

Proposition de loi
concernant la résidence secondaire

Avis du Conseil d'État
(12 juillet 2024)

Par dépêche du 18 juillet 2023, le président de la Chambre des Députés a soumis à l'avis du Conseil d'État la proposition de loi sous rubrique, déposée par le député Fernand Kartheiser le même jour.

Le texte de la proposition de loi était accompagné d'un exposé des motifs et d'un commentaire des articles. Une fiche financière, telle que prévue par l'article 79 de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'État, et requise lorsque la proposition de loi est susceptible de grever le budget de l'État, fait défaut.

Par dépêches des 26 septembre 2023 et 23 janvier 2024, le président du Conseil d'État a sollicité la position du Gouvernement sur la proposition de loi sous rubrique. Cette prise de position n'a toutefois pas encore été communiquée au Conseil d'État au moment de l'adoption du présent avis.

Considérations générales

La proposition de loi sous examen vise d'abord, selon l'exposé des motifs, à « préciser le concept de la résidence secondaire dans la législation luxembourgeoise » pour ensuite faire aligner son régime fiscal sur celui actuellement applicable à la résidence principale. De même, l'auteur prévoit de renforcer les droits des propriétaires, notamment celui de « savoir qui est domicilié dans leur bien immobilier ». Le Conseil d'État tient à relever que ce deuxième objectif est étranger et sans lien avec le concept même de « résidence secondaire » voire avec l'intitulé de la proposition de loi qui prête ainsi à confusion. Le Conseil d'État suggère dès lors à l'auteur d'adapter ledit intitulé afin que tous les objets de la proposition de loi y soient correctement reflétés.

Examen des articles

Article 1^{er}

Conformément à l'exposé des motifs, l'article sous avis a pour objet de « préciser le concept de la résidence secondaire dans la législation luxembourgeoise ». En effet, ce concept constitue à l'heure actuelle un état de fait qui, certes non interdit par l'ordonnancement juridique luxembourgeois, est non défini par un texte légal ou réglementaire, sauf par

la jurisprudence des juridictions administratives, en l'occurrence dans le domaine de la fiscalité directe¹.

Tout d'abord, le Conseil d'État constate que la disposition proposée ne répond pas à la finalité annoncée par son auteur, alors qu'elle ne contient aucune précision ni autre définition de la notion de résidence secondaire et se trouve dès lors dépourvue de toute plus-value normative. Le Conseil d'État note que la seule définition dont fait état l'auteur et énoncée au niveau du commentaire de l'article, fait abstraction et ne prend autrement en considération la définition jurisprudentielle d'après laquelle une résidence secondaire constitue « une habitation qui, par l'usage qu'il en est fait, présente pour son propriétaire une importance moindre par rapport à une autre qu'il utilise de façon prépondérante et où il réside habituellement »². Le Conseil d'État comprend que l'auteur a l'intention de donner une définition différente de celle consacrée par la jurisprudence. Si tel était le cas, le Conseil d'État invite l'auteur à apporter cette précision dans la proposition de loi sous avis. Dans le cas contraire, le Conseil d'État comprend que c'est la définition actuellement consacrée par la jurisprudence qui s'applique.

Ensuite, le Conseil d'État constate que le paragraphe 1^{er} dispose qu'« [e]n dehors de la résidence principale, chaque personne physique peut disposer d'une résidence secondaire, située sur le territoire du Luxembourg ». Or, à la lecture du commentaire de l'article sous revue, il ressort que chaque personne physique ne peut disposer que d'une seule résidence secondaire, située sur le territoire du Luxembourg. Le commentaire de l'article semble donc être plus restrictif que le libellé du paragraphe 1^{er} et constituer à cet égard une source d'incohérence.

Article 2

L'objet de l'article est l'alignement du régime fiscal de la résidence secondaire à celui actuellement applicable à la résidence principale. De plus, l'auteur propose des dérogations ponctuelles pour les résidences secondaires au niveau du projet de loi n° 8082, et plus particulièrement à l'application de l'impôt sur la non-occupation de logements. Sur la base du constat que jusqu'à présent, la politique fiscale a été traditionnellement celle de faciliter l'accès à la propriété immobilière afin de satisfaire à un besoin primaire de logement (qui s'inscrit dans le cadre de l'article 40 de la Constitution) et non pas de faciliter fiscalement l'acquisition d'une résidence secondaire, le Conseil d'État estime qu'il appartient au législateur d'apprécier l'opportunité des propositions formulées par l'auteur à ce titre.

Article 3

Sans observation.

Article 4

L'article sous revue prévoit que « [l]a résidence secondaire n'ouvre pas droit à domiciliation » et que « [t]oute domiciliation entraîne automatiquement le transfert de résidence principale vers la nouvelle adresse ». Sur la base du fait qu'une personne physique ne peut disposer que d'une seule adresse pour domicile, le Conseil d'État estime que la disposition

¹ Trib. admin., 6 mai 1998, n° 10239 du rôle et Cour admin., 15 décembre 1998, n° 10768C du rôle.

² N. FEHLEN. Glossaire de l'impôt sur le revenu des personnes physiques, Et.fiscales 131/134.

précitée n'apporte aucune plus-value normative par rapport au droit commun et propose dès lors son omission.

Article 5

L'objet de l'article sous avis est de conférer au propriétaire d'un bien immeuble le droit « de demander à la commune de lui fournir l'information qui est domicilié au sein de son bien immeuble » et que « [l]a commune ne peut pas refuser de fournir l'information demandée ».

Tout d'abord, le Conseil d'État estime que la disposition sous revue dépasse le champ de la proposition de loi sous rubrique. Ainsi, il conviendrait plutôt d'insérer ladite disposition dans la loi modifiée du 19 juin 2013 relative à l'identification des personnes physiques au lieu de la faire figurer au sein du dispositif sous avis. De manière plus fondamentale, le Conseil d'État constate que la première phrase de la disposition sous examen, en ce qu'elle ne précise pas quelles sont les données de la personne domiciliée dans le bien du propriétaire auxquelles ce dernier peut avoir accès, ne respecte pas le prescrit de l'article 31 de la Constitution qui dispose que « [t]oute personne a droit à l'autodétermination informationnelle et à la protection des données à caractère personnel la concernant » et que « [c]es données ne peuvent être traitées qu'à des fins et dans les conditions déterminées par la loi ». Par conséquent, le Conseil d'État demande, sous peine d'opposition formelle, que la première phrase de l'article 5 soit reformulée afin de conférer au propriétaire d'un bien immeuble le droit de demander à la commune le nom et le prénom des personnes y domiciliées. Par ailleurs, il demande que le droit qui est conféré au propriétaire soit aussi conféré au bailleur d'un bien immeuble, étant donné qu'à ses yeux, ce dernier jouit également d'un intérêt légitime à connaître l'identité des personnes domiciliées dans ledit bien.

Article 6

Le Conseil d'État ne voit pas l'utilité de déroger aux règles de droit commun en matière de publication et d'entrée en vigueur prévues à l'article 4 de la loi du 23 décembre 2016 concernant le Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg, d'autant plus que la formule employée par l'auteur de la proposition de loi peut conduire à une réduction du délai de quatre jours de droit commun, dans l'hypothèse où la publication aurait lieu vers la fin du mois. Si le législateur souhaite néanmoins prévoir une entrée en vigueur au premier jour du mois, le Conseil d'État recommande qu'il soit veillé à ce que la publication de l'acte en projet se fasse au moins quatre jours avant la date de l'entrée en vigueur souhaitée soit de prévoir la mise en vigueur le premier jour du deuxième mois qui suit celui de sa publication au Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg.

Observations d'ordre légistique

Observation générale

Lorsqu'il est renvoyé à un paragraphe dans le corps du dispositif d'un article, il faut omettre les parenthèses entourant le chiffre faisant référence au paragraphe dont il s'agit. Par ailleurs, lorsqu'on se réfère au premier paragraphe, les lettres « er » sont à insérer en exposant derrière le numéro pour écrire « 1^{er} ».

Article 1^{er}

Il y a lieu d'insérer un point après le numéro de l'article sous revue.

Au paragraphe 1^{er}, il convient d'écrire « du Grand-Duché de Luxembourg ».

Article 2

Au paragraphe 3, première phrase, il est signalé que lorsqu'il est fait référence à des qualificatifs tels que « *bis, ter, ...* », ceux-ci sont à écrire en caractères italiques.

Article 3

Au paragraphe 3, il convient d'écrire « l'Administration de l'enregistrement, des domaines et de la TVA ».

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