, qui les rénovent, les agrandissent, les divisent, les revendent. "Il n'y a donc généralement pas de prix demandé, pas même de prix fixe mis sur la table mais un montant qui tiendra compte de ce qui sera autorisé, ajoute Vincent Gérin. Une sorte de bonus auquel a droit le vendeur en fonction des mètres carrés supplémentaires qui seront accordés. Comment fonctionnera le droit de préemption avec une offre à prix variable, assortie de conditions suspensives de permis?" Avec ceci qu'il pourrait y



J.C. GUILLAUME

Épinglé

Droit de... politesse au locataire

En proposant de donner aux locataires un "droit de préférence", le PUL entend établir une autre forme de préemption. "Ce que la France appelle, plus justement encore, le "droit de politesse", note Vincent Gérin. Car c'est bien de politesse qu'il s'agit puisqu'il prévoit que lorsqu'un bailleur souhaite vendre le logement loué, il le propose d'abord à son locataire qui, dans le cadre de la proposition bruxelloise, devrait se décider dans un délai de deux mois. "C'est très louable de favoriser l'accès à la propriété, mais dans un marché où il y a une pénurie d'offres et où les vendeurs ont la main, c'est compliqué, poursuit Vincent Gérin. De plus en plus souvent, on remarque que les biens partent à des prix supérieurs à ceux demandés. C'est tellement vrai que les vendeurs ne donnent pas leurs attentes mais demandent de faire offre à partir de tel prix. Difficile dans ce cas-là d'établir un droit de préférence." Et que faire, s'interroge l'expert, si le bien mis en vente est occupé par plusieurs locataires ou s'inscrit dans une copropriété ? "Lequel ou lesquels ont la préférence?"

Quasiment neuf logements neufs sur dix à Bruxelles sont proposés à la vente par des privés. C'est dire combien l'impact du futur droit de préemption les inquiète.

portionné alors que ce droit pourrait n'être exercé que pour une vente sur mille

avoir un conflit d'intérêts puisque c'est l'autorité publique qui accorde ou n'accorde pas les autorisations nécessaires. Une inquiétude d'autant plus marquée que 90% des logements à Bruxelles sont construits par les privés et qu'il ne cesse d'en manquer.

Concurrence déloyale

Selon l'administrateur de l'Upsi, risque aussi d'intervenir une distorsion de concurrence. Entre promoteurs immobiliers d'abord. "Pourquoi la Région achèterait-elle tel bien plutôt que tel autre, s'interroge Pierre-Alain Franck. Sur base de quels critères fera-t-elle ses choix? Comment les priorisera-t-elle?" De quoi rebuter assurément les promoteurs étrangers.

À quoi s'ajoute une concurrence, jugée déloyale, dans le chef de la Région. "Ceci alors que les exemples prouvent que les partenariats publics privés sont encourageants, poursuit-il. On est dans une situation de coopération, de collaboration alors que le droit de préemption est synonyme de confrontation." Passe encore, en quelque sorte, que la SLRB exerce son droit sur des projets qui vont devenir des logements sociaux. "Mais pas si

c'est Citydev, qui fait du logement moyen aux mêmes prix que les privés, et s'adresse au même public."

Ce droit de préemption soulève encore bien d'autres réflexions dans le chef des professionnels.

La Région bruxelloise a-t-elle la possibilité, en termes d'effectifs, d'analyser tous les biens de plus de 750 m²? Et quel est le budget qu'elle accordera à ces achats? "C'est un outil juridique totalement disproportionné par rapport aux objectifs de la Région, souligne encore Pierre-Alain Franck. Son champ d'action est trop large, ouvrant la porte à un grand nombre de dérives possibles, alors qu'en pratique, ce droit de préemption sera peu exercé. Le gouvernement tire avec un bazooka sur une mouche. Et crée une insécurité pour rien. On comprend l'intérêt de ce droit si le bien est stratégique, bien localisé, directement louable. Mais il manque une définition claire dans le projet d'ordonnance permettant de savoir quels sont les biens visés. À le lire, la Région peut tout aussi bien acheter un projet de quatre logements que la tour Proximus. Et faire de la promotion immobilière à la place des privés."

On peut imaginer, par ailleurs, que compte tenu de son objectif de production de logements so-

ciaux ou à petit prix, la Région va plutôt préempter des biens bon marché dans des communes moins onéreuses. "Elle va donc court-circuiter des candidats-acquéreurs qui ont peu de moyens, précisément le public qu'elle veut protéger, sourit Vincent Gérin. C'est elle qui va devenir la concurrente!"

"Et même s'il y a finalement peu d'acquisitions de ce type - une vente sur mille en moyenne dans les actuels périmètres de préemption -, cette ordonnance rajoute un risque, reprend le professeur de l'ULB. Certes, les promoteurs en intègrent quantité et y sont préparés. Mais ce droit en additionne inutilement un supplémentaire, augmentation des prix de vente à la clé."

Mieux connaître les priorités de la Région

C'est d'ailleurs une des demandes expresses de Brupartners.brussels (concertation économique et sociale), que la Région communique davantage sur ses intentions et ses priorités, afin que les privés sachent à quoi s'en tenir. Ils devraient même, selon elle, le savoir en amont, avant de commencer à investir temps, énergie et argent. En l'absence d'une réponse dans des délais qui seraient impartis, le droit devrait être perdu. Et, conclut-elle, il faudrait prévoir un dispositif d'évaluation du droit de préemption généralisé afin éventuellement de l'adapter.

C.M.

Risque d'une distorsion de concurrence entre promoteurs immobiliers d'abord, dans le chef de la Région ensuite.