

A-4026/23-69

Doc. parl. n° 8338



CHFEP

Chambre des fonctionnaires
et employés publics

A V I S

du 27 novembre 2023

sur

**le projet de loi relative au budget provisoire pour la période
du 1^{er} janvier au 30 avril 2024 et portant modification:**

**1° de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt
sur le revenu;**

**2° de la loi modifiée du 17 décembre 2010 fixant les droits
d'accises et les taxes assimilées sur les produits énergé-
tiques, l'électricité, les produits de tabacs manufacturés,
l'alcool et les boissons alcooliques**

Par dépêche du 27 octobre 2023, Madame la Ministre des Finances a demandé l'avis de la Chambre des fonctionnaires et employés publics sur le projet de loi spécifié à l'intitulé.

L'article 2, alinéa 2, de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'État – telle qu'adaptée par la loi du 12 juillet 2014 relative à la coordination et à la gouvernance des finances publiques – prévoit une procédure budgétaire d'exception dite « *des douzièmes provisoires* » qui est déclenchée dans le cas où le budget de l'État ne serait pas adopté avant le 1^{er} janvier de l'exercice auquel il s'applique.

En principe, le projet du budget pour l'année suivante est toujours préparé par le gouvernement et déposé à la Chambre des députés avant la fin de l'année courante. Le nouveau gouvernement formé suite aux élections législatives du 8 octobre 2023 n'étant en place que tout récemment, le projet de budget pour l'exercice 2024 risque de ne pas être préparé en temps utile et approuvé avant la fin de l'année.

Conformément à la loi précitée du 8 juin 1999, le gouvernement doit dès lors recourir à la « *procédure des douzièmes provisoires* », cela « *afin de pouvoir assurer le fonctionnement des services publics au-delà de la fin de l'année budgétaire en cours ainsi que de permettre au gouvernement (...) de préparer le projet de budget de l'État pour l'exercice 2024* ».

Selon la procédure d'exception en question, le projet de loi sous avis prévoit principalement d'ouvrir des crédits provisoires pour une période maximale de quatre mois (du 1^{er} janvier jusqu'au 30 avril 2024), crédits « *à valoir ultérieurement sur le budget voté de l'État pour l'ensemble de l'exercice 2024* ».

Les crédits provisoires sont calculés sur la base du budget voté pour l'exercice 2023. En principe, ils sont ainsi fixés pour les quatre premiers mois de l'année 2024 à 4/12^{èmes} des crédits votés de l'exercice 2023. Il existe toutefois certaines dérogations à cette formule de calcul, notamment concernant les dépenses de personnel pour lesquelles il faudra en effet tenir compte de l'échelle mobile des salaires et des avancements en traitement par exemple.

Le projet de loi prévoit en outre d'autoriser, pendant l'année 2024, la perception des impôts directs et indirects existant au 31 décembre 2023. De plus, il se propose d'apporter quelques adaptations aux dispositions en matière de biocarburants prévues par



la loi fixant les droits d'accise et taxes assimilées (telle l'augmentation du pourcentage, de 8% à 8,4%, des biocarburants à mélanger à l'essence et au gasoil routier mis à la consommation) afin de rendre celles-ci conformes aux normes européennes.

Étant donné que le texte sous avis a pour objectif principal de mettre à la disposition du gouvernement les crédits nécessaires « *pour assurer le fonctionnement régulier des ministères, administrations et autres services publics* » en attendant que le projet de budget pour l'exercice entier 2024 ait été préparé et que, aux termes de l'exposé des motifs qui l'accompagne, les mesures y relatives s'inscrivent par ailleurs dans le respect du cadre budgétaire européen, la Chambre des fonctionnaires et employés publics marque son accord avec celles-ci.

La Chambre tient cependant à présenter certaines observations concernant l'article 16 du projet de loi, qui apporte des modifications à la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu.

Les points 2° et 3° de cet article 16 visent à régler d'un point de vue fiscal la situation des enfants qui vivent, en raison d'une résidence alternée, alternativement sous le toit de deux personnes qui exercent de façon conjointe l'autorité parentale et sont toutes les deux attributaires de l'allocation familiale à laquelle ouvrent droit ces enfants. Plus précisément, il s'agit de déterminer l'attribution de la modération d'impôt en la matière, ainsi que la classe d'impôt 1a, à l'un des deux attributaires des allocations familiales partagées.

La Chambre approuve qu'une solution légale soit enfin prévue en matière fiscale pour une situation de fait (garde alternée) qui n'est pas réglée depuis des années. Toutefois, elle regrette que la solution proposée ne soit pas très favorable.

En effet, tout d'abord, la solution demande un arrangement, le cas échéant continu, d'année en année, entre des personnes divorcées, alors qu'en réalité, ces personnes aimeraient conclure une fois pour toutes leur relation passée et les aspects de la garde d'enfant.

Ensuite, malgré le partage de la garde, un seul des parents continuera à bénéficier, selon la nouvelle solution légale, de la classe d'impôt 1a et des avantages y rattachés, tels que les plafonds de déduction en fonction du nombre d'enfants, l'exemption doublée de l'avantage consistant dans une économie d'intérêts (6.000 € au lieu de 3.000 €), etc. L'autre parent est seulement admis à faire valoir les versements en espèces pour prise en charge pécuniaire de l'enfant selon article 127bis LIR, alors que, du point de vue civil et économique, il s'en acquitte déjà par la garde alternée qui inclut cette prise en charge. L'autre parent ne saurait dès lors profiter de son droit (théorique) de déduire ces charges.

L'article 16 du projet de loi reste par ailleurs muet quant à l'impact du nouvel alinéa 9 de l'article 123 LIR et de son règlement d'exécution sur l'octroi de l'abattement visé

à l'article 127bis LIR (abattement de revenu imposable pour charges extraordinaires en raison d'enfants ne faisant pas partie du ménage fiscal du contribuable).

La Chambre relève qu'une solution plus courageuse s'imposerait en la matière, octroyant un avantage identique à chacun des époux divorcés, ceci de la façon suivante:

- en ce qui concerne la base d'imposition, sur le modèle de l'imposition individuelle pure, en accordant un relèvement des plafonds de déduction de 50% au titre de chaque enfant, pour chacun des parents se partageant la garde;
- concernant la classe d'impôt, en rangeant en classe 1 chacun des parents, tout en accordant à chacun d'eux un crédit d'impôt correspondant à la moitié de la différence entre l'impôt qui serait dû en classe 1 par rapport à l'impôt dû en classe 1a, à accorder par voie d'assiette dans tous les cas;
- en ce qui concerne l'abattement en vertu de l'article 127bis LIR, il ne serait à accorder à aucun des deux parents divorcés (afin d'éviter des situations d'inégalité de traitement par rapport aux parents sans garde alternée);
- en cas de remariage de l'un des parents, l'enfant dont il aurait la garde alternée continuerait à être considéré à raison de 50% en ce qui concerne les plafonds de déduction, alors que les nouveaux époux sont à ranger en classe 2, sans que le crédit d'impôt susvisé leur serait accordé.

La Chambre tient à souligner qu'une telle solution ne serait que transitoire, dans l'attente de la réforme fiscale substantielle annoncée depuis quelques années. Elle maintient pour le reste sa demande d'alléger la charge fiscale des contribuables de la classe d'impôt 1a. L'accord de coalition 2023-2028 prévoit d'ailleurs que, « *transitoirement* [en attente de la mise en place d'une classe d'impôt unique], *le traitement fiscal des personnes appartenant à la classe d'impôt 1a sera revu dans le sens d'un allègement fiscal* », ce que la Chambre approuve.

Quant à la forme, la Chambre signale encore qu'il faudra écrire correctement « *droits d'accise* » (au lieu de « *droits d'accises* ») au titre de la loi cité au point 2° de l'intitulé du texte sous avis.

Sous la réserve des observations qui précèdent, la Chambre des fonctionnaires et employés publics marque son accord avec le projet de loi lui soumis pour avis.

(Avis émis conformément aux dispositions de l'article 3, alinéa 2, du règlement d'ordre interne de la Chambre des fonctionnaires et employés publics.)

Luxembourg, le 27 novembre 2023.

Le Directeur,

G. TRAUFFLER

Le Président,

R. WOLFF