

**Projet de loi**

**relative au budget provisoire pour la période du 1<sup>er</sup> 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 énergétiques, l'électricité, les produits de tabacs manufacturés, l'alcool et les boissons alcooliques**

---

**Avis du Conseil d'État**

(14 novembre 2023)

En vertu de l'arrêté du 27 octobre 2023 du Premier ministre, ministre d'État, le Conseil d'État a été saisi pour avis du projet de loi sous rubrique, élaboré par la ministre des Finances.

Au texte du projet de loi étaient joints un exposé des motifs, un commentaire des articles, une fiche d'évaluation d'impact ainsi qu'un « check de durabilité ».

Il ne ressort ni de la saisine du Conseil d'État, ni du dossier lui soumis que les chambres professionnelles et organes consultatifs légalement compétents ont été demandés en leur avis.

**Considérations générales**

Le cadre du projet de loi sous avis est défini par l'article 2, alinéa 2, de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'État qui dispose qu'« [a]u cas où le budget n'est pas voté avant le premier janvier de l'exercice auquel il s'applique, le Gouvernement présente un projet de loi l'autorisant à : a) recouvrer les impôts existant au 31 décembre de l'année précédant l'exercice ; b) rendre applicables pour un ou plusieurs mois d'autres dispositions ; c) effectuer, pendant la même période, les dépenses figurant dans des tableaux annexés ».

Le projet de loi sous avis a pour objet principal d'ouvrir des crédits provisoires pour les quatre premiers mois de l'année 2024, à valoir ultérieurement sur le budget voté de l'État pour l'ensemble de l'exercice 2024. Il vise également à autoriser la perception des impôts directs et indirects existants au 31 décembre 2023 et à proroger certaines dispositions de la loi budgétaire de l'exercice 2023.

Selon l'exposé des motifs, le projet de loi établit sur la base du dernier budget voté le montant maximum des crédits susceptibles d'être liquidés sur la période du 1<sup>er</sup> janvier au 30 avril 2024. Ce montant ne correspond pas

nécessairement à 4/12èmes du budget voté, ou même du budget « ajusté » de 2023, car les dépenses ne se répartissent pas de manière proportionnelle sur les douze mois de l'année. Ces crédits provisoires (dits « douzièmes provisoires ») ne peuvent en principe pas être affectés au financement de dépenses nouvelles qui ne figurent pas dans le budget voté de l'exercice 2023. La loi en projet prévoit toutefois d'autoriser, si nécessaire, le Gouvernement à effectuer des dépenses nouvelles pour autant qu'elles résultent de dispositions législatives, réglementaires ou contractuelles.

Pour la rédaction du projet de loi, les auteurs se sont inspirés de la structure et des dispositions de la loi du 21 décembre 2018<sup>1</sup> ainsi que de celle du 23 décembre 2022<sup>2</sup>.

Le projet de loi ne reprend toutefois pas expressément toutes les dispositions spécifiques qui se retrouvaient énoncées par la loi précitée du 23 décembre 2022 et dont le budget provisoire entend prolonger la validité. Les auteurs ont choisi (cf. art. 11 du projet de loi) pour certaines taxes, recettes et dépenses pour ordre de renvoyer aux articles concernés de la loi du 23 décembre 2022 qui se trouvent ainsi prorogés :

- 1° les droits de douane (prévus à l'article 18 de la loi précitée du 23 décembre 2022) ;
- 2° la rémunération de personnel pour le compte d'autorités militaires alliées (prévue à l'article 19 de la loi précitée du 23 décembre 2022) ;
- 3° le Fonds structurel européen et les projets ou programmes de l'Union européenne (prévu à l'article 20 de la loi précitée du 23 décembre 2022) ;
- 4° les rémunérations des agents publics du Centre hospitalier neuropsychiatrique, des centres, foyers et services pour personnes âgées et du Service national de santé au travail (prévues à l'article 21 de la loi précitée du 23 décembre 2022) ;
- 5° les surtaxes perçues par l'Entreprise des postes et télécommunications (prévues à l'article 22 de la loi précitée du 23 décembre 2022) ;
- 6° la participation de l'Union européenne dans le financement de divers projets de recherche et d'études des services de la Commission européenne, réalisés par l'Inspection générale de la sécurité sociale (prévue à l'article 23 de la loi précitée du 23 décembre 2022).

Il convient toutefois de souligner que la taxe grevant l'obtention du premier permis de chasse (prévue à l'article 9 de la loi précitée du 23 décembre 2022 ainsi qu'à l'article 5 de la loi précitée du 21 décembre 2018) n'a pas été reconduite par le budget provisoire. Il s'agit probablement d'un oubli et le Conseil d'État peut d'ores et déjà marquer son accord avec l'insertion d'une disposition identique à celle prévue dans les lois précitées du 21 décembre 2018 et 23 décembre 2022 dans la loi en projet ainsi qu'avec la renumérotation conséquente des articles du projet de loi.

Les articles 16 et 17 du projet de loi contiennent par contre des modifications apportées respectivement à la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu et à la loi modifiée du 17 décembre 2010

---

<sup>1</sup> Loi du 21 décembre 2018 a) ayant pour objet : 1. d'autoriser le Gouvernement à effectuer, au cours des mois de janvier à avril 2019, les dépenses figurant aux tableaux annexés à la présente loi ; 2. d'autoriser le Gouvernement à recouvrer les impôts directs et indirects existant au 31 décembre 2018 d'après les lois et les tarifs qui en règlent l'assiette et la perception ; 3. de proroger certaines dispositions de la loi modifiée du 15 décembre 2017 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 2018 ; b) portant modification de la loi modifiée du 17 décembre 2010 fixant les droits d'accises et les taxes assimilées sur les produits énergétiques, l'électricité, les produits de tabacs manufacturés, l'alcool et les boissons alcooliques.

<sup>2</sup> Loi du 23 décembre 2022 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 2023.

fixant les droits d'accise et les taxes assimilées sur les produits énergétiques, l'électricité, les produits de tabacs manufacturés, l'alcool et les boissons alcooliques. Ces dispositions ne peuvent certes pas être considérées comme des « cavaliers budgétaires », mais le Conseil d'État considère qu'il ne s'agit pas de dispositions pouvant être inscrites dans un budget provisoire ne concernant que les quatre premiers mois de l'exercice fiscal 2024. Le Conseil d'État souligne en effet que les articles 16 et 17 dépassent le cadre de l'article 2, alinéa 2, lettres a) et b), de la loi précitée du 8 juin 1999, en ce que, d'une part, ils vont au-delà du recouvrement des impôts existant au 31 décembre 2023 et que, d'autre part, ils ne sont pas applicables pour un ou plusieurs mois. Par ailleurs, le Conseil d'État rappelle que le considérant 15 du règlement européen (UE) n° 473/2013 du Parlement européen et du Conseil du 21 mai 2013 établissant des dispositions communes pour le suivi et l'évaluation des projets de plans budgétaires et pour la correction des déficits excessifs dans les États membres de la zone euro précise que « si, pour des raisons indépendantes de la volonté des pouvoirs publics, le budget n'est pas adopté avant le 31 décembre, des procédures budgétaires provisoires doivent être en place pour que les pouvoirs publics puissent continuer à s'acquitter de leurs tâches essentielles ». Par conséquent, les articles 16 et 17 du projet de loi dépassent ce cadre et devraient soit faire l'objet d'un projet de loi séparé, soit être intégrées au projet de loi sur le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 2024.

### **Examen des articles**

#### Articles 1<sup>er</sup> à 3

Sans observation.

#### Article 4

La seconde phrase de l'article sous rubrique reprend la formulation de l'article 10 de la loi budgétaire du 23 décembre 2022, en ce compris la dérogation faite aux articles 17, paragraphe 5, et 66 de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'État afin de permettre au « ministre ayant la Fonction publique dans ses attributions [de] dépasser les crédits en relation avec les rémunérations principales des agents de l'État à charge du budget des dépenses courantes sans autorisation préalable du ministre ayant le Budget dans ses attributions ».

D'une part, cette dérogation est faite dans les limites de l'article 11 de la loi en projet. Le Conseil d'État constate qu'il s'agit d'une erreur matérielle, car la disposition entend, à l'instar de l'article 10 de la loi précitée du 23 décembre 2022, viser par ce renvoi l'article relatif au nouvel engagement de personnel. Il convient dès lors de rectifier l'erreur matérielle en indiquant à la disposition sous avis que le renvoi est fait vers l'article 5, et non vers l'article 11, de la loi en projet.

D'autre part, la seconde phrase de l'article sous rubrique doit préciser que l'autorisation accordée au ministre ayant la Fonction publique dans ses attributions ne vaut que pour la période du 1<sup>er</sup> janvier au 30 avril 2024.

Partant, la seconde phrase de l'article 4 doit se lire ainsi :

« Dans les limites définies par l'article 5 et par dérogation aux articles 17, paragraphe 5, et 66 de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'État, pour la période du 1<sup>er</sup> janvier au 30 avril 2024, le ministre ayant la Fonction publique dans ses attributions peut dépasser les crédits en relation avec les rémunérations principales des agents de l'État à charge du budget des dépenses courantes sans autorisation préalable du ministre ayant le Budget dans ses attributions. »

#### Article 5

Le Conseil d'État relève également qu'à l'article 5, paragraphe 5, alinéa 3, du projet de loi, les ministres sont désignés en fonction de la répartition actuelle des ministères. Il convient de souligner que cette répartition est susceptible d'être modifiée et que les ministres doivent ici être désignés en fonction des attributions de chaque département ministériel concerné.

#### Article 6

Sans observation.

#### Article 7

Le Conseil d'État relève une erreur matérielle qu'il convient de redresser en remplaçant les termes « article 11, paragraphe 6 » par les termes « article 5, paragraphe 6 ».

#### Articles 8 à 10

Le Conseil d'État renvoie à ses observations sous l'article 11.

#### Article 11

L'article sous examen prévoit que certaines dispositions de la loi précitée du 23 décembre 2022 concernant certaines taxes, recettes et dépenses pour ordre (articles 18 à 23) sont prorogées pour les quatre premiers mois de l'année 2024. Selon le commentaire des articles, il s'agit de « reconduire sans modifications pour les mois de janvier à avril 2024 les dispositions du chapitre 5 de la loi budgétaire pour l'exercice 2023 ». Or, ce chapitre contient également les articles 15 à 17 que les auteurs du projet de loi ont choisi de recopier aux articles 8 à 10 du projet de loi. Étant donné que l'objet du projet de loi ne se limite pas à proroger l'application des dispositions de la loi du 23 décembre 2022, mais bien à déterminer le cadre du budget provisoire pour la période du 1<sup>er</sup> janvier 2024 au 30 avril 2024, il convient soit de reprendre intégralement dans le projet de loi les dispositions du chapitre 5 de la loi précitée du 23 décembre 2022, soit de viser par la disposition sous examen l'ensemble de ces dispositions (les articles 8 à 10 du projet de loi devenant alors superflus), tout en précisant en tous les cas que ces dispositions sont limitées à la période couverte par le budget provisoire.

#### Article 12

Le Conseil d'État relève que, contrairement à l'article 24 de la loi précitée du 23 décembre 2022, ne sont pas prorogées « les dispositions de la

loi modifiée du 24 janvier 1979 complétant l'article 2 de la loi modifiée du 30 juin 1976 portant 1. création d'un fonds de chômage ; 2. réglementation de l'octroi des indemnités de chômage complet et complétant l'article 115 de la loi concernant l'impôt sur le revenu ». Le Conseil d'État se déclare d'ores et déjà d'accord avec l'insertion de la loi précitée du 24 janvier 1979 au paragraphe 1<sup>er</sup> de l'article sous rubrique.

### Articles 13 à 15

Sans observation.

### Article 16

Le Conseil d'État renvoie à ses considérations générales et suggère que la disposition sous avis soit omise du projet de loi.

Par ailleurs, le Conseil d'État relève que le nouvel alinéa 9 qu'il est prévu d'ajouter à l'article 123 de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu (« L.I.R. ») ne formule aucun critère encadrant le choix par le pouvoir réglementaire de l'un ou de l'autre parent, alors que l'article 123, alinéa 3, L.I.R. pose le principe qu'un enfant ne peut, pour une même année, faire partie de plus d'un ménage. La disposition sous avis ayant trait à une matière réservée à la loi par l'article 116, paragraphe 1<sup>er</sup>, de la Constitution, le Conseil d'État rappelle que d'après les arrêts n° 177/23 du 3 mars 2023 et n° 166/21 du 4 juin 2021 de la Cour constitutionnelle<sup>3</sup>, l'article 45, paragraphe 2, de la Constitution exige que dans les matières réservées, « la fixation des objectifs des mesures d'exécution doit être clairement énoncée, de même que les conditions auxquelles elles sont, le cas échéant, soumises. L'orientation et l'encadrement du pouvoir exécutif doivent, en tout état de cause, être consistants, précis et lisibles, l'essentiel des dispositions afférentes étant appelé à figurer dans la loi ». La disposition sous avis ne répondant pas à ces exigences, le Conseil d'État doit par conséquent s'y opposer formellement.

L'article 16, point 3°, s'inscrit à la suite du point 2°, et modifie l'article 123*bis* L.I.R. qui concerne la situation spécifique de l'expiration du droit à la modération en cas de garde alternée des enfants. Le Conseil d'État s'interroge sur la portée de la désignation conjointe prévue par la nouvelle disposition : que se passe-t-il si les parents ne peuvent pas se mettre d'accord sur la désignation du parent qui aura droit à cette bonification ?

### Article 17

Le Conseil d'État renvoie à ses considérations générales et suggère que la disposition sous avis soit omise du projet de loi.

### Articles 18 et 19

Sans observation.

---

<sup>3</sup> Cour const., arrêt n° 177 du 3 mars 2023, Mém. A, n° 127 du 10 mars 2023, et n° 166 du 4 juin 2021, Mém. A, n° 440 du 10 juin 2021.

## Observations d'ordre légistique

### Observations générales

L'indication et les intitulés des articles sont à écrire en gras et non en caractères italiques.

Les institutions, ministères, administrations, services, organismes, etc., prennent une majuscule au premier substantif uniquement, pour écrire, par exemple, « Gouvernement », « Ministère de l'éducation nationale, de l'enfance et de la jeunesse », « Ministère des affaires étrangères et européennes », « Ministère de l'économie », « Ministère de la famille, de l'intégration et à la Grande Région », « Ministère de la culture », « Ministère des sports », « Ministère de la digitalisation », « Ministère du travail, de l'emloi et l'économie solidaire ».

### Chapitre 1<sup>er</sup>

Lorsqu'on se réfère au premier chapitre, les lettres « er » sont à insérer en exposant derrière le numéro pour lire « 1<sup>er</sup> ».

### Article 5

Au paragraphe 3, point 4<sup>o</sup>, lettre e), il y a lieu d'ajouter une virgule après les termes « l'article 47, paragraphe 4 » et au paragraphe 4 après les termes « l'article 24, paragraphe 4 ».

### Article 10

Il y a lieu de faire suivre les termes « alinéa 3 » par une virgule.

### Article 15

Au point VI, il convient d'écrire correctement « Ministère du travail, de l'emloi et ~~le d'Économie~~ de l'économie solidaire ».

### Article 16

Au point 3<sup>o</sup>, lettre b), phrase liminaire, il y a lieu d'écrire « à l'alinéa 2, la lettre c) est remplacéee comme suit : ».

### Article 17

Le Conseil d'État signale que pour la présentation des dispositions modificatives, il est fait recours à des numéros suivis d'un exposant « ° » 1<sup>o</sup>, 2<sup>o</sup>, 3<sup>o</sup>, ...

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 18 votants, le 14 novembre 2023.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Christophe Schiltz