

N° 6479A³**CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2012-2013

PROJET DE LOI**portant modification**

- a) de certaines dispositions du Titre 4 – De la comptabilité communale de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988 et**
- b) de l'article 33 de la loi du 18 décembre 2009 organisant l'aide sociale**

* * *

**RAPPORT DE LA COMMISSION DES AFFAIRES INTERIEURES,
DE LA GRANDE REGION ET DE LA POLICE**

(27.6.2013)

La Commission se compose de: M. Ali KAES, Président; M. Emile EICHER, Rapporteur; MM. Xavier BETTEL, Fernand ETGEN, Gast GIBERYEN, Camille GIRA, Claude HAAGEN, Jean-Pierre KLEIN, Pierre MELLINA, Jean-Paul SCHAAF, Ben SCHEUER et Raymond WEYDERT, Membres.

*

I. ANTECEDENTS

Le projet de loi n° 6479 a été déposé à la Chambre des Députés par Monsieur le Ministre de l'Intérieur et à la Grande Région le 18 septembre 2012. Il était accompagné d'un exposé des motifs et d'un commentaire des articles.

L'avis de la Chambre de Commerce date du 15 octobre 2012, celui de la Chambre des salariés du 25 octobre 2012. En date du 18 février 2013, l'avis du Syndicat des Villes et Communes Luxembourgeoises est parvenu à la Chambre des Députés. La Chambre des fonctionnaires et employés publics a rendu son avis en date du 17 mai 2013.

Le Conseil d'Etat a émis son avis le 4 décembre 2012.

Lors de la réunion du 25 février 2013, la Commission des Affaires intérieures, de la Grande Région et de la Police a désigné Monsieur Emile Eicher comme rapporteur du projet de loi sous rubrique. Elle a discuté le projet de loi et examiné les différents avis au cours de sa réunion du 14 mars 2013.

Par amendement parlementaire du 14 mai 2013, la Commission des Affaires intérieures, de la Grande Région et de la Police a proposé de scinder en deux le projet de loi n° 6479 en deux projets de loi distincts (6479A et 6479B). Cette scission a été proposée dans le but de permettre la mise en œuvre rapide de nouveaux instruments comptables dans le secteur communal, objet du projet de loi sous rubrique, et de satisfaire ainsi aux exigences du système comptable européen SEC 95.

A noter que le projet de loi 6479B fera l'objet d'amendements et sera entamé dans un deuxième temps.

En date du 4 juin 2013, le Conseil d'Etat a avisé le projet de loi n° 6479A, avis que la Commission a analysé dans sa réunion du 27 juin 2013.

Le présent rapport a été adopté en date du 27 juin 2013.

*

II. CONSIDERATIONS GENERALES

Le projet de loi sous rubrique a comme objet principal la modification de certaines dispositions du Titre 4 „De la comptabilité communale“ de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988.

Ces modifications s'imposent afin de pouvoir introduire dans le secteur communal le nouveau plan budgétaire normalisé (PBN), ainsi que le plan pluriannuel de financement (PPF).

Selon le programme gouvernemental 2009-2014, il est nécessaire de doter les communes, les syndicats de communes, ainsi que les établissements publics placés sous la surveillance des communes „d'un outil comptable intégré capable de fournir les informations et données indispensables en vue d'une gestion efficiente des services communaux“¹.

Le PBN est une nomenclature pour budgétiser et comptabiliser, qui s'inspire du plan comptable du secteur privé. Il répond non seulement à des exigences européennes, mais donne également au secteur communal un outil pour faire sa comptabilité de manière uniforme. A noter que les règles de transparence sont respectées et la présentation budgétaire est maintenue aussi proche que possible de la présentation actuelle. Par ailleurs, il est d'ores et déjà d'application dans le secteur communal depuis l'exercice budgétaire 2013. Comme annoncé dans le programme gouvernemental, le nouveau plan budgétaire s'appliquera non seulement aux communes comme tel est le cas pour l'actuel plan budgétaire, mais à l'ensemble des entités communales, donc aussi aux syndicats de communes, aux offices sociaux et aux autres établissements publics placés sous la surveillance des communes.

Le PPF constitue un nouvel outil de gestion performant qui permettra aux communes de disposer d'une vue globale de l'évolution de leurs finances en vue de l'établissement de leurs budgets. Il s'agit donc d'un outil standardisé de gestion prévisionnelle des finances communales. Il est établi annuellement par l'administration communale et tenu à jour au cours de l'année. Cet outil sert de base à l'établissement du budget annuel. Le PPF sera introduit à partir du 1er janvier 2014. L'administration communale communiquera le PPF au conseil communal et au Ministère de l'Intérieur et à la Grande Région. Par ailleurs, le PPF permettra de satisfaire aux obligations de l'Etat luxembourgeois de communiquer aux instances de l'Union européenne et à d'autres organismes internationaux des données prévisionnelles du secteur communal.

*

III. LES AVIS

1. Le Conseil d'Etat

Le Conseil d'Etat, dans son avis du 4 décembre 2012, a fait quelques remarques relatives au PPF. En premier lieu, le projet de loi vise l'introduction d'un nouvel article 129*bis* au chapitre de la loi communale qui traite désormais du budget et du plan pluriannuel de financement. Le Conseil d'Etat estime que le PPF devra porter au moins sur la période triennale suivant l'exercice pour lequel le budget est établi. Ainsi, la commune disposera d'une programmation financière prévisionnelle portant au moins sur quatre exercices à compter du moment de l'établissement du budget.

En deuxième lieu, le Conseil d'Etat estime que le collège des bourgmestre et échevins devra aussi assumer la responsabilité de l'établissement et de la tenue à jour du plan pluriannuel de financement. Il est dès lors demandé de désigner aux alinéas 1er et 2 du nouvel article 129*bis* le collège des bourgmestre et échevins, et non l'administration communale, comme organe en charge des missions prévues à l'article 57, point 1° de la loi communale.

En troisième lieu, le Conseil d'Etat critique que l'intervention du conseil communal en matière de programmation pluriannuelle n'est que purement consultative. Il serait plus opportun de soumettre le projet de PPF au conseil communal afin de lui permettre d'en discuter les orientations avant que le plan soit définitivement adopté par le collège échevinal et transmis aux autorités étatiques.

Dans son avis complémentaire du 4 juin 2013, le Conseil d'Etat fait quelques propositions textuelles que la Commission adopte.

¹ Programme gouvernemental 2009-2014, p. 102.

2. Les Chambres professionnelles

La Chambre de Commerce

Dans son avis du 15 octobre 2012, la Chambre de Commerce approuve le projet de loi et souscrit entièrement aux objectifs poursuivis par ce dernier qui va dans le sens d'une meilleure intégration des comptes communaux dans les finances publiques du pays.

En revanche, la Chambre de Commerce constate que le projet de loi ne prévoit aucune disposition concernant le calendrier de la procédure budgétaire communale afin de pouvoir disposer, au moment de la mise au point finale du projet de budget de l'Etat, d'informations plus abondantes au sujet des projets de budget pour l'exercice à venir. Il est donc proposé qu'un calendrier de remise des budgets communaux au gouvernement en amont de la préparation du budget de l'Administration publique soit ajouté au projet de loi. Il en résultera une meilleure intégration du secteur local dans les finances publiques du pays.

La Chambre des salariés

La Chambre des salariés signale dans son avis du 25 octobre 2012 que les ajustements techniques ne donnent pas lieu à observation.

La Chambre des fonctionnaires et employés publics

La Chambre des fonctionnaires et employés publics peut marquer son accord avec le projet de loi dans son avis du 17 mai 2013. Elle se pose cependant des questions quant au caractère obligatoire du PPF qui pourrait risquer de devenir un instrument politique pour les communes, puisque le PPF pourrait créer d'importantes divergences entre l'administration communale et le conseil communal s'il divulgue trop de détails. Cependant, la CHFEP regrette fortement le retard avec lequel le projet de loi a été déposé.

3. Le SYVICOL

L'avis du SYVICOL est intervenu le 18 février 2013. Le Syndicat félicite tout d'abord le Gouvernement pour un processus d'élaboration du projet de loi sous revue qui a été exemplaire avec l'installation d'un comité de pilotage et d'un groupe d'accompagnement composés de représentants des secteurs étatique et communal, ce qui a permis de réformer la comptabilité communale d'une manière coopérative et constructive.

Cependant, le SYVICOL critique que le projet de loi maintient le principe de la dualité des comptes, à savoir le compte administratif du collège des bourgmestre et échevins et le compte de gestion du receveur communal. A son avis, un double contrôle est devenu superfétatoire depuis le recours aux outils informatiques dans la gestion financière communale, d'autant plus que pour les syndicats de communes, il n'est prévu qu'un seul compte.

Par ailleurs, le SYVICOL tient à préciser que le PPF gagnerait en efficacité s'il était établi avec un niveau de détail moindre qu'il est prévu actuellement. Un PPF moins détaillé serait suffisant pour orienter la future politique budgétaire des communes.

*

IV. COMMENTAIRE DES ARTICLES

Remarque préliminaire

Le but de la scission du projet de loi initial, dont est issu le projet de loi 6479A, étant de permettre une mise en œuvre rapide de nouvelles dispositions en matière de comptabilité communale, la Commission n'a pas apporté d'amendements au projet de loi 6479A. Il est partant renvoyé pour le détail au commentaire des articles afférents du projet de loi initial (doc. parl. 6479), le présent commentaire se limitant aux points essentiels.

*Article 1er**Point 1)*

Sur proposition du Conseil d'Etat, le premier alinéa du nouvel article 115*bis* du nouveau chapitre 1er du titre 4 de la loi communale est supprimé, puisqu'il est redondant par rapport à l'article 107(3) de la Constitution „plus précis en ce qu'il détermine le conseil comme organe communal compétent pour établir annuellement le budget de la commune et pour en arrêter les comptes“.

La Commission adopte la proposition de texte du Conseil d'Etat pour l'alinéa 2.

Point 6)

Le nouvel article 129*bis* est relatif au plan pluriannuel de financement.

La Commission suit le Conseil d'Etat qui estime que, dans la mesure où tant la préparation que l'exécution du budget communal relèvent de la compétence du collège des bourgmestre et échevins, „le collège devra aussi assumer la responsabilité de l'établissement et de la tenue à jour du plan pluriannuel de financement“. Elle remplace par conséquent aux alinéas 1er et 2 l'administration communale par le collège des bourgmestre et échevins, que le Conseil d'Etat demande de désigner „comme organe en charge des tâches identifiées, conformément à l'article 57, point 1° de la loi communale. En effet, la notion d'administration communale prise en sa qualité de détentrice de compétences et d'obligations résultant de la loi communale inclut en principe l'ensemble des organes communaux, à commencer par le conseil communal.“.

Quant au dernier alinéa de l'article 129*bis*, la Commission maintient le texte tel que déposé et ne partage donc pas l'approche du Conseil d'Etat. Celui-ci propose une intervention active du conseil communal dans l'élaboration du plan pluriannuel de financement de la commune. Dans son avis du 4 décembre 2012, il note que „la prévision budgétaire pluriannuelle désormais obligatoire servira également à l'établissement du budget annuel qui relève, d'après l'article 107(3) de la Constitution, de la compétence du conseil.“.

Dans ces conditions, il serait logique de soumettre le projet de plan pluriannuel de financement au conseil communal afin de lui permettre d'en discuter les orientations avant que le plan soit définitivement adopté par le collège échevinal et transmis aux autorités étatiques. Un tel débat pourrait se situer en marge de la discussion et du vote du budget. A ces fins, il faudrait prévoir formellement que le dossier du projet de budget élaboré par le collège échevinal et communiqué au conseil communal doit comporter le projet de plan de financement pluriannuel mis au point par le collège. Il est entendu que ce plan ne pourra être adopté définitivement par le collège dans la version à communiquer aux autorités étatiques qu'après le vote du budget, ou, de préférence, après l'arrêté du budget par le ministre de l'Intérieur, afin de garantir la conformité des données du plan de financement pluriannuel avec les données budgétaires.“.

*

Compte tenu des observations qui précèdent, la Commission des Affaires intérieures, de la Grande Région et de la Police recommande en sa majorité à la Chambre des Députés de voter le projet de loi avec le libellé qui suit:

*

TEXTE PROPOSE PAR LA COMMISSION

6479A

PROJET DE LOI

portant modification

- a) de certaines dispositions du Titre 4 – De la comptabilité communale de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988 et**
- b) de l'article 33 de la loi du 18 décembre 2009 organisant l'aide sociale**

Art. 1er. La loi communale modifiée du 13 décembre 1988 est modifiée comme suit:

- 1) Il est inséré un nouveau chapitre 1er au Titre 4 libellé comme suit:

„Chapitre 1er. – Des généralités

Art. 115bis. La structure du budget, des comptes et des autres documents comptables et de gestion financière, ainsi que les modalités de transmission de ces documents sont déterminées par règlement grand-ducal. Il en est de même du plan pluriannuel de financement dont question à l'article 129bis.“

- 2) Les chapitres 1er, 2, 3, 4 et 5 actuels du Titre 4 deviennent respectivement les chapitres 2, 3, 4, 5 et 6.

- 3) Le nouveau chapitre 2 du Titre 4 porte l'intitulé suivant:

„Chapitre 2. – Du budget et du plan pluriannuel de financement“

- 4) L'article 117 est remplacé par le texte suivant:

„Art. 117. (1) Le budget est divisé en chapitre ordinaire et en chapitre extraordinaire tant en recettes qu'en dépenses.

Chaque chapitre est subdivisé en articles.

Chaque article est composé d'un identifiant alphanumérique et d'un libellé précis. L'identifiant alphanumérique est un code composé de cinq éléments représentant dans l'ordre le code chapitre, le code fonctionnel général ou spécifique, le code comptable, le code sectoriel et le code détail de l'article. Un règlement grand-ducal définit les codes et en régleme l'utilisation.

(2) Les dépenses de chaque chapitre budgétaire sont équilibrées par des recettes de même nature. Toutefois, un excédent de recette dans le chapitre ordinaire peut contribuer à équilibrer le chapitre extraordinaire.“

- 5) Les deux premiers alinéas de l'article 128 sont remplacés par les trois alinéas suivants:

„Art. 128. Au chapitre des dépenses ordinaires et au chapitre des dépenses extraordinaires, le collège des bourgmestre et échevins peut transférer les excédents de crédit d'un article à un autre à l'intérieur d'un même code fonctionnel général jusqu'à la clôture définitive de l'exercice.

Au chapitre des dépenses extraordinaires, il peut également transférer les crédits à l'intérieur d'un même projet extraordinaire défini comme tel au budget par son code détail, même si les articles budgétaires concernés portent des codes fonctionnels ou des codes comptables différents.

Ne sont pas susceptibles d'être transférés à d'autres articles les crédits non limitatifs des chapitres des dépenses ordinaires et extraordinaires, ainsi que tout autre crédit marqué comme tel par son libellé.“

Les alinéas 3 et 4 deviennent respectivement les alinéas 4 et 5.

- 6) Il est ajouté un article 129bis libellé comme suit:

„Art. 129bis. Le collège des bourgmestre et échevins établit chaque année un plan pluriannuel de financement qui porte au moins sur les trois exercices financiers qui suivent l'exercice pour lequel le budget est établi. Ce plan consiste en un état prévisionnel par exercice financier des

recettes et des dépenses de la commune tant au chapitre ordinaire qu'au chapitre extraordinaire du budget. Il est conforme aux exigences d'équilibre budgétaire définies à l'article 117, paragraphe 2.

Le collège des bourgmestre et échevins tient le plan pluriannuel de financement à jour en fonction de l'évolution des paramètres macro- et microéconomiques.

Ce plan sert de base à l'établissement du budget.

Le collège des bourgmestre et échevins communique le plan pluriannuel de financement au conseil communal et au Ministre de l'Intérieur conformément aux dispositions déterminées par règlement grand-ducal.

- 7) Le nouveau chapitre 3 du Titre 4 porte l'intitulé suivant:
„Chapitre 3. – De l'exécution du budget“
- 8) L'article 143 est remplacé par le texte suivant:
 „(1) Il est tenu par exercice financier une comptabilité du collège des bourgmestre et échevins et une comptabilité du receveur selon les modalités à déterminer par règlement grand-ducal.

 (2) Le receveur établit un état de la situation financière de la commune au dernier jour de chaque mois et le transmet sans délai au collège des bourgmestre et échevins et au service de contrôle de la comptabilité des communes. Le contenu et le mode de transmission de l'état de la situation financière mensuelle sont déterminés par règlement grand-ducal.

 (3) Le receveur communique au ministre de l'Intérieur aux échéances demandées un état détaillé de la situation financière de la commune. Le contenu et le mode de transmission du document sont déterminés par règlement grand-ducal.“
- 9) L'article 145 est abrogé.
- 10) La première phrase de l'alinéa 2 de l'article 147 est remplacée par le texte suivant:
 „La mission du service de contrôle de la comptabilité des communes consiste, en cours d'exercice, à procéder à des vérifications périodiques et approfondies des caisses et de la comptabilité des communes.“
- 11) Le nouveau chapitre 4 du Titre 4 porte l'intitulé suivant:
„Chapitre 4. – Du recouvrement des impôts et taxes“
- 12) Le nouveau chapitre 5 du Titre 4 porte l'intitulé suivant:
„Chapitre 5. – Des comptes“
- 13) Le premier alinéa de l'article 161 est remplacé par les dispositions suivantes:
 „Dès la clôture définitive de l'exercice et au plus tard le 30 juin de l'année suivant l'exercice financier, le compte administratif est établi par le collège des bourgmestre et échevins et le compte de gestion par le receveur communal. Les deux comptes sont transmis sans délai au service de contrôle de la comptabilité des communes.“
- 14) Le nouveau chapitre 6 du Titre 4 porte l'intitulé suivant:
„Chapitre 6. – Des syndicats de communes et des établissements publics placés sous la surveillance des communes“
- 15) Aux articles 169 et 172, la notion de „comptabilité commerciale“ est remplacée par la notion de „comptabilité générale“.

Art. II. A l'article 33 de la loi du 18 décembre 2009 organisant l'aide sociale, la notion de „comptabilité commerciale“ est remplacée par la notion de „comptabilité générale“.

Luxembourg, le 27 juin 2013

Le Rapporteur,
Emile EICHER

Le Président,
Ali KAES

