

Proposition de loi

visant l'exploitation des terrains à bâtir à des fins d'habitation

Avis du Conseil d'État

(12 juillet 2024)

Par dépêche du 13 octobre 2021, le président de la Chambre des Députés a soumis à l'avis du Conseil d'État la proposition de loi sous rubrique, déposée par les députés Sven Clement et Marc Goergen le même jour.

Le texte de la proposition de loi était accompagné d'un exposé des motifs, d'un commentaire des articles ainsi que d'une fiche financière.

Par dépêches des 27 octobre 2021 et 26 janvier 2022, le président du Conseil d'État a sollicité la prise de position du Gouvernement sur la proposition de loi sous rubrique, qui est parvenue au Conseil d'État par dépêche du 28 février 2022.

L'avis du Syndicat des villes et communes luxembourgeoises a été communiqué au Conseil d'État en date du 11 août 2023.

Considérations générales

Les auteurs de la proposition de loi sous avis proposent d'instaurer, à côté du système actuel, un impôt foncier national avec des règles qui diffèrent de celles actuellement applicables, ceci dans un souhait de simplicité, de transparence et de prévisibilité du dispositif. Partant, ils projettent de limiter le montant de l'impôt foncier national aux seuls terrains à bâtir à des fins d'habitation (catégorie B6 selon la législation actuelle). La formule pour calculer ledit impôt se baserait sur deux variables différentes, à savoir la taille du terrain en ares et le nombre d'années pendant lequel le terrain a été classé en tant que terrain à bâtir à des fins d'habitation, autrement dit un terrain exploitable du type B6.

Par le dispositif en projet, les auteurs visent à impacter la situation actuelle de quatre manières :

1° combattre la spéculation avec des terrains qui sont exploitables, parfois même depuis des décennies, et amener les grands propriétaires de terrains à les mobiliser ;

2° protéger les personnes issues de la classe moyenne d'une hausse d'impôts injustifiée ;

3° augmenter les capacités d'auto-financement des communes ;

4° promouvoir la construction de logements sur des terrains d'ores et déjà exploitables, en particulier des logements publics abordables.

Aux yeux du Conseil d'État, l'intitulé de la proposition de loi sous examen ne reflète pas l'objet de cette dernière. Par conséquent, il suggère de reformuler l'intitulé comme suit :

« Proposition de loi visant l'imposition des terrains à bâtir à des fins d'habitation ».

Le Conseil d'État estime qu'il appartient au législateur d'apprécier l'opportunité des articles 1^{er}, 5 et 6.

Examen des articles

Article 1^{er}

En ce qui concerne le libellé de l'article sous revue, le Conseil d'État tient à signaler que la formulation « [p]ar dérogation à la loi modifiée du 16 octobre 1934 concernant l'évaluation des biens et valeurs, » prête non seulement à confusion, mais s'avère également être superfétatoire. Par conséquent, il demande aux auteurs de reformuler la disposition sous examen en omettant les termes en question.

Pour le surplus, le Conseil d'État renvoie à son observation formulée à l'endroit des considérations générales.

Article 2

Sans observation.

Article 3

Le Conseil d'État estime que l'article sous revue, dont l'objet consiste en un certain nombre d'exemptions à introduire, est incohérent en ce qu'il formule des exemptions à un impôt réel en désignant directement des personnes et entités. Il demande, sous peine d'opposition formelle pour incohérence, source d'insécurité juridique, que l'article sous examen précise que sont exemptés au titre de l'impôt foncier national les fonds appartenant aux personnes et entités y énumérées. À cet égard, le Conseil d'État renvoie à son avis n° 61.195¹.

¹ Avis du Conseil d'État n° 61.195 du 13 juin 2023 sur le projet de loi sur l'impôt foncier, l'impôt à la mobilisation de terrains et l'impôt sur la non-occupation de logements, modifiant 1° la loi modifiée dite « *Abgabenordnung (AO)* » du 22 mai 1931 ; 2° la loi modifiée dite « *Bewertungsgesetz (BewG)* » du 16 octobre 1934 ; 3° la loi modifiée dite « *Steueranpassungsgesetz (StAnpG)* » du 16 octobre 1934 ; 4° la loi modifiée du 17 avril 1964 portant réorganisation de l'administration des contributions directes ; 5° la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu ; 6° la loi modifiée du 30 avril 2004 autorisant le Fonds national de solidarité à participer aux prix de prestations fournies dans le cadre de l'accueil aux personnes admises dans un centre intégré pour personnes âgées, une maison de soins ou un autre établissement médico-social assurant un accueil de jour et de nuit ; 7° la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain ; 8° la loi modifiée du 22 octobre 2008 sur le droit d'emphytéose et le droit de superficie et introduisant différentes mesures administratives et fiscales en faveur de la promotion de l'habitat ; 9° la loi modifiée du 23 décembre 2016 concernant la collecte, la saisie et le contrôle des dossiers d'aides relatives au logement ; 10° la loi du 28 juillet 2018 relative au revenu d'inclusion sociale ; 11° la loi du 22 juillet 2022 relative à une subvention de loyer et

Il suggère, en conséquence, de reformuler l'article sous revue comme suit :

« Sont exemptés de l'impôt foncier national, les fonds appartenant aux personnes et entités suivantes :
[...] ».

Article 4

Sans observation.

Articles 5 et 6

Le Conseil d'État renvoie à son observation formulée à l'endroit des considérations générales. Les articles sous revue n'appellent pas d'autres observations.

Observations d'ordre légistique

Observations générales

Les articles sont à indiquer en introduction du texte sous la forme abrégée « **Art.** ». Par ailleurs, les deux-points précédant les intitulés d'articles sont à écarter.

Article 1^{er}

Il est suggéré d'intituler l'article sous revue « **Objet** ».

Lorsqu'un acte est cité, il faut veiller à reproduire son intitulé tel que publié officiellement, indépendamment de sa longueur, sauf s'il existe un intitulé de citation. Partant, il faut écrire « loi modifiée du 16 octobre 1934 concernant l'évaluation des biens et valeurs (*Bewertungsgesetz*) » et « loi du 1^{er} décembre 1936 sur l'impôt foncier (*Grundsteuergesetz*) ». Cette observation vaut également pour l'article 5.

Il convient d'écrire « au paragraphe 21 ».

Article 2

L'article sous examen est à terminer par un point final.

Article 4

Au paragraphe 2, lorsqu'on se réfère au premier paragraphe, les lettres « er » sont à insérer en exposant derrière le numéro pour écrire « 1^{er} ». Cette observation vaut également pour le paragraphe 4, première phrase.

abrogeant 1° la loi modifiée du 19 juillet 1904 sur les impositions communales ; 2° la loi modifiée dite « *Grundsteuergesetz (GrStG)* » du 1^{er} décembre 1936.

Article 6

Il est superfétatoire de préciser la loi portant création du Fonds spécial de soutien au développement du logement dont il est question.

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 18 votants, le 12 juillet 2024.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Pour le Président,
Le Vice-Président,

s. Christophe Schiltz