



CHAMBRE DES DÉPUTÉS  
GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG

# Dossier consolidé

Projet de loi 6479

Projet de loi portant modification de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988

Date de dépôt : 18-09-2012

Date de l'avis du Conseil d'État : 05-12-2012

Auteur(s) : Monsieur Jean-Marie Halsdorf, Ministre de l'Intérieur et à la Grande Région

## Liste des documents

<b>Date</b>	<b>Description</b>	<b>Nom du document</b>	<b>Page</b>
18-09-2012	Déposé	6479/00	<u>3</u>
05-12-2012	Avis du Conseil d'Etat (4.12.2012)	6479/01	<u>12</u>
12-12-2012	1) Avis de la Chambre de Commerce sur le projet de loi et sur le projet de règlement grand-ducal portant exécution de certaines dispositions du Titre 4 " De la comptabilité générale" de la loi communale [...]	6479/02	<u>20</u>
01-03-2013	1) Avis du Syndicat des Villes et Communes Luxembourgeoises sur le projet de loi (SYVICOL) (18.2.2013) 2) Avis du Syndicat des Villes et Communes Luxembourgeoises sur le projet de règlement grand-ducal [...]	6479/03	<u>32</u>
14-05-2013	Amendements adoptés par la/les commission(s) : Commission des Affaires intérieures, de la Grande Région et de la Police	6479/04, 6479A/01	<u>41</u>
31-05-2013	Avis de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics (17.5.2013)	6479/05	<u>46</u>
14-03-2013	Commission des Affaires intérieures, de la Grande Région et de la Police Procès verbal ( 08 ) de la reunion du 14 mars 2013	08	<u>51</u>
25-02-2013	Commission des Affaires intérieures, de la Grande Région et de la Police Procès verbal ( 06 ) de la reunion du 25 février 2013	06	<u>59</u>

6479/00

N° 6479

## CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2011-2012

**PROJET DE LOI****portant modification de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988**

\* \* \*

*(Dépôt: le 18.9.2012)***SOMMAIRE:**

	<i>page</i>
1) Arrêté Grand-Ducal de dépôt (10.9.2012) .....	1
2) Exposé des motifs .....	2
3) Texte du projet de loi .....	2
4) Commentaire des articles .....	4
5) Fiche financière .....	8

\*

**ARRETE GRAND-DUCAL DE DEPOT**

Nous HENRI, Grand-Duc de Luxembourg, Duc de Nassau,

Sur le rapport de Notre Ministre de l'Intérieur et à la Grande Région et après délibération du Gouvernement en Conseil;

Arrêtons:

*Article unique.*— Notre Ministre de l'Intérieur et à la Grande Région est autorisé à déposer en Notre nom à la Chambre des Députés le projet de loi portant modification de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988.

Château de Berg, le 10 septembre 2012

*Le Ministre de l'Intérieur  
et à la Grande Région,  
Jean-Marie HALSDORF*

HENRI

\*

## EXPOSE DES MOTIFS

La modification projetée de la loi communale comporte deux volets:

1. Il s'agit d'une modification de certaines dispositions du Titre 4 „De la comptabilité communale“, nécessaire pour introduire dans le secteur communal le nouveau plan budgétaire normalisé et le plan pluriannuel de financement.

Le programme gouvernemental 2009-2014 prévoit la mise en oeuvre rapide de ces deux instruments. Il importe en effet de doter les communes, les syndicats de communes et 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“.

L'introduction d'un nouveau plan budgétaire normalisé est devenue nécessaire pour répondre aux exigences du système comptable européen, dénommé SEC 95. En plus, 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. Il est veillé à rendre le nouveau plan compatible avec le plan comptable général du secteur privé. Par ailleurs, les règles de transparence sont respectées et la présentation budgétaire est maintenue aussi proche que possible de la présentation actuelle.

Le plan pluriannuel de financement 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. En même temps, le plan pluriannuel de financement 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.

2. Il est profité de l'occasion pour redresser quelques textes afin de les mettre en accord avec d'autres modifications législatives intervenues entre-temps. Elles concernent les articles 20, 35, 41, 42 et 64 de la loi communale.

\*

## TEXTE DU PROJET DE LOI

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

- 1) A l'article 20 sont apportées les modifications suivantes:
  - 1° Dans la première phrase du point 1° les mots „son conjoint ou son partenaire ou“ sont insérés entre les mots „ou auxquels“ et „ses parents ou alliés jusqu'au troisième degré inclusivement“.
  - 2° Le dernier alinéa est remplacé par la disposition suivante: „Elle ne s'applique pas non plus aux sociétés visées à l'article 173bis“.
- 2) A l'article 35 le deuxième alinéa est remplacé par le texte suivant: „Le référendum est organisé par analogie aux dispositions de la loi électorale relatives aux élections communales, selon les modalités fixées par règlement grand-ducal. Les dispositions de la loi électorale relatives au vote obligatoire sont applicables.“
- 3) A l'article 41 la deuxième phrase de l'alinéa premier est remplacée par le texte suivant: „Ils peuvent être démis de leurs fonctions par le même ministre.“
- 4) A l'article 42, alinéa 1er les termes „de nationalité luxembourgeoise“ sont supprimés.
- 5) A l'article 64 les deuxième et troisième phrases sont remplacées par le texte suivant: „A défaut d'échevin, le service passe au premier en rang des conseillers, et ainsi de suite.“
- 6) L'article 145 est abrogé.
- 7) Il est inséré un nouveau chapitre 1er au Titre 4 libellé comme suit:

### „Chapitre 1er. – Généralités

**Art. 115bis.** Les communes établissent annuellement un budget, des comptes et un plan pluriannuel de financement et tiennent une comptabilité d'après les règles définies ci-après.

La structure du budget, des comptes, du plan pluriannuel de financement et des autres documents comptables et de gestion financière ainsi que les modalités de transmission de ces documents sont déterminées par règlement grand-ducal.“

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

9) Le nouveau chapitre 2 portera l'intitulé suivant:

**„Chapitre 2. – Budget et plan pluriannuel de financement“**

10) 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, à savoir un code chapitre, un code fonctionnel général ou spécifique, un code comptable, un code sectoriel et un code détail. 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.“

11) 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 3e et 4e alinéas deviennent respectivement les 4e et 5e alinéas.

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

„**Art. 129bis.** L'administration communale 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(2).

L'administration communale 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.“

13) Le nouveau chapitre 3 portera l'intitulé suivant:

**„Chapitre 3. – Exécution du budget“**

14) L'article 143 est complété par un deuxième et un troisième alinéas libellés comme suit:

„(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.“

15) La première phrase du 2e alinéa 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.“

- 16) Le nouveau chapitre 4 portera l'intitulé suivant:  
**„Chapitre 4. – Recouvrement des impôts et taxes“**
- 17) Le nouveau chapitre 5 portera l'intitulé suivant:  
**„Chapitre 5. – Comptes“**
- 18) 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.“
- 19) Le nouveau chapitre 6 portera l'intitulé suivant:  
**„Chapitre 6. – Syndicats de communes et établissements publics placés sous la surveillance des communes“**
- 20) 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“.

**Art. III.** Les dispositions sous 1) à 5) inclus et sous 20) de l'article Ier ainsi que celles de l'article II entrent en vigueur le quatrième jour après leur publication au Mémorial.

Les dispositions sous 6) à 11) inclus et 13) à 19) inclus de l'article Ier entrent en vigueur à partir de l'exercice financier 2013.

Les dispositions sous 12) de l'article Ier entrent en vigueur à partir de l'exercice financier 2014.

\*

## COMMENTAIRE DES ARTICLES

### *Article Ier.*

Cet article indique que certaines dispositions de la loi communale sont modifiées.

1) L'article 20 est modifié en deux points.

1° Tout d'abord le point 1° est complété de manière à y mettre à pied d'égalité le conjoint et le partenaire au sens de la loi modifiée du 9 juillet 2004 relative aux effets légaux de certains partenariats. A l'avenir, l'interdiction d'être présent aux délibérations du conseil communal ou du collège échevinal sera donc étendue à tout membre du conseil communal, au secrétaire et au receveur dont le partenaire a un intérêt personnel et direct dans l'objet en discussion. Cette modification répond à une demande de la Commission des Pétitions, appuyée par la Commission des Affaires intérieures, de la Grande Région et de la Police lors de sa réunion du 12 décembre 2011. Le ministre de l'Intérieur et à la Grande Région et le ministre de la Justice s'étaient d'ailleurs prononcés en faveur de cette modification de l'article 20 de la loi communale. Dans sa prise de position le ministre de la Justice a souligné que la notion d'allié ne peut être étendue aux membres de la famille du partenaire de la personne concernée. En effet, le partenariat ne crée pas de lien de famille, mais se limite „à l'enregistrement d'une déclaration d'une communauté de vie entre deux personnes, accompagnée, le cas échéant, d'une convention traitant les effets patrimoniaux“.

2° Ensuite, il est profité de l'occasion pour adapter le dernier alinéa de l'article 20 à la législation en vigueur. En effet, l'ancien article 13 de la loi modifiée du 14 février 1900 concernant la création de syndicats de communes est devenu l'article 173bis de la loi communale par une loi du 23 février 2001 votée à l'occasion de la nouvelle législation sur les syndicats de communes.

2) L'article 35 traite du référendum communal et il renvoie à un règlement grand-ducal pour en fixer les modalités. C'est le règlement grand-ducal du 18 octobre 1989 qui organise ces modalités en reprenant les dispositions de la loi électorale pour les élections communales qui étaient en vigueur à l'époque. Etant donné que la loi électorale a connu de nombreuses modifications ces derniers temps, les dispositions dudit règlement grand-ducal ne correspondent plus aux modalités des élections com-

municipales et il importe de les adapter. A cet effet, il est opté de ne plus copier dans un règlement grand-ducal toutes les dispositions de la loi électorale applicables au référendum communal, mais de préciser dans la loi communale que le déroulement des opérations électorales en cas de référendum sera celui prévu par la loi électorale pour les élections communales, quitte à ce que les particularités inhérentes à l'organisation du référendum figureront dans un règlement grand-ducal. Est maintenue la précision que les dispositions de la loi électorale relatives au vote obligatoire sont applicables à l'occasion d'un référendum communal.

3) L'article 41 est modifié de manière à tenir compte de la modification par la loi du 13 février 2011 de l'article 39 grâce à laquelle tous les échevins sont désormais nommés par le ministre de l'Intérieur. Il n'est donc plus fait de distinction entre les échevins des villes et ceux des autres communes.

4) La modification de l'article 42, alinéa 1er a pour but de tenir compte du fait que depuis la loi du 13 février 2011 les fonctions de bourgmestre et d'échevin peuvent être exercées par des non-Luxembourgeois.

5) L'article 64 est également adapté à la réalité que désormais les fonctions de bourgmestre et d'échevin peuvent être exercées par des non-Luxembourgeois.

6) L'article 145 est abrogé. Ses dispositions sont reprises sous une forme modifiée au nouvel article 115*bis* qui fixe les dispositions générales applicables à la comptabilité communale au sens large du terme.

7) Il est inséré au Titre 4 un nouveau chapitre 1er intitulé „Généralités“ composé d'un nouvel article portant le numéro 115*bis*.

Cet article dispose d'abord que les communes doivent établir chaque année un budget et des comptes ainsi qu'un plan pluriannuel de financement. Il précise ensuite que les communes tiennent une comptabilité conformément aux dispositions précisées dans la loi communale.

La comptabilité communale est en principe une comptabilité budgétaire, encore dénommée comptabilité camérale. Cependant, dans certains cas particuliers visés par la loi, une comptabilité commerciale, appelée désormais „comptabilité générale“, peut être tenue. Il en est ainsi des cas visés à l'article 169 ainsi qu'aux articles 170 à 173 de la loi communale.

Le plan pluriannuel de financement est un nouvel outil de gestion qui fournit une prévision en équilibre de l'évolution budgétaire des communes sur plusieurs années et qui servira dorénavant de base à l'élaboration des budgets communaux annuels. Par ailleurs, les plans pluriannuels de financement de toutes les communes seront communiqués au ministre de l'Intérieur afin que celui-ci soit en mesure de les transmettre, sur demande, à d'autres instances étatiques qui en tireront les données dont elles auront besoin pour répondre aux demandes d'informations provenant de l'Union européenne ou d'autres instances internationales.

Le deuxième alinéa reprend l'article 145 actuel de la loi communale et l'adapte aux nouvelles circonstances tout en respectant la hiérarchie des normes juridiques. Désormais, la forme des outils de gestion financière et comptable des communes ainsi que les modalités de l'échange de communication de ces documents avec les autorités de contrôle prévues par la loi seront déterminées par règlement grand-ducal.

8) Suite à l'insertion d'un nouveau chapitre 1er, les chapitres suivants du Titre 4 vont changer de numéro.

9) Le nouveau chapitre 2 sera intitulé „Budget et plan pluriannuel de financement“.

10) L'article 117 est complété et divisé en deux paragraphes.

Le paragraphe (1) décrit la division du budget en chapitre ordinaire et chapitre extraordinaire ainsi que la subdivision des chapitres en articles. Il détermine ensuite la composition de chaque article et précise la structure du code d'identification des articles. Il relaie à un règlement grand-ducal la définition des différents codes ainsi que la réglementation de leur utilisation. En effet, l'usage obligatoire ou facultatif des codes de même que le nombre de positions à utiliser par code peut varier en fonction

du chapitre budgétaire ou en fonction du document comptable. Le règlement grand-ducal apportera les précisions nécessaires.

Les deux dernières phrases de l'actuel article 117 deviennent le nouveau paragraphe (2) de cet article.

11) L'article 128 permettra dorénavant au secteur communal d'effectuer certains transferts de crédit au chapitre extraordinaire. Cette ouverture est une nécessité apparue lors de la phase test du nouveau plan budgétaire. Elle répond non seulement aux besoins de flexibilité observés sur le terrain, mais accorde également plus d'autonomie au secteur communal dans la gestion de ses projets.

Grâce à cette ouverture le transfert de crédit est dorénavant possible, d'un côté, aux chapitres ordinaire et extraordinaire à l'intérieur du même code fonctionnel et, d'un autre côté, au chapitre extraordinaire à l'intérieur du même code détail.

Le collège des bourgmestre et échevins peut donc transférer, sous condition que les articles budgétaires en question soient dotés de crédits adéquats, les excédents de crédit d'un projet voté d'un article à un autre à l'intérieur d'un même code fonctionnel général jusqu'à la clôture définitive de l'exercice. Exemple: Le collège échevinal peut transférer le crédit d'un chantier d'une école de quartier ABC à un autre chantier d'école de quartier XYZ lorsque le chantier de la première école ABC a pris du retard et que le chantier de la seconde école XYZ avance plus vite ou peut débiter plus tôt que prévu.

Le collège des bourgmestre et échevins peut également transférer des crédits à l'intérieur du même code détail. Exemple: Pour budgétiser le projet „renouvellement de la rue XYZ“ comprenant les réseaux de distribution d'eau potable et la canalisation, une entité du secteur communal doit budgétiser au minimum sur un article budgétaire comprenant le code fonctionnel de la distribution d'eau et sur un article budgétaire comprenant le code fonctionnel de la canalisation. Effectivement, un projet peut dorénavant être composé par plusieurs articles budgétaires, dû aux divers codes fonctionnels et/ou codes comptables à utiliser. Sachant que le projet est défini par un code détail, tous les articles budgétaires se rapportant au projet seront identifiables par le code détail. Ce dernier est unique et identifie un projet extraordinaire tout en donnant des informations sur l'année de démarrage du projet. C'est donc à l'intérieur du même code détail que des transferts de crédit sont désormais autorisés.

Afin de reprendre la terminologie du nouveau plan budgétaire, le terme actuel de „section“ au premier paragraphe, est remplacé par les termes de „code fonctionnel général“. Ce dernier est plus amplement défini dans le règlement grand-ducal.

Le troisième paragraphe a été modifié pour des raisons de cohérence dans le sens qu'il reprend les modifications du second paragraphe actuel. Ainsi, comme au chapitre des dépenses ordinaires, les entités du secteur communal ne peuvent également pas transférer à d'autres articles les crédits non limitatifs figurant au chapitre des dépenses extraordinaires.

12) L'article 129*bis* définit le plan pluriannuel de financement et en explique les finalités.

Le plan pluriannuel de financement consiste en un tableau indiquant par année à venir les prévisions des recettes et des dépenses de la commune, tant ordinaires qu'extraordinaires. Il est établi, voire actualisé par les services de l'administration communale pour au moins les trois exercices qui suivent l'exercice auquel se rapporte le budget. Ce plan fournit les prévisions de l'évolution du budget communal pour les exercices à venir y compris les projets envisagés par le collège échevinal, mais non encore votés par le conseil communal, et de leurs charges et recettes récurrentes. Le plan pluriannuel de financement constitue ainsi un instrument de planification qui permet aux communes de mieux gérer leurs finances grâce à des prévisions plus précises. Il respecte le principe de l'équilibre budgétaire pour chaque exercice qu'il englobe.

Le collège des bourgmestre et échevins communique le plan pluriannuel de financement au conseil communal et au ministre de l'Intérieur à une date se situant en début d'année de calendrier qui sera définie par règlement grand-ducal. La communication au conseil communal a lieu à titre purement informatif. Le conseil communal prend connaissance du plan, mais il ne le vote pas. Le ministre prend également connaissance du document sans avoir à se prononcer à son sujet.

Le plan pluriannuel de financement a une double finalité:

- Tout d'abord il servira de base aux communes elles-mêmes pour établir leur budget pour l'exercice suivant et leur donnera l'assurance d'une évolution en équilibre de leur budget.
- Ensuite, le plan pluriannuel de financement servira de base à l'Etat pour subvenir à ses obligations nationales et internationales de renseignement de l'évolution des finances publiques.

Ce plan est à tenir à jour par les services de l'administration communale en fonction des évolutions intervenues en cours d'année. Ces évolutions découlent d'une part des paramètres macroéconomiques tels que l'inflation, les taux d'intérêts et l'évolution des principales recettes fiscales intéressant les communes et des paramètres microéconomiques d'autre part, c'est-à-dire des paramètres spécifiques à la commune, comme par exemple l'évolution de la population ou du nombre d'enfants scolarisés. Afin de mettre les communes en mesure de procéder aux mises à jour demandées, les instances étatiques concernées, le STATEC et le ministère des finances notamment, établissent les paramètres macroéconomiques actualisés y compris l'évolution projetée des principales recettes fiscales intéressant les communes. Ces données sont communiquées aux communes par l'intermédiaire du ministre de l'Intérieur.

Une mise à jour est à communiquer par le collège échevinal au ministre de l'Intérieur à des échéances à fixer par règlement grand-ducal. Dans la mesure où ces échéances peuvent varier à court terme, en fonction des obligations de communication de données par l'Etat aux instances européennes notamment, les dates à retenir ne sont pas fixées dans la loi, mais elles sont inscrites dans le règlement grand-ducal afférent.

13) Le nouveau chapitre 3 sera intitulé „Exécution du budget“.

14) L'alinéa (2) qui est ajouté à l'article 143 introduit dans la loi l'obligation pour le receveur communal d'établir à la fin de chaque mois un état de la situation financière de la commune.

Jusqu'à présent, une instruction ministérielle du 5 mars 1987 obligeait le receveur communal à *„soumettre au collège des bourgmestre et échevins et au commissaire de district, le 1er et le 15 de chaque mois, un extrait de son journal, indiquant le total des recettes et des dépenses effectuées depuis le commencement de l'exercice jusqu'au moment de la délivrance de l'extrait ainsi que la situation du livre de caisse, du compte chèque postal et des autres comptes financiers“*. L'instruction ministérielle précisait que *„cette mesure, outre qu'elle oblige le receveur à vouer des soins incessants à l'accomplissement régulier de ses devoirs, tient les autorités communales et les instances de contrôle au courant de la gestion du receveur en général, et de l'état de sa caisse en particulier“*.

L'état de la situation financière mensuelle est destiné à remplacer les „quinzaines“, dénomination d'usage pour les documents que l'instruction ministérielle de 1987 obligeait le receveur à fournir tous les quinze jours. Un règlement grand-ducal déterminera le contenu et le mode de transmission de la situation mensuelle.

L'alinéa (3) est inscrit dans la loi pour donner aux receveurs des communes compétence pour communiquer au ministre de l'Intérieur un état détaillé de la situation financière des communes dont différentes instances étatiques, notamment le STATEC et le ministère des finances, ont besoin pour accomplir leurs missions aux niveaux national, européen et international. Comme les dates auxquelles ces données sont à fournir peuvent varier en fonction des exigences des instances européennes ou internationales, aucune précision sur les échéances n'est donnée dans la loi. En principe, les autorités étatiques qui demanderont un état détaillé de la situation financière des communes une ou plusieurs fois par année, communiqueront les échéances bien à l'avance aux communes par l'intermédiaire du ministre de l'Intérieur afin de permettre au receveur de fournir les données en temps voulu.

Un règlement grand-ducal précisera le contenu de la communication de l'état détaillé de la situation financière de chaque commune. Ce document sera plus détaillé que l'état de la situation financière mensuelle à adresser au service de contrôle de la comptabilité des communes. Le règlement grand-ducal indiquera également le mode de transmission du document, sous forme papier ou par voie électronique.

15) Une erreur matérielle est redressée dans la première phrase du 2e alinéa de l'article 147. En effet, dans le cadre de la procédure législative qui a abouti à la loi communale du 13 décembre 1988, le mot „et“ a été perdu en cours de route et il y a lieu de rétablir le texte qui figurait à l'alinéa 2 de l'article 153 du projet de loi n° 2675 déposé le 2 février 1983 à la Chambre des Députés: *„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.“*

16) Le nouveau chapitre 4 sera intitulé „Recouvrement des impôts et taxes“.

17) Le nouveau chapitre 5 sera intitulé „Comptes“.

18) Les dispositions du premier alinéa de l'article 161 sont désormais assorties de délais à respecter.

Il importe en effet de fixer une date limite pour l'établissement des comptes communaux. Comme les opérations de recouvrement des recettes se rapportant à un exercice financier et le paiement des dépenses engagées jusqu'au 31 décembre du même exercice peuvent se prolonger jusqu'au 30 avril de l'année subséquente, la date à laquelle les comptes du collègue échevinal et du receveur doivent être établis est fixée au 30 juin de l'année qui suit l'exercice financier. L'indication de cette date limite est nécessaire pour garantir que les données des comptes communaux relatives à l'exercice écoulé soient disponibles en temps utile pour être introduites dans les notifications statistiques à faire dans le cadre de nos obligations européennes et internationales.

Il est encore précisé que le compte administratif et le compte de gestion doivent être transmis au service de contrôle de la comptabilité des communes immédiatement après leur établissement en vue du contrôle légal à effectuer par ce service préalablement à l'arrêté des comptes de fin d'exercice conformément à l'article 163 de la loi communale.

19) Le nouveau chapitre 6 sera intitulé „Syndicats de communes et établissements publics placés sous la surveillance des communes“.

20) Aux articles 169 et 172, il y a lieu d'adapter la terminologie à celle qui est utilisée de nos jours et donc de désigner l'ancienne „comptabilité commerciale“ par sa dénomination actuelle de „comptabilité générale“.

#### *Article II.*

A l'article 33 de la loi de 2009 organisant l'aide sociale, il y a également lieu de remplacer l'ancienne terminologie par la notion actuelle de „comptabilité générale“.

#### *Article III.*

Cet article règle l'entrée en vigueur des différentes dispositions de l'article Ier.

Les dispositions qui figurent sous les points 1) à 5) inclus et 20) de l'article Ier entreront en vigueur conformément aux règles usuelles. Il en sera de même de celles qui figurent à l'article II.

Les dispositions relatives à la comptabilité communale entreront en vigueur avec l'exercice financier 2013. Il en résulte que les budgets des communes pour 2013 devront être établis selon les nouvelles dispositions. Le ministère de l'Intérieur a entrepris les démarches nécessaires pour préparer les communes au nouveau système et pour organiser la transition sans heurts de l'ancien vers le nouveau système. Ainsi, des formations du personnel communal concerné ont été organisées et le site internet du ministère de l'Intérieur fournit les renseignements utiles pour l'introduction du nouveau plan budgétaire normalisé. Une circulaire sera adressée aux communes pour préciser toutes les informations nécessaires à l'établissement du budget pour l'exercice 2013.

Les dispositions relatives au plan pluriannuel de financement entreront en vigueur à partir de l'exercice financier 2014.

Comme la méthodologie retenue pour l'établissement des plans pluriannuels de financement repose sur le nouveau système comptable, il est logique de laisser aux responsables communaux le temps nécessaire pour effectuer la transition vers ce nouveau système avant de procéder à l'établissement des premiers plans pluriannuels de financement.

\*

## **FICHE FINANCIERE**

Le projet de loi portant modification de la loi communale modifiée du 13.12.1988 ainsi que le projet de règlement grand-ducal portant exécution de certaines dispositions du Titre 4 – „De la comptabilité communale“ de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988 n'ont pas d'impact sur le Budget de l'Etat.

6479/01

N° 6479<sup>1</sup>

## CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2012-2013

**PROJET DE LOI****portant modification de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988**

\* \* \*

**AVIS DU CONSEIL D'ETAT**

(4.12.2012)

Par dépêche du 5 septembre 2012, le Premier Ministre, Ministre d'Etat, a soumis à l'avis du Conseil d'Etat le projet de loi sous objet qui a été élaboré par le ministre de l'Intérieur et à la Grande Région.

Au texte du projet de loi proprement dit étaient joints un exposé des motifs, un commentaire des articles, une fiche financière et une fiche d'évaluation d'impact ainsi que, à titre d'information, un avant-projet de règlement grand-ducal portant exécution de certaines dispositions du Titre 4 – „De la comptabilité communale“ de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988 et ses annexes.

Aux termes de la lettre de saisine, les chambres professionnelles ont été consultées. Or, au moment de l'adoption du présent avis, aucune des prises de position en question n'était encore parvenue au Conseil d'Etat.

\*

**CONSIDERATIONS GENERALES**

Selon l'exposé des motifs, plutôt concis, qui était joint au projet de loi sous examen, les auteurs expliquent que la raison principale de leur démarche consiste à créer les préalables légaux pour appliquer dans les communes un plan comptable et budgétaire répondant aux exigences du système comptable européen (SEC95) créé par le règlement (CE) 2223/96 du Conseil du 25 juin 1996 relatif au système européen des comptes nationaux et régionaux de la Communauté, tel que ce règlement a été modifié par la suite.

Selon ce règlement, qui à l'époque avait eu pour base juridique l'article 213A du Traité instituant la Communauté européenne (actuellement: article 338, paragraphe 1er du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne), il s'agit de disposer pour les différents secteurs institutionnels (au Luxembourg: l'administration centrale, les administrations locales et la sécurité sociale) d'informations comparables, à jour et fiables sur la structure et l'évolution de la situation économique et financière de chaque Etat membre. Alors que les données en question doivent en outre être communiquées dans une forme standardisée aux instances européennes, les règles du SEC95 ont vocation de se substituer graduellement aux modalités nationales en vigueur en matière d'établissement et de présentation des données budgétaires et comptables. Dans cette optique, les modifications qu'il est projeté d'apporter aux dispositions pertinentes de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988 constituent une étape de réalisation importante de cette finalité.

Ces modifications visent plus particulièrement l'introduction dans le secteur des administrations locales de deux instruments de gestion nouveaux des finances publiques locales: le plan budgétaire normalisé selon les standards européens, d'une part, et le plan de financement pluriannuel, d'autre part.

Les auteurs du projet de loi entendent par ailleurs mettre à profit la nouvelle modification prévue de la loi communale pour y procéder à un certain nombre d'autres changements ponctuels qui concernent plus particulièrement les articles 20, 35, 41, 42 et 64.

Sur un plan purement formel, le Conseil d'Etat fait remarquer qu'en ce qui concerne le libellé des intitulés de chapitre de la loi communale, nouvellement introduit ou modifiés, il faut se tenir à la forme actuelle valant pour les intitulés des autres chapitres en ayant recours à la préposition „du“, „de la“ ou „des“.

## EXAMEN DES ARTICLES

### *Intitulé*

Dès lors que le projet de loi sous examen a pour objet de modifier deux lois différentes, il y a lieu d'en tenir compte à l'intitulé en écrivant:

„Projet de loi modifiant

a) la loi communale modifiée du 13 décembre 1988;

b) la loi du 18 décembre 2009 organisant l'aide sociale“

### *Article I*

#### *Point 1*

Le point 1) de l'article I de la loi en projet prévoit deux modifications à l'endroit de l'article 20 de la loi communale relatif à l'interdiction des immixtions et prises d'intérêt personnelles des élus locaux, secrétaire et receveur et de leurs parents et alliés dans les affaires communales.

Quant au fond, le Conseil d'Etat se demande si les interdictions prévues n'auraient pas avantage à englober d'autres formes associatives comme les associations sans but lucratif et les fondations dans la mesure où celles-ci sont susceptibles de bénéficier de soutiens financiers et autres munificences de la part des communes. Il est conscient que cette question a trait à des dispositions de l'article concerné qui ne sont pas sujettes à modification dans le cadre du projet de loi sous avis.

Quant à la forme, la lisibilité du point 1° serait améliorée en reprenant la version modifiée du texte intégral de la première phrase et en écrivant:

„1° La première phrase du point 1° est remplacée par le texte suivant:

„1° d'être présent aux délibérations du conseil communal ou du collège des bourgmestre et échevins sur des objets auxquels il a un intérêt direct, soit personnellement, soit comme chargé d'affaires ou fondé de pouvoirs ou auxquels son conjoint ou son partenaire ou ses parents ou alliés jusqu'au troisième degré inclusivement ont un intérêt personnel et direct“.

Le point 2° ne donne pas lieu à observation.

#### *Point 2*

Les auteurs motivent la modification qu'ils proposent d'apporter à l'article 35 de la loi communale, relatif aux référendums locaux, par les nombreuses modifications qu'a subies la loi électorale et par les écarts que ces modifications ont creusés entre la loi électorale et le règlement grand-ducal censé régler les modalités du référendum local.

Le Conseil d'Etat estime tout d'abord qu'*a priori* rien n'aurait dû empêcher le Gouvernement d'adapter au fur et à mesure les dispositions du règlement grand-ducal du 18 octobre 1989 organisant les modalités du référendum prévu par l'article 35 de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988, ni ne le retient en ce moment de procéder aux modifications utiles de ce règlement.

Il est toutefois d'avis que la dimension que revêt aujourd'hui la démocratie participative justifierait une assise légale du cadre organisationnel des référendums locaux au même titre que ce qui est prévu pour les référendums nationaux. Aussi propose-t-il en ordre principal de reprendre les dispositions réglementaires précitées de 1989 dans la loi modifiée du 4 février 2005 relative au référendum au niveau national dont notamment les chapitres 4 et 5 pourraient largement servir de référence sinon de dispositions de renvoi pour déterminer les modalités d'organisation des référendums locaux. En ordre subsidiaire, il estime que si la Chambre des députés n'est pas disposée à suivre la proposition précitée, il conviendrait d'assurer la mise à jour du règlement grand-ducal de 1989 en vue d'en rétablir la concordance avec les dispositions de la loi électorale.

Le Conseil d'Etat ne pourra par contre en aucun cas suivre les auteurs quand ils proposent dans un texte normatif, portant pour le surplus sur une matière politiquement aussi sensible que la consultation populaire, que le référendum local serait organisé „par analogie aux dispositions de la loi électorale relatives aux élections communales“. En effet, la marge d'imprécision inhérente à une démarche par analogie enlèvera aux modalités applicables toute garantie de sécurité juridique. Le Conseil d'Etat se voit par conséquent obligé de s'opposer formellement à la forme de modification prévue de l'article 35 de la loi communale.

*Point 3*

La modification projetée de l'article 41 s'impose comme corollaire de celle apportée à l'article 39 par la loi du 13 février 2011 qui prévoit la nomination des échevins par le ministre de l'Intérieur, peu importe qu'il s'agisse de ceux d'une ville ou d'une commune.

Le parallélisme des formes commande en effet que les compétences en matière de nomination et de destitution soient les mêmes.

Ce point ne donne pas lieu à observation.

*Points 4 et 5*

Les modifications des articles 42 et 64 consistent à redresser des omissions intervenues dans le cadre de la loi précitée du 13 février 2011.

Elles ne donnent pas non plus lieu à observation.

*Point 6*

Alors que l'objet principal de la loi en projet est l'introduction dans la loi communale de règles prescrivant l'établissement des budgets et comptes selon des formes répondant aux exigences du SEC95, détaillées pour le surplus par le biais du règlement grand-ducal prévu au titre du nouvel article 115*bis*, qu'il est projeté d'insérer dans la loi communale, le renvoi à ce sujet à la compétence du ministre de l'Intérieur (d'ailleurs très discutabile au regard de l'article 36 de la Constitution) prévue à l'article 145 de la loi communale perd sa raison d'être.

L'abrogation de cet article 145 ne donne dès lors pas lieu à observation.

Le Conseil d'Etat voudrait cependant relever que, dans le cadre de la modification d'une loi existante, il échet de respecter l'ordre numérique des articles. Il convient par conséquent de procéder à l'insertion numériquement exacte de cette abrogation, qui a sa place entre les points 14 et 15, ainsi qu'à l'adaptation concomitante de la numérotation assurant la subdivision de l'article I du projet de loi.

*Point 7*

Ce point prévoit l'ajout d'un nouveau chapitre 1er au Titre 4 de la loi communale, qui a trait à la comptabilité communale. Ce nouveau chapitre 1er, intitulé „*Généralités*“, comporte un seul article, l'article 115*bis* nouveau.

Renvoyant au passage afférent des considérations générales ci-avant, le Conseil d'Etat fait remarquer que l'ensemble des titres et chapitres de la loi communale comportent des intitulés commençant toujours par la préposition „du“ (voire „de la“ ou „des“, lorsque les règles de la grammaire l'exigent). Dans l'intérêt d'une présentation ordonnée de la structure du texte légal, le Conseil d'Etat estime qu'il ne faut pas se départir de cette présentation, et il propose d'écrire: „*Chapitre 1er. – Des généralités*“.

Quant au nouvel article 115*bis*, son alinéa 1er est pour partie redondant par rapport à l'article 107(3) de la Constitution, par ailleurs 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. En outre, l'alinéa 1er ne fait qu'introduire l'alinéa 2 et n'a dès lors pas de valeur normative propre.

Il convient par conséquent de supprimer l'alinéa 1er et de limiter le contenu de l'article 115*bis* nouveau aux dispositions de son alinéa 2 qui devra à son tour être modifié comme suit:

„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 de financement pluriannuel dont question à l'article 129*bis*.“

L'article 115*bis* renvoie à un règlement grand-ducal pour déterminer la structure des documents budgétaires et comptables des communes ainsi que les modalités de transmission.

Le dossier dont le Conseil d'Etat se trouve saisi en relation avec le projet de loi sous examen comporte le texte d'un „avant-projet de règlement grand-ducal portant exécution de certaines dispositions du Titre 4. – „De la comptabilité communale“ de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988“. Le Conseil d'Etat estime qu'il devrait être saisi formellement pour avis d'un projet de règlement grand-ducal comportant les mesures d'exécution de la nouvelle version en projet du Titre 4 de la loi communale. Il craint en effet que les instances gouvernementales ne risquent d'avoir maille dans les conditions données à justifier l'urgence pour édicter le règlement grand-ducal en question. En cas de

litige en la matière, porté devant les juridictions administratives, celles-ci auront tendance à annuler le règlement grand-ducal pour cause d'illégalité si elles estiment que l'urgence a été évoquée de façon abusive (cf. CA, 25 octobre 2001, 13348C).

*Point 8*

Sans observation.

*Point 9*

Conformément à l'observation afférente faite à l'endroit du point 7), il y a lieu d'écrire: „*Chapitre 2.– Du budget et du plan pluriannuel de financement*“.

*Point 10*

Hormis l'option de subdiviser l'article 117 en deux paragraphes, le texte proposé introduit l'obligation de prévoir une codification numérique en relation avec les articles du budget communal. Si la subdivision du budget en recettes et dépenses ordinaires et extraordinaires est maintenue, tout comme le regroupement des articles en chapitres, il est prévu de faire abstraction des sections qui servent jusqu'ici à subdiviser un chapitre.

Le plan budgétaire normalisé devra tout naturellement s'appliquer tant aux budgets qu'aux comptes annuels des communes, même si l'application du plan budgétaire normalisé aux comptes annuels n'est pas explicitement évoquée ni au point 18 du projet de loi ni dans l'avant-projet de règlement grand-ducal qui y est joint à titre d'information.

L'abandon de la subdivision en sections est justifié au commentaire du point 11) qui fait état du remplacement des „sections“ par le „code fonctionnel général“.

Le texte de la deuxième phrase de l'alinéa 3 du paragraphe 1er gagnerait en clarté rédactionnelle en écrivant:

„... 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“.

*Point 11*

L'article 128 de la loi communale traite des possibilités ouvertes au collège des bourgmestre et échevins de transférer en cours d'exercice comptable des crédits d'un article budgétaire à un autre à l'intérieur d'une même section du budget ordinaire.

Les modifications prévues ont pour objet, d'une part, d'étendre la technique des transferts de crédits au budget des dépenses extraordinaires et, d'autre part, d'aligner la terminologie employée à la nouvelle structure budgétaire fondée sur l'identification numérique des articles par le recours aux différents codes susmentionnés.

Le Conseil d'Etat comprend le bien-fondé de la première modification comme devant permettre désormais le transfert de crédits d'un projet d'investissement vers un autre à condition que les deux projets aient le même code fonctionnel général. La même possibilité de transférer des crédits d'un article du budget des dépenses extraordinaires à un autre s'appliquera aussi si les deux articles ont le même code détail, c'est-à-dire relèvent d'un seul et même projet d'investissement, même si le budget de dépenses extraordinaires de la commune prévoit en vue du financement de ce projet d'investissement plusieurs crédits qui comportent des codes fonctionnels, voire des codes comptables différents.

Dans ces conditions, le Conseil d'Etat ne voit pas d'objection à ce surplus de flexibilité en matière de réaffectation des crédits d'investissement en cours d'exercice, alors qu'il lui semble qu'au regard des limites tracées par la loi en projet la transparence requise reste assurée au profit tant du conseil communal que de l'autorité de surveillance étatique.

Le deuxième volet des modifications à apporter à l'article 128 précité ne donne pas lieu à observation.

Sur le plan formel, le Conseil d'Etat propose de parler à l'alinéa figurant *in fine* du point 11) des „alinéas 2 et 4“ et des „alinéas 4 et 5“.

*Point 12*

Le point 12) 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, et dont l'intitulé sera modifié pour tenir compte du contenu du nouvel article.

Le plan pluriannuel de financement devra porter au moins sur la période triennale suivant l'exercice pour lequel le budget est établi. De cette façon, la commune disposera d'une programmation financière prévisionnelle portant au minimum sur quatre exercices à compter du moment de l'établissement du budget. Le plan de financement se présentera sous forme glissante obligeant les autorités communales de procéder d'année en année aux adaptations requises en fonction de „l'évolution des paramètres macro- et microéconomiques“, notions précisées à l'avant-projet de règlement grand-ducal précité joint à titre d'information au dossier sous examen.

Le Conseil d'Etat note que, selon les auteurs (cf. commentaire *ad* avant-projet de règlement grand-ducal), les paramètres macroéconomiques se présentent entre autres sous forme de „prévisions relatives aux principales recettes fiscales intéressant les communes „[qui] sont [établies] par les instances de l'Etat dans un délai approprié ... et [communiquées] aux communes par l'intermédiaire du ministre de l'Intérieur“ “ (cf. art. 3, paragraphe 2, alinéa 2 dudit avant-projet de règlement grand-ducal). A son avis, il faudrait déterminer avec plus de précision quels sont les facteurs à prendre en compte par les communes et communiqués à cet effet par l'Etat, et quelles sont les échéances à respecter par les instances étatiques en vue de permettre aux communes de disposer en temps utile des informations en question.

Dans la mesure où tant la préparation que l'exécution du budget communal relèvent de la compétence du collège des bourgmestre et échevins, le Conseil d'Etat estime que le collège devra aussi assumer la responsabilité de l'établissement et de la tenue à jour du plan pluriannuel de financement. Il demande dès lors 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 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.

Par ailleurs, le Conseil d'Etat hésite à suivre les auteurs du projet de loi quand ils proposent de limiter à un rôle purement passif l'intervention du conseil communal en matière de programmation financière pluriannuelle. En effet, 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. Le Conseil d'Etat demande de revoir en conséquence le dernier alinéa du nouvel article 129*bis* projeté.

Sur le plan formel, il propose d'écrire *in fine* de l'alinéa 1er „à l'article 17, paragraphe 2“.

#### *Point 13*

Dans l'optique des observations afférentes relatives aux points 7) et 9), il y a lieu d'écrire: „Chapitre 3.– De l'exécution du budget“.

#### *Point 14*

Afin de permettre aux instances étatiques, dont notamment le Ministère des finances et le Statec, de pouvoir honorer les exigences imposées par le SEC95, de nouvelles contraintes s'imposeront à l'avenir aux communes en matière de transmission périodique de leur situation financière. Cette tâche s'imposera en premier lieu au receveur communal.

Tout en notant que la substance des exigences en matière de communication et de tenue du journal par le receveur ne change guère par rapport à la pratique actuelle (cf. instruction ministérielle du 5 mars 1987 citée dans le commentaire des articles), le Conseil d'Etat se demande pourtant si l'ajustement des nouvelles dispositions de l'article 143 avec les règles en place, dont notamment celles de l'article 146, garantissent une application rationnelle. Il estime en outre que l'état mensuel à transmettre au Service de contrôle de la comptabilité communale devrait se faire par l'intermédiaire du commissaire

de district, destinataire actuel de l'extrait bihebdomadaire du journal (en vertu de l'instruction ministérielle précitée), en vue d'assurer une information utile de ce dernier lui permettant de vaquer dans les meilleures conditions à ses missions légales vis-à-vis des communes. Comme la nécessité de produire deux fois par mois un extrait du journal à côté d'un état financier mensuel n'est certainement pas donnée, le Conseil d'Etat comprend la modification légale en projet comme entraînant obligatoirement le retrait de l'instruction ministérielle précitée.

De l'avis du Conseil d'Etat, il y aura intérêt à s'interroger sur les contrôles concernant la comptabilité du receveur et les communications qui sont demandées à celui-ci, tout en veillant à limiter les nouvelles règles à établir au strict nécessaire d'une saine surveillance, d'une part, et aux exigences formelles du SEC95, d'autre part.

Sur le plan purement formel et nonobstant d'éventuels changements à apporter à l'agencement futur des dispositions du chapitre sous examen de la loi communale, il y a lieu d'écrire „un paragraphe 2 et un paragraphe 3“ au lieu de „un deuxième et un troisième alinéa“ et de reprendre sous un paragraphe 1er („(1)“) le texte formant le contenu actuel de l'article 143.

*Point 15*

Sauf à écrire dans la phrase introductive „alinéa 2“, ce point ne donne pas lieu à observation.

*Points 16 et 17*

Conformément aux observations déjà formulées à l'endroit des points 7), 9) et 13), il y a lieu d'écrire: „Chapitre 4.– Du recouvrement des impôts et taxes“ et „Chapitre 5.– Des comptes“.

*Point 18*

Dans la mesure où l'ajout qu'il est proposé d'apporter à l'alinéa 1er de l'article 161 de la loi communale est en phase avec les dispositions de l'article 163, le point 18 ne donne pas lieu à observation.

*Point 19*

Le Conseil d'Etat renvoie à son observation relative aux points 16 et 17 pour proposer de rédiger comme suit l'intitulé du chapitre 6: „Chapitre 6.– Des syndicats de communes et des établissements publics placés sous la surveillance des communes“.

*Point 20*

Sans observation.

*Article II*

Sans observation.

*Article III*

L'alinéa 1er est redondant par rapport aux errements légaux usuels ayant cours en matière de publication des actes normatifs de l'Etat. Par ailleurs, il ne sera guère possible de respecter le délai en vigueur prévu à l'alinéa 2 de l'article sous examen.

Le Conseil d'Etat comprend en outre que les communes ont entre-temps été invitées par une circulaire ministérielle, intervenue sur base de l'article 145 de la loi communale, à mettre au point les préalables pour appliquer dès l'année prochaine le nouveau plan budgétaire normalisé et pour élaborer un plan de financement pluriannuel.

Dans ces conditions, il propose d'abandonner les dispositions projetées destinées à permettre une mise en vigueur partiellement différée des dispositions légales en projet, au bénéfice d'une application pure et simple des errements de droit commun. Par voie de conséquence, l'article III du projet de loi sous avis est à supprimer.

Ainsi délibéré en séance plénière, le 4 décembre 2012.

*Le Secrétaire général,*  
Marc BESCH

*Le Président,*  
Victor GILLEN

CTIE – Division Imprimés et Fournitures de bureau

6479/02

N° 6479<sup>2</sup>

## CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2012-2013

**PROJET DE LOI****portant modification de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988**

\* \* \*

## SOMMAIRE:

	<i>page</i>
1) Avis de la Chambre de Commerce sur le projet de loi et sur le projet de règlement grand-ducal portant exécution de certaines dispositions du Titre 4 „De la comptabilité générale“ de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988 (15.10.2012).....	1
2) Avis de la Chambre des Salariés (25.10.2012) .....	7

\*

**AVIS DE LA CHAMBRE DE COMMERCE**

**sur le projet de loi et sur le projet de règlement grand-ducal portant exécution de certaines dispositions du Titre 4 „De la comptabilité générale“ de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988**

(15.10.2012)

**1) LE PROJET DE LOI**

L'objet du projet de loi sous avis est de modifier certaines dispositions comptables de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988 (ci-après la „Loi communale“) afin d'introduire dans le secteur communal **deux nouveaux instruments de gestion financière des comptes communaux**, à savoir le nouveau plan budgétaire normalisé, d'une part, et le plan pluriannuel de financement, d'autre part. De plus, il est profité de l'occasion pour redresser quelques textes afin de les mettre en accord avec d'autres modifications législatives intervenues entre-temps. Ces redressements sont d'ordre pratique et ne sont pas commentés dans le cadre de cet avis.

Le nouveau **plan budgétaire normalisé** s'applique tant aux budgets qu'aux comptes annuels des communes, des syndicats de communes et des établissements publics placés sous la surveillance des communes. Il veille à répondre aux exigences du système comptable européen, le „SEC 95“ qui permet une harmonisation et une comparaison poussées des comptabilités nationales de l'Union européenne. En outre, le nouveau plan budgétaire normalisé est compatible avec le plan comptable général du secteur privé et il peut servir de base pour répondre aux demandes de données adressées par les instances étatiques aux communes, notamment à des fins statistiques. La structure du nouveau plan budgétaire normalisé est détaillée dans l'unique Annexe du projet de règlement grand-ducal également sous avis.

Le **plan pluriannuel de financement** constitue un nouvel outil de gestion fournissant une prévision en équilibre de l'évolution budgétaire du secteur communal sur plusieurs années, soit sur les trois exercices financiers qui suivent l'exercice pour lequel les budgets des communes sont établis. Il permet aux communes de disposer d'une vue globale de l'évolution de leurs finances en vue de l'établissement de leurs budgets. De plus, le plan pluriannuel de financement a pour objectif de servir de base à l'élaboration des budgets communaux annuels qui seront communiqués annuellement par les communes à l'Etat (plus précisément, au Ministère de l'Intérieur et à la Grande Région). L'Etat pourra ainsi com-

muniquer lui-même aux instances de l'Union européenne et à d'autres organismes internationaux des données prévisionnelles et comparables du secteur communal.

\*

## 2) L'AVANT-PROJET DE REGLEMENT GRAND-DUCAL

Le projet de loi sous avis est complété par un **avant-projet de règlement grand-ducal** portant exécution de certaines dispositions communales de la Loi communale. Il détermine la structure du budget, des comptes annuels, du plan pluriannuel de financement et des autres documents comptables et de gestion financière, ainsi que les modalités de transmission de ces documents.

La Chambre de Commerce souscrit entièrement aux objectifs poursuivis par le projet de loi et l'avant-projet de règlement grand-ducal avisés qui vont dans le sens d'une meilleure intégration des comptes communaux dans les finances publiques du pays. Par le passé, la Chambre de Commerce a dû déplorer le fait que les données budgétaires relatives aux communes aient été statistiquement non représentatives, faute de procédures adéquates de consolidation des budgets communaux. Il a donc été matériellement impossible jusqu'à ce jour de juger des équilibres budgétaires du secteur communal ou encore de se prononcer sur la pertinence de la politique des dépenses des Administrations locales, un manque de transparence auquel les dispositions du projet de loi et de l'avant-projet de règlement grand-ducal sous avis remédient, au moins partiellement.

Plusieurs considérations présentées *infra* s'avèrent toutefois nécessaires, selon la Chambre de Commerce, notamment afin de faire correspondre le calendrier de la procédure budgétaire communale à celui du budget de l'Etat et afin d'inscrire le nouveau plan pluriannuel de financement dans un cadre budgétaire à moyen terme (CBMT). De plus, la Chambre de Commerce rappelle qu'à l'heure actuelle, les comptes et le budget de l'Etat et des collectivités locales sont organisés sous un principe dit de „comptabilité de caisse“. Dans ses avis budgétaires, la Chambre de Commerce milite depuis longtemps pour la mise en place d'une comptabilité double (au moins partiellement), privilégiant une approche financière et facilitant une représentation des opérations plus proche de la réalité économique et, partant, une meilleure gestion des deniers publics. L'approche de l'avant-projet de règlement grand-ducal incluant les projets non encore officiellement votés dans les plans de financement annuels du secteur communal va dans le sens d'une meilleure analyse et gestion des deniers publics, ce dont la Chambre de Commerce se réjouit. Néanmoins, cette approche ne substitue en rien la mise en place, sur le moyen terme, d'une comptabilité double à travers les trois sous-secteurs de l'Administration publique.

De manière générale, la Chambre de Commerce souhaiterait que soit repensée complètement l'autonomie communale, notamment sur les différents rôles à jouer et missions à accomplir par les communes et sur la masse critique à atteindre par celles-ci afin de maximiser l'efficacité de leur emploi des deniers publics (le budget communal représentant environ 13% du budget de l'Administration publique en termes de dépenses). Le lancement d'un débat national relatif aux limites de l'autonomie communale en matière d'aménagement du territoire est également nécessaire, selon la Chambre de Commerce.

\*

## COMMENTAIRE DES ARTICLES

### 1) Le projet de loi

#### *Articles 115bis et 117*

L'article 115bis prévoit que les communes établissent annuellement, en plus d'un budget et des comptes, un plan pluriannuel de financement. L'article 117 décrit la division du budget en chapitre ordinaire et en chapitre extraordinaire, ainsi que la subdivision de ces chapitres en articles budgétaires, chaque article étant composé d'un libellé précis et d'un identifiant alphanumérique unique. L'identifiant alphanumérique est lui-même composé de cinq éléments, à savoir un code chapitre, un code fonctionnel (général ou spécifique), un code comptable, un code sectoriel et un code détail (la structure de ces codes étant davantage définie dans l'avant-projet de règlement grand-ducal sous avis).

Avec l'article 117 (et l'avant-projet de règlement grand-ducal), des changements sont effectués principalement au niveau du code fonctionnel et du code comptable de l'article budgétaire. Le code

sectoriel est ajouté à la structure de l'article budgétaire *via* l'article 117 et l'avant-projet de règlement grand-ducal. Ces modifications sont indispensables afin de garantir l'intégration du secteur local dans les finances publiques du pays (et répondre ainsi aux exigences européennes), ce dont la Chambre de Commerce se réjouit. En effet, dans ses avis budgétaires précédents<sup>1</sup>, la Chambre de Commerce a dû déplorer le fait que les données budgétaires relatives aux communes aient été statistiquement non représentatives, faute de procédures adéquates de consolidation des budgets communaux. Il a donc été matériellement impossible jusqu'à ce jour de juger des équilibres budgétaires du secteur communal ou encore de se prononcer sur la pertinence de la politique des dépenses des Administrations locales. La Chambre de Commerce accueille donc avec satisfaction la nouvelle nomenclature des comptes communaux permettant l'intégration de ceux-ci dans les finances publiques du pays.

En revanche, la Chambre de Commerce constate que le projet de loi sous avis 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 étoffées au sujet des projets de budgets pour l'exercice à venir (le budget communal représentant environ 13% du budget de l'Administration publique en termes de dépenses<sup>2</sup>). A ce titre, la Chambre de Commerce rappelle que, déjà en 2008, le groupe de travail „Budget de l'Etat et SEC 95“ avait formulé des propositions concrètes de calendrier communal en vue de pouvoir disposer d'informations plus complètes dans l'intérêt de la formulation des prévisions budgétaires pour l'exercice 2009. Or, au moment de rédiger cet avis (ainsi que l'avis budgétaire 2013), force est de constater que, selon les termes du projet de loi budgétaire pour l'exercice 2013 lui-même, „il n'est (toujours) pas possible d'établir, en ce moment, c'est-à-dire début octobre 2012, des prévisions consolidées précises au sujet de l'évolution probable des finances publiques communales en 2012 et 2013“<sup>3</sup>.

La Chambre de Commerce appelle donc à ce 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 sous avis. Les bénéfices d'une meilleure intégration du secteur local dans les finances publiques du pays à travers la nouvelle structure de l'article budgétaire ne porteront tous leurs fruits que lorsque les budgets communaux seront remis en amont de la préparation du budget de l'Administration publique (tout au moins, pour les communes les plus importantes dans le budget de l'Administration publique, comme celles de Luxembourg Ville, Esch-sur-Alzette, Differdange et Dudelange).

De manière générale, la Chambre de Commerce s'interroge sur la pertinence de la date d'introduction d'une nouvelle structure de l'article budgétaire, soit à l'automne 2012, alors qu'un projet de loi de réforme de la procédure budgétaire est attendu avant la fin 2012.

Ce projet de loi de gouvernance budgétaire fait suite à l'engagement du gouvernement, en 2009, d'„examiner les moyens pour améliorer la procédure d'élaboration, d'exécution et d'évaluation du budget dans un double souci de modernisation du fonctionnement de l'Etat et d'efficacité des dépenses publiques“<sup>4</sup>. Suite à cet engagement, le Ministre des Finances a mandaté, en 2010, l'Organisation de Coopération et de Développement économique (OCDE) afin qu'elle analyse la procédure budgétaire au Luxembourg. Le rapport final de l'OCDE est depuis plusieurs mois disponible sur le site du Ministère des Finances et contient 27 recommandations couvrant les quatre grands thèmes (i) de planification budgétaire, (ii) d'information financière, audit interne et évaluation, (iii) de comptabilité avec les nouvelles obligations européennes et (iv) de pilotage des entités administratives exécutives.

A l'heure de rédiger cet avis, la Chambre de Commerce n'a pas encore été saisie du projet de loi de réforme de la procédure budgétaire. Or, une des recommandations clés du rapport mandaté par le Ministre des Finances est la mise en place d'une structure du budget fondée sur des programmes, comportant une classification de l'article budgétaire non seulement de type administratif et économique, mais également par objectifs gouvernementaux. Par conséquent, s'il est prévu dans le projet de loi de réforme de la procédure budgétaire de transposer une telle recommandation, la structure de

1 Voir avis de la Chambre de Commerce du 15 novembre 2011 sur le projet de loi n° 6350 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2012 (3907TCA/WMR), ou encore avis de la Chambre de Commerce du 15 novembre 2010 sur le projet de loi n° 6200 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2011 (3723TCA/WMR) sur le site de la Chambre de Commerce [www.cc.lu](http://www.cc.lu).

2 Source: Comptes Nationaux du STATEC (consultation du 2 octobre 2012): les communes représentent 2,3 milliards EUR des dépenses en 2011, contre 18,0 milliards EUR des dépenses de l'Administration publique, soit un ratio de 12,7%.

3 Voir Projet de loi n° 6500 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2013, Volume III, p. 28.

4 Source: Programme Gouvernemental 2009 p. 95 sur [www.gouvernement.lu](http://www.gouvernement.lu)

l'article budgétaire devra être nécessairement repensée et réformée, ce qui viendra s'ajouter à la réforme de la structure de l'article budgétaire prévue dans l'article 117 sous avis. La Chambre de Commerce se demande donc s'il n'aurait pas été plus judicieux d'attendre la réforme de la procédure budgétaire découlant du rapport mandaté par le Ministre des Finances avant d'imposer aux communes une nouvelle structure de l'article budgétaire, structure qui risque d'être retravaillée en cas de mise en place d'une structure du budget fondée sur des programmes.

#### *Article 128*

L'article 128 permet au secteur communal d'effectuer certains transferts de crédits au chapitre extraordinaire, une ouverture apparue nécessaire lors de la phase test du nouveau plan budgétaire selon le commentaire des articles. Selon l'article 128, le collège des bourgmestre et échevins peut transférer, jusqu'à la clôture définitive de l'exercice et sous condition que les articles budgétaires concernés soient dotés de crédits adéquats, les excédents de crédit d'un article à un autre (i) soit à l'intérieur d'un même code fonctionnel général<sup>5</sup> (ii) soit à l'intérieur d'un même projet extraordinaire (identifié comme tel par un code détail unique), même si les articles budgétaires concernés portent des codes fonctionnels ou des codes comptables différents<sup>6</sup>.

La Chambre de Commerce approuve cette plus grande autonomie d'affectation des crédits aux projets extraordinaires à l'intérieur d'un même code fonctionnel général et/ou d'un même projet extraordinaire. Cette approche va dans le sens d'une plus grande flexibilité de gestion des deniers communaux, ce qui peut s'avérer nécessaire dans la gestion quotidienne des communes. De manière générale, la Chambre de Commerce souhaiterait que soit repensée complètement l'autonomie communale, notamment sur les différents rôles à jouer et missions à accomplir par les communes et sur la masse critique à atteindre par celles-ci afin de maximiser l'efficacité de leur emploi des deniers publics (le budget communal représentant environ 13% du budget de l'Administration publique en termes de dépenses). Le lancement d'un débat national relatif aux limites de l'autonomie communale s'avère également nécessaire aux yeux de la Chambre de Commerce, notamment en matière d'aménagement du territoire.

#### *Article 129bis*

L'article 129bis définit le plan annuel de financement et en explique les finalités, qui sont doubles selon le commentaire des articles. Tout d'abord, le plan pluriannuel de financement sert de base aux communes elles-mêmes pour établir leur budget pour l'exercice suivant. Il donne aux communes l'assurance d'une évolution en équilibre de leur budget et leur permet de mieux gérer leurs finances grâce à des prévisions plus précises (et portant sur les trois exercices financiers qui suivent l'exercice pour lequel le budget est établi). Qui plus est, ce plan sert de base à l'Etat pour subvenir à ses obligations nationales et internationales de renseignement de l'évolution des finances publiques.

La Chambre de Commerce ne peut que se réjouir de la mise en place d'un plan annuel de financement pour les raisons précitées. Elle rappelle que, selon le rapport de l'OCDE mandaté par le Ministre des Finances (voir *supra*), un cadre budgétaire à moyen terme (CBMT) ayant un horizon d'au moins trois ans est une condition préalable à la compatibilité de la politique budgétaire nationale avec les seuils de l'Union européenne. A cette fin, il est demandé aux Etats membres des estimations à moyen terme de leurs recettes et dépenses, avec une décomposition appropriée. Une couverture extensive des sous-secteurs administratifs est également indispensable, selon le groupe de travail de l'OCDE, qui ajoute:

*„L'instauration d'un CBMT doit être l'une des priorités du programme de réforme du Luxembourg. Celui-ci fait partie des seuls cinq pays (avec la Grèce, Chypre, la Hongrie et le Portugal) à avoir déclaré en 2008 qu'ils ne disposaient pas d'un cadre budgétaire à moyen terme, [même si] on doit*

5 Par exemple, le collège échevinal peut transférer le crédit d'un chantier d'une école de quartier X à un autre chantier d'école de quartier Y dès lors que le chantier de la première école X a pris du retard et que le chantier de la seconde école Y avance plus vite ou peut débiter plus tôt que prévu.

6 Plus spécifiquement, un projet extraordinaire (par exemple, de renouvellement de rue) peut dorénavant être composé par plusieurs articles budgétaires, dû aux divers codes fonctionnels et/ou comptables à utiliser (par exemple, dans le cas du renouvellement d'une rue, des codes fonctionnels de distribution d'eau et de canalisation). Tous ces articles budgétaires se rapportent dorénavant à un code détail identifiant le projet extraordinaire et, à l'intérieur de ce même code détail, les transferts de crédit d'un code fonctionnel et/ou comptable à un autre sont désormais autorisés.

*souligner que de nombreux pays membres ne respectent pas l'intégralité des obligations prévues par la directive.*"<sup>7</sup>

L'obligation de mettre en place un plan annuel de financement (qui s'apparente, du moins dans sa structure, à un cadre budgétaire à moyen terme) pour les communes s'avère donc nécessaire aux yeux de la Chambre de Commerce. Néanmoins, elle s'interroge, à nouveau, sur la pertinence de la date de création d'une telle obligation dans le chef des communes, soit à l'automne 2012, quelques semaines seulement avant la présentation d'un projet de loi de réforme de la procédure budgétaire découlant du rapport de l'OCDE commandité par le Ministre des Finances. La Chambre de Commerce pense plus particulièrement au caractère contraignant d'un CBMT, notamment à travers les plafonds de dépenses imposés à moyen terme, ceux-ci n'étant revus, du moins en théorie, qu'en cas d'élections<sup>8</sup>. Par conséquent, s'il est prévu dans le projet de loi de réforme de la procédure budgétaire de mettre en place un tel CBMT et de le rendre contraignant à tous les niveaux de l'Administration publique, l'article 129*bis* devra être révisé à cette fin (sans compter les autres ajustements nécessaires afin de rendre le plan annuel de financement totalement compatible au CBMT).

## 2) L'avant-projet de règlement grand-ducal

### Article 1.2

L'article 1.2 prévoit que la transmission des documents relatifs aux budgets, aux budgets rectifiés et aux comptes se fasse par voie électronique en plus de la voie par papier, seule la version papier dûment signée faisant foi. En effet, le commentaire des articles précise que, tant que la signature électronique des autorités publiques n'est pas introduite dans la législation nationale, il est nécessaire, pour des raisons de sécurité juridique, de communiquer les documents exigés sous forme papier dûment signés par qui de droit (seuls les plans pluriannuels de financement, à remettre le 15 février de chaque année, et leur mise à jour annuelle, prévue le 30 juin de chaque année, pouvant se faire par voie électronique uniquement selon l'article 3.4 de l'avant-projet de règlement grand-ducal sous avis).

La Chambre de Commerce comprend qu'en 2011, le Département de la Simplification Administrative (DSA) a proposé d'introduire la signature électronique dans la Loi communales<sup>9</sup>. Selon le DSA, il s'agirait plus précisément d'y prévoir la possibilité de transcription des délibérations du conseil communal et du collège échevinal sur format électronique, permettant à leurs membres de signer les délibérations par voie électronique. Il s'agirait également de permettre au bourgmestre de signer des documents administratifs par voie électronique. La Chambre de Commerce soutient le projet d'introduction de la signature électronique dans la Loi communale dans la mesure où celui-ci permettrait d'accélérer substantiellement la communication entre les communes et le Ministère de l'Intérieur et à la Grande Région. Le déploiement opportun d'un tel projet s'avérerait particulièrement utile à la mise en place d'un calendrier de la procédure budgétaire communale, condition *sine qua non* d'une meilleure intégration du secteur local dans les finances publiques du pays (voir davantage de considérations à ce sujet ci-dessus).

### Article 3.1

La Chambre de Commerce se félicite que, selon le contenu de l'article 3.1 de l'avant-projet de règlement grand-ducal sous avis, les recettes et les dépenses résultant tant de projets votés que de projets non encore votés par le conseil communal, de même que les besoins de financement et de dépenses récurrentes y relatifs, soient obligatoirement inclus dans le nouveau plan pluriannuel de financement. Une telle approche va dans le sens d'une gestion prudente et efficace des deniers communaux et, si bien implémentée, représente un véritable outil de gestion et d'aide à la décision pour les communes.

La Chambre de Commerce appelle néanmoins à ce que, à l'image des standards internationaux de reporting financier, les „*International Financial Reporting Standards*“ (IFRS), une définition claire

<sup>7</sup> Source: Rapport OCDE (2011), p. 53.

<sup>8</sup> Afin de rendre compte des priorités politiques des gouvernements élus, spécialement lorsque la structure du budget, et donc du CBMT, est organisée par programmes.

<sup>9</sup> Sources: Rapport d'Activité 2011 du DSA (p. 39) et Plan d'Action de simplification administrative du Ministère de l'Intérieur et à la Grande Région („actions en cours de réalisation“), tous deux disponibles sur le site officiel du DSA [www.simplification.public.lu](http://www.simplification.public.lu).

de la probabilité d'occurrence d'une dépense future soit fournie tant aux communes, en charge de les inclure (ou non) dans leurs plans pluriannuels de financement, qu'aux parties prenantes de ces plans, chargées de les analyser et de les interpréter, comme par exemple le STATEC et la BCL. Une telle définition pourrait s'inspirer du standard international du secteur public IPSAS<sup>10</sup> n° 19 qui définit les provisions pour avoirs et obligations au timing et au montant incertain mais probable, et dont la matérialisation dépend de l'occurrence (ou non) d'un ou plusieurs événements futurs.

De manière générale, la Chambre de Commerce rappelle qu'à l'heure actuelle, les comptes et le budget de l'Etat et des collectivités locales sont organisés sous un principe dit de „comptabilité de caisse“. Dans ses avis budgétaires, la Chambre de Commerce milite depuis longtemps pour la mise en place d'une comptabilité double (au moins partiellement), privilégiant une approche financière et facilitant une représentation des opérations plus proche de la réalité économique et, partant, une meilleure gestion des deniers publics. L'approche incluant les projets non encore officiellement votés dans les plans de financement annuels du secteur communal, privilégiée par l'article 3.1 sous avis, va dans le sens d'une meilleure analyse et gestion des deniers publics, ce dont la Chambre de Commerce se réjouit. Néanmoins, cette approche ne substitue en rien la mise en place, sur le moyen terme, d'une comptabilité double à travers les trois sous-secteurs de l'Administration publique.

### Articles 3.2 et 3.3

L'article 3.2 prévoit que des facteurs exogènes et endogènes aux communes soient utilisés comme hypothèses de base à la préparation des plans pluriannuels de financement:

- Les facteurs exogènes sont des paramètres macroéconomiques et des prévisions relatives aux principales recettes fiscales intéressant les communes. Ces indicateurs sont établis par les instances compétentes de l'Etat, à savoir le STATEC pour ce qui est des paramètres macroéconomiques et le Ministère des Finances pour ce qui est de l'évolution projetée des principales recettes fiscales intéressant les communes (le Ministère de l'Intérieur centralisant ces prévisions et les communiquant de manière groupée, dans un délai approprié, aux communes).
- Les facteurs endogènes sont des facteurs tels que l'évolution de la population, du nombre d'enfants scolarisés, etc. facteurs pour lesquels les communes sont le mieux placées pour en prévoir l'évolution.

La Chambre de Commerce insiste sur l'importance de la formation des responsables communaux chargés d'incorporer ces facteurs exogènes et endogènes dans les plans pluriannuels dans les communes, condition *sine qua non* d'une présentation prudente et réaliste de ces plans et, partant, de la bonne gestion par les communes qui découle de leur utilisation. De plus, les „méthodes d'estimation“ mentionnées à l'article 3.3<sup>11</sup> doivent non seulement être correctement transmises et assimilées par les responsables communaux chargés des les appliquer, mais elles doivent également être communiquées et comprises des parties prenantes chargées de l'analyse des futurs plans pluriannuels de financement, comme par exemple le STATEC et la BCL.

### Articles 3.3 et 3.4

La Chambre de Commerce constate avec satisfaction qu'une mise à jour annuelle des plans pluriannuels de financement est prévue au 30 juin de chaque année (une première soumission annuelle de ces documents étant prévue le 15 février de chaque année). Une telle mise à jour permettra d'ajuster ces plans en fonction de la concrétisation (ou non) de facteurs exogènes et endogènes divers, eux-mêmes justifiant la prise en compte (ou non) de recettes et de dépenses non encore votées et, le cas échéant,

10 IPSAS ou „*International Public Sector Accounting Standards*“, soit les normes comptables internationales applicables dans le secteur public, collectivités locales incluses, à travers le monde. Voir [www.ipsas.org](http://www.ipsas.org). De nos jours, des dizaines de pays ont recours, au moins partiellement à ces standards dans leur secteur public. Seuls sept pays sont 100% conformes aux standards IPSAS à ce jour, à savoir la Nouvelle Zélande, l'Australie, les Etats-Unis, le Royaume Uni, le Canada, la Colombie et la France.

11 Article 3.3: „*Pour l'établissement des prévisions du plan pluriannuel de financement, l'administration communale recourt soit à des méthodes d'estimation appropriées basées sur les données historiques du compte de gestion ou du budget rectifié, soit procède à une estimation directe*“. Le commentaire des articles précise que les „méthodes d'estimations“ peuvent par exemple être basées sur des moyennes des données historiques de plusieurs années, assorties ou non d'une indexation à l'inflation ou encore de prendre en considération l'évolution des quantités estimées comme pour le traitement des eaux usées ou l'élimination des déchets.

de besoins de financement et de dépenses récurrentes afférents. Cette mise à jour permettra, *in fine*, de refléter au mieux la situation prévisionnelle de chaque commune.

De plus, la transmission par voie électronique des plans pluriannuels de financement prévue par l'article 3.4 se justifie, selon la Chambre de Commerce, pour autant que la valeur des plans pluriannuels de financement ne soit pas dépréciée aux yeux des responsables communaux en charge de la préparation de ceux-ci. A ce sujet, la Chambre de Commerce rappelle que, dans le cadre de la réforme de la procédure budgétaire découlant du rapport de l'OCDE commandité par le Ministre des Finances, ces plans pluriannuels de financement auront, à l'avenir et du moins en théorie, un caractère contraignant. Ils devront être nécessairement révisés afin d'être rendus compatibles au cadre budgétaire à moyen terme (CBMT) de l'Administration publique (voir *supra*). En outre, le calendrier de la procédure budgétaire communale devra lui aussi être révisé afin de pouvoir disposer, au moment de la mise au point finale du projet de budget de l'Etat, d'informations plus étoffées au sujet des projets de budget pour l(es) exercice(s) à venir.

\*

Après consultation de ses ressortissants, la Chambre de Commerce est en mesure d'approuver le projet de loi et le projet de règlement grand-ducal sous avis en tant que mesure transitoire, sous réserve que le calendrier de la procédure budgétaire communale corresponde à celui du budget de l'Etat et que le nouveau plan pluriannuel de financement s'inscrive, à l'avenir, dans un cadre budgétaire à moyen terme (CBMT). L'approche de l'avant-projet de règlement grand-ducal incluant les projets non encore officiellement votés dans les plans de financement annuels du secteur communal va dans le sens d'une meilleure analyse et gestion des deniers publics, mais elle ne substitue en rien la mise en place, sur le moyen terme, d'une comptabilité double à travers les trois sous-secteurs de l'Administration publique.

\*

## **AVIS DE LA CHAMBRE DES SALARIES**

(25.10.2012)

Par lettre du 31 août 2012, Monsieur Jean-Marie Halsdorf, ministre de l'Intérieur et à la Grande Région, a soumis les projets de loi et de règlement grand-ducal (RGD) sous rubrique à l'avis de la Chambre des salariés (CSL).

1. Les présents projets modifient certaines dispositions du Titre 4 de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988 au sujet „De la comptabilité communale“ pour introduire dans le secteur communal le nouveau plan budgétaire normalisé et le plan pluriannuel de financement prévus par le programme gouvernemental.

2. L'apparition d'un outil comptable intégré est justifiée en vue d'une gestion efficiente et par le besoin de répondre aux exigences du système comptable européen (Pacte de stabilité), dénommé SEC 95 (système européen de comptes nationaux et régionaux au sein de la Communauté). Les communes disposeront ainsi d'une vue globale de l'évolution de leurs finances, qui facilitera l'établissement de leur budget, et l'état des données prévisionnelles des communes qu'elles doivent fournir à l'Union européenne.

3. Les dispositions nécessaires pour mettre en oeuvre de façon uniforme ces nouveaux instruments de gestion financière et comptable, auxquels appartient aussi l'état de la situation financière à fournir périodiquement par les communes, sont fournies par le projet de RGD: le détail du plan budgétaire normalisé à utiliser dorénavant, d'une part, pour l'établissement du budget et des comptes et, d'autre part, dans le cadre de la fourniture de données à des fins statistiques; le contenu du plan pluriannuel de financement; la définition de l'état mensuel de la situation financière à fournir par le receveur au service de contrôle de la comptabilité des communes et l'état de l'exécution budgétaire détaillée à présenter sur demande aux instances étatiques.

4. Le plan budgétaire normalisé a été élaboré par un comité de pilotage composé de représentants du secteur communal (SYVICOL, Association des Receveurs Communaux du Grand-Duché de Luxembourg, Association des Secrétaires Communaux du Grand-Duché de Luxembourg et divers

représentants des communes) et de représentants de l'Etat (IGF, STATEC, Famille, CNS, Intérieur) avec l'assistance technique de consultants externes.

5. Ce comité de pilotage continuera son travail jusqu'à ce que les entités du secteur local aient toutes implémenté le plan budgétaire normalisé et le plan pluriannuel de financement. En outre, pour organiser la transition sans heurts de l'ancien vers le nouveau système, des formations du personnel communal concerné ont été organisées et le site internet du ministère de l'Intérieur fournit les renseignements utiles pour l'introduction du nouveau plan budgétaire normalisé. Une circulaire sera adressée aux communes pour préciser toutes les informations nécessaires à l'établissement du budget pour l'exercice 2013.

### 1. Modifications ponctuelles de la loi communale

6. L'occasion est saisie pour procéder à quelques légères adaptations du texte de la loi communale:
- à l'avenir, l'interdiction d'être présent aux délibérations du conseil communal ou du collège échevinal sera également étendue à tout membre du conseil communal, au secrétaire et au receveur dont le conjoint ou le partenaire a un intérêt personnel et direct dans l'objet en discussion, la notion d'allié n'étant toutefois pas étendue aux membres de la famille du partenaire de la personne concernée.
  - Les modalités du référendum communal sont désormais définies par analogie aux dispositions de la loi électorale pour les élections communales, un RGD pouvant fixer les particularités inhérentes à ce référendum.
  - Tous les échevins sont désormais démis par le ministre de l'Intérieur. Il n'est donc plus fait de distinction entre les échevins des villes et ceux des autres communes.
  - Les fonctions de bourgmestre et d'échevin peuvent être exercées par des non-luxembourgeois (depuis 2011 en réalité), de même que celles de conseiller.

**7. La CSL souhaite attirer l'attention sur la nouvelle formulation de l'article 20 § 1 réglant les cas de conflit d'intérêts au sein de la représentation communale, qui peut porter à confusion et qui ne nous semble pas refléter au mieux le développement repris au commentaire de l'article. Celle-ci introduit l'interdiction à tout membre du corps communal, au secrétaire et receveur d'assister aux délibérations du conseil communal ou du collège échevinal si leur partenaire ou conjoint a un intérêt dans l'objet de la discussion:**

*„d'être présent aux délibérations du conseil communal et du collège des bourgmestre et échevins sur des objets auxquels il a un intérêt direct, soit personnellement, soit comme chargé d'affaires ou fondé de pouvoir ou auxquels son conjoint ou son partenaire ou ses parents ou alliés jusqu'au troisième degré inclusivement ont un intérêt personnel et direct.“*

**Or, le commentaire précise qu'il est du souhait des auteurs de limiter la portée de l'article au partenaire sans l'élargir à ses alliés. En outre, il conviendrait de préciser dans le texte de loi qu'il s'agit du partenaire au sens de la loi modifiée du 9 juillet 2004 relative aux effets légaux de certains partenariats. Le § 1 pourrait donc prendre la tournure suivante:**

*„d'être présent aux délibérations du conseil communal et du collège des bourgmestre et échevins sur des objets auxquels il a un intérêt direct, soit personnellement, soit comme chargé d'affaires ou fondé de pouvoir ou auxquels son conjoint ou ses parents ou alliés jusqu'au troisième degré inclusivement ou son partenaire au sens de la loi modifiée du 9 juillet 2004 relative aux effets légaux de certains partenariats ont un intérêt personnel et direct.“*

**Ces modifications n'appellent pas d'autres remarques de la part de la CSL.**

## 2. Le plan budgétaire normalisé

8. A partir de l'exercice 2013, les communes doivent établir chaque année un budget et des comptes<sup>1</sup> ainsi qu'un plan pluriannuel de financement.

9. Le nouveau plan budgétaire s'appliquera 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, la présentation budgétaire étant maintenue aussi proche que possible de la présentation actuelle.

10. Sans modifier la technique comptable, le projet apporte des modifications au niveau du code fonctionnel et comptable tout en introduisant un code sectoriel. Le budget est divisé en chapitre ordinaire et en chapitre extraordinaire tant en recettes qu'en dépenses. Chaque chapitre est subdivisé en articles qui sont composés d'un identifiant alphanumérique et d'un libellé précis.

11. L'identifiant alphanumérique est un code composé de cinq éléments, à savoir un code chapitre, un code fonctionnel général ou spécifique, un code comptable, un code sectoriel et un code détail<sup>2</sup>.

12. Le transfert de crédit est dorénavant possible, d'un côté, aux chapitres ordinaire et extraordinaire à l'intérieur du même code fonctionnel et, d'un autre côté, au chapitre extraordinaire à l'intérieur du même code détail. Ceci permet plus de flexibilité et d'autonomie au secteur communal dans la gestion de ses projets<sup>3</sup>.

## 3. Le plan pluriannuel de financement

13. A partir de l'exercice 2014, les communes doivent établir chaque année un plan pluriannuel de financement. Ce dernier constitue un nouvel outil de gestion qui permettra aux communes de disposer d'une vue globale de l'évolution de leurs finances en vue de l'établissement de leurs budgets. En même temps, le plan pluriannuel de financement 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.

14. Le plan pluriannuel de financement consiste en un tableau indiquant de manière aussi détaillée que possible (moyennes historiques ou estimation directe) par année à venir les prévisions des recettes et des dépenses de la commune, tant ordinaires qu'extraordinaires. Il est établi, voire actualisé par les services de l'administration communale pour au moins les trois exercices qui suivent l'exercice pour lequel le budget est établi. Ce plan comprend aussi, en plus des charges et recettes récurrentes les

1 La comptabilité communale est en principe une comptabilité budgétaire, dite comptabilité camérale. Dans certains cas particuliers (services industriels assurés par une commune, un syndicat ou un établissement public communal), une comptabilité dite commerciale, mais dorénavant appelée générale, peut être tenue; les crédits pour dépenses d'exploitation de ces syndicats et établissements publics sont alors non limitatifs, et leurs comptes d'exercice sont remplacés par un bilan et un compte de pertes et profits.

2 Le code chapitre est un code numérique à une position qui indique les chapitres du budget (1 = recettes extraordinaires; 4 = dépenses extraordinaires, etc.). Le code fonctionnel est un code numérique à trois positions qui indique la fonction, c'est-à-dire le type d'activité à laquelle sont rattachées les opérations effectuées ex.: services généraux, protection sociale, enseignement, etc.). Le code comptable (comptes de capitaux, comptes de stocks, financiers, opérations sur réserves, etc.) est un code numérique à six positions pour le budget et les comptes et à neuf positions pour la ventilation statistique qui indique la nature des dépenses et des recettes effectuées. Le code sectoriel indique le secteur économique auquel appartient la contrepartie de l'opération effectuée (Sécurité sociale, communes, Etat, secteur privé, offices sociaux, etc.). Enfin, le code détail permet de détailler les indications données par le code comptable et le code fonctionnel, par exemple lorsqu'il s'agit d'un projet d'investissement.

3 Le collège échevinal peut ainsi transférer le crédit d'un chantier d'une école de quartier A à un autre chantier d'école de quartier B lors que le chantier de la première école A a pris du retard et que le chantier de la seconde école B avance plus vite ou peut débuter plus tôt que prévu. De même, à l'intérieur du même code détail qui définit un projet extraordinaire d'investissement, des transferts de crédit sont désormais autorisés. Exemple: pour le projet „renouvellement de la rue XYZ“ comprenant les réseaux de distribution d'eau potable et la canalisation, il est possible de transférer des crédits du poste „canalisation“ au poste „distribution“ même s'ils ont des comptes fonctionnels et/ou comptables différents du moment qu'ils disposent du même code détail. Ce dernier est en effet unique et identifie un projet extraordinaire tout en donnant des informations sur l'année de démarrage du projet.

projets envisagés par le collège échevinal, mais non encore votés par le conseil communal (donc les recettes et dépenses y relatives).

15. Pour l'établissement et la mise à jour du plan pluriannuel de financement, la commune se base, d'une part, sur des facteurs exogènes établis par les instances étatiques concernées (paramètres macro-économiques du STATEC et évolution projetée des principales recettes fiscales intéressant les communes par le ministère des Finances). Il est prévu que le ministère de l'Intérieur centralise les prévisions établies par les différentes instances étatiques et les communique de manière groupée aux communes. Cette communication se fera en temps utile pour permettre aux communes de respecter les échéances (15 février et, dans le cas de la mise à jour au 30 juin, fin juillet) auxquelles elles doivent fournir leur plan pluriannuel de financement.

16. D'autre part, la commune utilise sa propre prévision des facteurs endogènes, c'est-à-dire des facteurs tels que l'évolution de sa population, du nombre d'enfants scolarisés etc., facteurs pour lesquels elle est le mieux à même de prévoir l'évolution.

#### **4. L'état de la situation financière**

17. 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, de même que, dans le mois de la demande, au ministre de l'Intérieur.

18. L'état de la situation financière englobe l'ensemble des comptes financiers (comptes bancaires, caisses, etc.), les comptes de tiers, le report de l'exercice budgétaire précédent et la récapitulation des totaux de tous les chapitres budgétaires, donc les recettes et les dépenses ordinaires ainsi que les recettes et les dépenses extraordinaires.

#### **19. Ces ajustements techniques n'appellent pas d'observations de la part de la CSL.**

Luxembourg, le 25 octobre 2012

*Pour la Chambre des salariés,*

*La Direction,*  
René PIZZAFERRI  
Norbert TREMUTH

*Le Président,*  
Jean-Claude REDING

CTIE – Division Imprimés et Fournitures de bureau

6479/03

N° 6479<sup>3</sup>

## CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2012-2013

**PROJET DE LOI****portant modification de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988**

\* \* \*

**SOMMAIRE:**

	<i>page</i>
1) Avis du Syndicat des villes et communes luxembourgeoises (SYVICOL) concernant le projet de loi portant modification de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988 (18.2.2013).....	1
2) Avis du Syndicat des villes et communes luxembourgeoises (SYVICOL) concernant le projet de règlement grand-ducal portant exécution de certaines dispositions du Titre 4 – „De la comptabilité communale“ de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988 (18.2.2013) .....	5

\*

**AVIS DU SYNDICAT DES VILLES ET  
COMMUNES LUXEMBOURGEOISES (SYVICOL)  
concernant le projet de loi portant modification de la loi communale  
modifiée du 13 décembre 1988  
(18.2.2013)**

**CONSIDERATIONS GENERALES**

Le projet de loi sous examen a pour objectif principal de réformer la comptabilité communale en introduisant au niveau du secteur communal (communes, syndicats de communes, offices sociaux et établissements publics placés sous la surveillance des communes) deux nouveaux instruments, à savoir le Plan Budgétaire Normalisé (PBN) et le Plan Pluriannuel de Financement (PPF).

L'origine de cette initiative remonte aux travaux du groupe de travail „Budget de l'Etat et SEC 95“, constitué par le Gouvernement en réponse à une motion adoptée par la Chambre des Députés dans le cadre du débat sur le budget de l'Etat pour l'exercice 2007. Dans ses conclusions, le groupe de travail, composé exclusivement de représentants du secteur étatique, avait affirmé que la mise en application d'un plan comptable uniformisé et l'obligation de procéder à une programmation budgétaire pluriannuelle dans le secteur communal devrait augmenter la qualité des données budgétaires et comptables des communes et faciliter leur consolidation.

Le programme gouvernemental de 2009 a repris le flambeau en annonçant que „le ministère de l'Intérieur mettra en œuvre le nouveau plan comptable et veillera à la compatibilité avec le plan comptable général et les exigences du SEC 95“ (Système Européen des Comptes). Selon le texte dudit programme gouvernemental, le PBN doit „permettre de mieux tenir compte des engagements des communes pris au niveau de leur association en syndicats de communes et d'établir des perspectives financières pour le court ou le moyen terme. Les communes disposeraient dès lors d'un outil comptable intégré capable de fournir les informations et données indispensables en vue d'une gestion efficiente des services communaux.“

En sus de ces nouveaux instruments, le projet de loi institutionnalise les anciennes „quinzaines“ du receveur communal, appelées dorénavant „*état de la situation financière*“, tout en instaurant un „*état détaillé de la situation financière*“ destiné aux instances étatiques pour répondre aux exigences des notifications européennes et internationales.

### **Une consultation exemplaire?**

Le SYVICOL revendique depuis de longues années une consultation du secteur communal en amont de l'élaboration de projets de loi et de projets de règlement grand-ducal ayant trait au secteur communal. En sa séance du 24 septembre 2012, son comité a d'ailleurs adopté une résolution en vue d'un accord de collaboration entre le SYVICOL et le Gouvernement en matière de consultation.

Le processus d'élaboration du projet de loi sous examen est exemplaire à cet égard. La mise en place d'un comité de pilotage et d'un groupe d'accompagnement composés de représentants des secteurs étatique et communal a ainsi permis de piloter la réforme de la comptabilité communale dans une démarche coopérative et constructive. Qui plus est, le PBN a été appliqué dans trois communes et trois syndicats pilotes dès l'exercice financier 2012. Le PBN a, par ailleurs, été mis à l'épreuve au sein de communes et syndicats test, et les conclusions intégrées dans le projet de loi et son règlement d'exécution sous examen. En outre, des formations pour agents et élus communaux sur la mise en place du PBN ont été organisées par le Ministère de l'Intérieur en collaboration avec le SYVICOL et l'Institut National d'Administration Publique (INAP).

Le SYVICOL tient expressément à remercier tous les membres du groupe d'accompagnement pour leur travail de support au secteur communal notamment par la publication de vadémécums et de guides pratiques qui ont facilité la tâche des agents communaux, ces derniers ayant multiplié leurs efforts pour élaborer les budgets 2013 dans les meilleurs délais.

En revanche, il y a lieu de remarquer que la consultation au niveau de la mise en place du PPF, dont l'entrée en vigueur n'est certes prévue qu'au 1er janvier 2014, mais dont les dispositions font d'ores et déjà partie du projet de loi respectivement de son règlement d'exécution, a été lacunaire, voire carrément inexistante ces derniers mois. Au moment de la rédaction du présent avis, le PPF semble d'ailleurs traîner en phase test et de nombreux réglages sont attendus pendant l'année 2013. Des adaptations subséquentes des textes légaux et réglementaires sont dès lors à prévoir.

Le secteur communal aurait également préféré être impliqué dans la mise au point des procédures de transmission électronique des différents documents comptables dont les modalités ont été élaborées par les instances étatiques et dont l'exécution s'avère laborieuse et complexe.

Au vu des informations reçues de certaines communes, il semble, par ailleurs, que le système de contrôle interactif, censé permettre aux communes de redresser, en amont, d'éventuelles irrégularités par rapport au nouveau PBN, n'ait pas fonctionné, engendrant des rectifications techniques ex post des documents budgétaires.

### **Une plus-value pour toutes les parties?**

Comme la plupart des communes sont en attente de l'arrêté de leurs budgets par le ministre de l'Intérieur, un retour d'expérience fait encore défaut. Des conclusions quant au bénéfice pour le secteur communal ne peuvent pas encore être tirées définitivement.

Alors que les avantages pour l'Etat sont bien tangibles et récurrents dans les textes sous examen, la plus-value pour le secteur communal est, à l'heure actuelle, beaucoup moins évidente à établir.

Avec l'introduction des nouveaux instruments, notamment le PBN et le PPF, l'Etat pour sa part:

- satisfait aux exigences du SEC 95 en vue de la communication aux instances européennes de prévisions budgétaires consolidées du secteur communal
- garantit la fourniture de données statistiques aux autorités nationales, européennes et internationales
- profite de l'harmonisation des budgets du secteur communal en vue d'une meilleure consolidation ce qui favorisera la comparabilité des données du fait de leur uniformité.

Sous réserve de l'accord des communes, le SYVICOL revendique la mise à disposition des données consolidées pour procéder à des analyses comparatives dans l'intérêt général et commun des communes.

Pour ce qui est des bénéfices pour le secteur communal, les différents textes promettent „une meilleure gestion financière intégrée et prévisionnelle leur permettant de disposer d'une vue globale de l'évolution de leurs finances en vue de l'établissement de leurs budgets résultant dans une gestion efficiente des services communaux“. L'élaboration des budgets suivant les nouvelles normes du PBN a effectivement permis aux instances communales de réagencer leurs budgets qui ont gagné en transparence, en cohérence et en lisibilité.

Force est cependant de constater que le budget 2013 est un budget expérimental de transition et que sa lecture s'est avérée difficile pour les élus. Les chiffres du budget rectifié 2012, élaboré suivant l'ancien plan comptable, et ceux du budget 2013 établi selon le nouveau PBN, n'étant pas toujours comparables. Il en sera d'ailleurs de même pour le budget 2014, document dans lequel le budget rectifié 2013 et le budget 2014 seront bien conformes au PBN, le compte 2012 devant cependant être établi selon l'ancien plan comptable. Cette situation se régularisera à partir des budgets 2015, à moins que la réforme de la procédure budgétaire auprès de l'Etat n'interfère entretemps.

Quoiqu'il en soit, il est évident qu'un premier bilan de la réforme de la comptabilité communale devra être tiré dès l'arrêt par le ministre des budgets 2013, débouchant le cas échéant sur des adaptations des textes légaux et réglementaires sous examen. Un deuxième défi attend d'ailleurs le secteur communal depuis le 1er janvier 2013 avec la mise en application de la nouvelle „ventilation statistique“ entraînant une comptabilisation détaillée des mandats de paiement et des titres de recette, exercice complexe qui risque de créer un surplus de travail considérable pour les agents communaux.

### **Un impact financier dérisoire pour les communes?**

Selon la fiche financière jointe, le projet de loi est supposé n'avoir aucun impact financier pour le budget de l'Etat. En réalité, les importants frais de consultance en relation avec la réforme de la comptabilité communale et de mise en service de la nouvelle application informatique MI-COF/ENTCOM ont été affectés à des budgets précédents.

Par ailleurs, l'élaboration, la mise en place et le suivi de la technologie informatique nécessaire pour faire fonctionner les nouveaux instruments budgétaires et financiers ont engendré des coûts d'investissement et de fonctionnement importants pour le secteur communal actuellement estimés à environ un million d'euros.

Le SYVICOL demande que l'Etat supporte intégralement l'investissement nécessaire pour la mise en application de ces nouveaux instruments.

Rappelons que le SYVICOL revendique depuis longtemps l'inclusion d'un chapitre spécifique sur les communes dans les fiches d'impact financier jointes aux projets de loi et de règlement grand-ducal.

### **Une entrée en vigueur rétroactive?**

Les dispositions relatives au PPF sont censées entrer en vigueur au 1er janvier 2014.

Alors que certaines dispositions du projet de loi entreront en vigueur le quatrième jour après leur publication au Mémorial, d'autres auraient dû entrer en vigueur au 1er janvier 2013. Ceci soulève la question de la rétroactivité de la loi, sachant que la procédure législative n'a pas abouti.

Le secteur communal, quant à lui, n'a pas ménagé ses efforts pour répondre à l'invitation du ministre de l'Intérieur d'appliquer la nouvelle nomenclature du PBN pour les budgets de 2013 alors que les bases légale et réglementaire font défaut.

Aussi, le SYVICOL appelle-t-il le ministre de l'Intérieur à faire preuve d'une indulgence identique au niveau de l'arrêt définitif des budgets 2013.

Le SYVICOL estime également que des séances d'information pour agents et élus communaux devraient suivre pour que, dans le cadre de l'élaboration des budgets 2014, l'on puisse pleinement tirer profit des expériences passées.

\*

## COMMENTAIRE DES ARTICLES

Le SYVICOL fait siennes les remarques du Conseil d'Etat au sujet des modifications ponctuelles apportées à la loi communale.

### *Article 1er.*

#### *article 115bis de la loi communale*

Il est spécifié que les communes établissent annuellement un budget, des comptes et un plan pluriannuel de financement. Le projet de loi maintient donc 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.

Rappelons que la commission spéciale „Réorganisation territoriale du Luxembourg“ de la Chambre des Députés avait conclu dans son rapport du 19 juin 2008 qu'il „*faudra moderniser et alléger dans la mesure du possible la comptabilité communale camérale actuelle sans pour autant passer vers une comptabilité commerciale, qui est par essence incompatible avec la gestion financière d'une entité dépourvue de toute vocation commerciale et sans but de lucre. Il faut cependant veiller à un allègement des procédures, en supprimant le système de la double comptabilité.*“

Le SYVICOL regrette que les auteurs du projet de loi n'aient pas suivi cet appel ceci d'autant plus que depuis le recours aux outils informatiques dans la gestion financière communale, un double contrôle est devenu superfétatoire. Qui plus est, l'article 172 de la loi communale dispose que pour les syndicats de communes „*il n'est tenu par exercice une seule comptabilité selon les modalités à déterminer par règlement grand-ducal*“, (règlement d'exécution qui fait d'ailleurs toujours défaut à l'heure actuelle.)

#### *article 128 de la loi communale*

Le SYVICOL tient à saluer expressément la plus grande flexibilité accordée au secteur communal en matière de transfert de crédit, permettant dorénavant au collège des bourgmestre et échevins de procéder, sous certaines conditions, au transfert de crédits au chapitre extraordinaire. Il est évident que ces transferts devront se faire dans la limite des crédits votés par le conseil communal. Cette ouverture, qui répond à une demande du secteur communal, est le fruit des enseignements tirés lors de la phase test du nouveau PBN.

Bien que la procédure législative soit toujours en cours, le SYVICOL demande que le secteur communal puisse dès à présent recourir à cette faculté qui facilite significativement son travail au quotidien.

Les propos „*ainsi que tout autre crédit marqué comme tel par son libellé*“, repris de l'actuelle loi communale, méritent par ailleurs de plus amples précisions.

#### *article 129bis de la loi communale*

A partir de l'exercice 2014, les entités du secteur communal seront obligées d'établir un plan pluriannuel de financement (PPF) reprenant toutes les recettes et les dépenses du chapitre ordinaire et du chapitre extraordinaire.

Alors que ce PPF est censé constituer „*un nouvel outil de gestion performant devant permettre aux communes de fournir les informations et données indispensables en vue d'une gestion efficiente des services communaux*“, le SYVICOL est d'avis que le PPF gagnerait considérablement en efficacité s'il était établi avec un niveau de détail moindre. Un PPF dégraissé, établi au niveau des catégories de codes fonctionnels, serait amplement suffisant pour orienter la future politique budgétaire des communes.

Pour que le PPF devienne un véritable instrument de planification financière, l'Etat devra fournir au secteur communal de manière régulière les données macroéconomiques les plus récentes et des informations sur l'évolution des recettes des communes. Le SYVICOL revendique que des échéances pour la transmission de ces données soient insérées dans le projet de loi, voire son règlement d'exécution.

#### *article 143 de la loi communale*

La „*quinzaine*“ du receveur communal introduite en 1987 par une instruction ministérielle, sans valeur juridique par ailleurs, est remplacée par un „*état mensuel de la situation financière*“, désormais

ancrée dans la loi communale. Cet état de la situation financière permettra au collège des bourgmestre et échevins et aux instances de tutelle de contrôler la gestion et l'état de la caisse du receveur.

Les dispositions relatives à l'état de la situation financière des communes étaient également censées entrer en vigueur au 1er janvier 2013. Nonobstant le fait que ni la loi, ni son règlement d'exécution ne sont en vigueur, le modèle définitif de l'état de la situation n'est actuellement pas encore arrêté. Il faudra de nouveau faire preuve d'une certaine flexibilité.

Le receveur est en outre tenu de communiquer au ministre de l'Intérieur, et à lui seul, aux échéances demandées, un „*état détaillé de la situation financière*“ de la commune dont le contenu est déterminé par règlement grand-ducal.

Plusieurs remarques s'imposent:

Tout d'abord, il y a lieu de se demander si la communication de cet état détaillé, destiné aux instances étatiques pour satisfaire aux obligations européennes du Luxembourg, ne devrait pas incomber au collège des bourgmestre et échevins comme ces chiffres seront d'une importance certaine pour la gestion communale.

Ensuite, les échéances étant variables, „*en fonction des exigences des instances européennes et internationales*“, il convient de canaliser ces demandes pour les limiter au strict nécessaire.

Finalement, comme pour l'état mensuel du receveur, le modèle définitif de l'état détaillé n'est pas encore arrêté de sorte que son entrée en vigueur devra être différée.

*article 161 de la loi communale*

Le SYVICOL peut marquer son accord à ce qu'une date d'échéance (30 juin) soit désormais introduite dans la loi communale pour l'envoi des comptes au service de contrôle de la comptabilité communale pour vérification. Cette échéance sert cependant surtout à garantir l'envoi des données des comptes communaux dans le cadre de la procédure des notifications européennes.

Luxembourg, le 18 février 2013

\*

**AVIS DU SYNDICAT DES VILLES ET  
COMMUNES LUXEMBOURGEOISES (SYVICOL)  
concernant le projet de règlement grand-ducal portant exécution  
de certaines dispositions du Titre 4 – „De la comptabilité com-  
munale“ de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988  
(18.2.2013)**

Le projet de règlement grand-ducal sous examen est censé définir le contenu et le mode de transmission des instruments financiers et comptables introduits par la nouvelle législation sur la comptabilité communale.

\*

**COMMENTAIRE DES ARTICLES**

*Article 1.1*

Le nouveau plan budgétaire normalisé (PBN) était censé entrer en vigueur le 1er janvier 2013 ce qui enfreint le principe de la non-rétroactivité de la loi. Les entités du secteur communal ont toutefois de bon gré appliqué la nouvelle nomenclature lors de l'établissement de leurs budgets 2013.

Il est étonnant que l'unique but du PBN répertorié dans le texte du projet de règlement d'exécution sous examen se résume à la fourniture de données statistiques aux instances nationales, européennes et internationales. Doit-on dès lors conclure que le PBN n'apporte aucune plus-value aux entités du secteur communal?

*Article 1.2*

L'article dispose que la transmission des différents documents se fait à la fois par voie électronique et sur support papier, seule la version papier dûment signée faisant foi.

Ce double emploi est justifié par l'absence d'une législation relative à la signature électronique des autorités publiques. Pourtant, les auteurs du texte n'hésitent pas à mettre en avant l'esprit de simplification administrative, se vantant de l'avancée en matière de transmission électronique. Or, ceci arrange surtout les instances étatiques qui verront leur programme MI-COF/ENTCOM directement encodé par les entités du secteur communal!

La procédure d'enregistrement permettant au secteur communal de procéder à l'envoi des budgets, en passant par une affiliation au système LuxTrust, a été, quant à elle, beaucoup moins facile.

Dans le cadre des efforts nationaux en matière de simplification administrative et de dématérialisation, il serait souhaitable que les instances gouvernementales concernées mettent en place un système de signature électronique pour les autorités publiques, qui profiterait aux administrations, aux administrés et aux entreprises dans le cadre de leurs multiples démarches administratives.

Le SYVICOL se demande d'ailleurs si la base légale pour la signature électronique des autorités publiques ne peut pas être créée par une simple modification de l'article 1322 du code civil.

Nul n'est besoin de rappeler que la signature électronique est en application dans le domaine des marchés publics et s'adresse à tous les utilisateurs: autorités administratives et opérateurs économiques.

Ajoutons que le législateur belge, par la loi du 15 février 2012 modifiant la loi du 9 juillet 2001 fixant certaines règles relatives au cadre juridique pour les signatures électroniques et les services de certification, a notamment permis la délivrance de copies et extraits „papier“ de documents établis par voie électronique, sans en altérer la force probante. Cette nouvelle loi vise d'ailleurs expressément les administrations communales belges. Un exemple d'e-gouvernement à suivre!

#### *Article 2.1 et 2.2*

Cet article apporte un élément novateur, à savoir la „ventilation statistique“, sur lequel le projet de loi reste étrangement muet. Alors que l'article budgétaire au niveau du budget/compte se compose de 20 positions, il en comptera 26 au niveau de la „ventilation statistique“ qui est, théoriquement, à appliquer depuis le 1er janvier 2013 lors de la comptabilisation des mandats de dépenses et des titres de recette.

Une nouvelle fois, les auteurs du projet de texte sous examen justifient cette innovation par la satisfaction des besoins de données statistiques en faveur des organismes nationaux, européens et internationaux. La plus-value pour le secteur communal est hypothétique.

#### *Article 2.4*

Il y a 10 catégories de codes fonctionnels, y compris un code technique, dont l'utilité n'est précisée ni dans le texte du règlement grand-ducal, ni dans le commentaire des articles.

#### *Article 2.6*

Le code sectoriel est nouveau en matière de comptabilité communale. Sans véritable utilité pour le secteur communal, il permettra surtout aux instances nationales, européennes et internationales de saisir les flux financiers entre entités des différents secteurs. L'utilisation du code néant Z n'est pas clairement précisée.

Pour des raisons de transparence et pour éviter toute confusion, le SYVICOL recommande par ailleurs de préciser davantage, soit dans le commentaire des articles, soit dans le vademécum afférent, les libellés du secteur au niveau du tableau des codes sectoriels.

Pour répondre aux besoins de données statistiques, un code numérique à quatre positions est à ajouter obligatoirement au niveau de la ventilation statistique, ce qui entraînera un travail de comptabilisation fastidieux. Il y a de nouveau lieu de se demander si les limites du nécessaire n'ont pas été transgressées.

#### *Article 2.7*

Les précisions au niveau du code détail au chapitre extraordinaire apportent, quant à elles, plus de lisibilité au budget et au compte.

#### *Article 3.1*

Les dispositions de cet article définissent le plan pluriannuel de financement (PPF). Le SYVICOL renvoie à ses remarques émises à ce sujet dans son avis sur le projet de loi n° 6479, où il revendique

notamment la mise en place d'un PPF dégraissé devant satisfaire aux besoins des communes pour établir des prévisions budgétaires sur plusieurs années.

Il tient à ajouter que l'incorporation des recettes et dépenses estimées de projets non encore votés par le conseil communal sera un exercice politique très sensible notamment en période préélectorale. Même si une estimation globale des recettes et dépenses relatives aux projets d'investissements suffit aux auteurs du projet de règlement grand-ducal, le dévoilement de nouveaux projets ne sera pas sans connotation politique. Aussi faudra-t-il se demander si les projets planifiés doivent être libellés dans le PPF.

#### *Article 3.3*

Cet article est superfétatoire car il n'apporte aucune plus-value; les communes sauront comment estimer leurs recettes et dépenses.

#### *Article 3.4*

La communication du PPF au conseil communal ne nécessite aucun vote, comme la communication au ministre de l'Intérieur ne demande d'ailleurs aucune approbation.

Il y a cependant lieu de se demander pourquoi la mise à jour du PPF au 30 juin ne doit pas être communiquée au conseil communal. Les dates d'échéances reposent sur les obligations de l'Etat en matière de notifications européennes.

#### *Article 3.5*

Le SYVICOL salue expressément le fait que la transmission des PPF se fait uniquement par voie électronique.

#### *Article 4.1*

Le SYVICOL renvoie à son commentaire émis dans son avis sur le projet de loi n° 6479.

Pour ce qui est de l'état de la situation financière mensuelle, la double transmission (électronique et papier) est de rigueur. Rappelons que les receveurs communaux disposent d'une signature électronique certifiée pour les virements électroniques via le système Multi-line bancaire, secteur dans lequel la sécurité informatique joue un rôle capital.

Finalement, le SYVICOL se demande si le projet de règlement grand-ducal ne devrait pas préciser les dates d'entrée en vigueur différées des différentes dispositions.

Luxembourg, le 18 février 2013

CTIE – Division Imprimés et Fournitures de bureau

6479/04, 6479A/01

**N<sup>os</sup> 6479<sup>4</sup>  
6479<sup>A1</sup>**

**CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2012-2013

**PROJET DE LOI**

**portant modification de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988**

\* \* \*

**SOMMAIRE:**

	<i>page</i>
<i>Amendement adopté par la Commission des Affaires intérieures, de la Grande Région et de la Police</i>	
1) Dépêche du Président de la Chambre des Députés au Président du Conseil d'Etat (14.5.2013).....	1
2) Texte coordonné du projet de loi 6479A.....	2

\*

**DEPECHE DU PRESIDENT DE LA CHAMBRE DES DEPUTES  
AU PRESIDENT DU CONSEIL D'ETAT**

(14.5.2013)

Monsieur le Président,

J'ai l'honneur de vous faire parvenir la proposition des membres de la Commission des Affaires intérieures, de la Grande Région et de la Police de scinder en deux le projet de loi sous rubrique en deux projets de loi distincts:

- le projet de loi 6479A portant modification
  - a) de certaines dispositions du Titre 4 „De la comptabilité communale“ de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988;
  - b) de la loi du 18 décembre 2009 organisant l'aide sociale
- le projet de loi 6479B modifiant certaines dispositions de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988.

La scission est proposée dans le but de permettre la mise en œuvre rapide de nouveaux instruments comptables dans le secteur communal, objet du projet de loi 6479A, et de satisfaire ainsi notamment aux exigences du système comptable européen SEC 95.

La Commission n'apporte pas d'amendements au projet de loi 6479A. Il est à remarquer qu'aux points 3), 7), 10), 11) et 13), l'indicatif futur dans la phrase introductive est remplacé par l'indicatif présent.

Le projet de loi 6479B fera l'objet d'amendements et sera entamé dans un deuxième temps.

Copie de la présente est adressée pour information à Monsieur Jean-Claude Juncker, Premier Ministre, Ministre d'Etat, à Monsieur Marc Spautz, Ministre aux Relations avec le Parlement et à Monsieur Jean-Marie Halsdorf, Ministre de l'Intérieur et à la Grande Région.

Veillez agréer, Monsieur le Président, l'expression de ma considération très distinguée.

*Le Président de la Chambre des Députés,*

Laurent MOSAR

\*

## TEXTE COORDONNE

(Suppressions de texte:	biffé
Ajouts de texte:	<u>souligné</u>
Ajout suivant Conseil d'Etat sub article I, point 14:	<i>italique souligné</i> )

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;
- b) de la loi du 18 décembre 2009 organisant l'aide sociale

**Art. Ier.** La loi communale modifiée du 13 décembre 1988 est modifiée comme suit:

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

#### „Chapitre 1er. – *Des Généralités*“

**Art. 115bis.** ~~Les communes établissent annuellement un budget, des comptes et un plan pluriannuel de financement et tiennent une comptabilité d'après les règles définies ci-après.~~

La structure du budget, des comptes, ~~du plan pluriannuel de financement~~ 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 de financement pluriannuel dont question à l'article 129bis. “

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

93) Le nouveau chapitre 2 portera l'intitulé suivant:

#### „Chapitre 2. – *Du Budget et du plan pluriannuel de financement*“

104) 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, à savoir un code chapitre, ~~un~~ code fonctionnel général ou spécifique, ~~un~~ code comptable, ~~un~~ code sectoriel et ~~un~~ 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.“

115) 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 ~~3e et 4e~~ alinéas 3 et 4 deviennent respectivement les ~~4e et 5e~~ alinéas 4 et 5.

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

**„Art. 129bis.** ~~L'administration communale~~ 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(2), paragraphe 2.

~~L'administration communale~~ 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.

137) Le nouveau chapitre 3 portera l'intitulé suivant:

**„Chapitre 3. – De l'Exécution du budget“**

148) L'article 143 est complété par un deuxième et un troisième alinéa ~~paragraphe 2 et un paragraphe 3~~ libellés comme suit:

„(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.

159) La première phrase du 2<sup>e</sup> 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.“

160) Le nouveau chapitre 4 portera l'intitulé suivant:

**„Chapitre 4. – Du Recouvrement des impôts et taxes“**

171) Le nouveau chapitre 5 portera l'intitulé suivant:

**„Chapitre 5. – Des Comptes“**

182) 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.“

193) Le nouveau chapitre 6 portera l'intitulé suivant:

**„Chapitre 6. – Des Syndicats de communes et des établissements publics placés sous la surveillance des communes“**

2014) 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“.

**Art. III.** Les dispositions sous 1) à 5) inclus et sous 20) de l'article Ier ainsi que celles de l'article II entrent en vigueur le quatrième jour après leur publication au Mémorial.

Les dispositions sous 6) à 11) inclus et 13) à 19) inclus de l'article Ier entrent en vigueur à partir de l'exercice financier 2013.

Les dispositions sous 12) de l'article Ier entrent en vigueur à partir de l'exercice financier 2014.

CTIE – Division Imprimés et Fournitures de bureau

6479/05

N° 6479<sup>5</sup>

## CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2012-2013

**PROJET DE LOI****portant modification de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988**

\* \* \*

**AVIS DE LA CHAMBRE DES FONCTIONNAIRES  
ET EMPLOYES PUBLICS**

(17.5.2013)

Par dépêches des 31 août 2012 et 1er février 2013, Monsieur le Ministre de l'Intérieur et à la Grande Région a demandé l'avis de la Chambre des fonctionnaires et employés publics sur respectivement le projet de loi et le projet de règlement grand-ducal spécifiés à l'intitulé.

\*

**1) LE PROJET DE LOI**

Mis à part quelques adaptations ponctuelles de la loi communale destinées à mettre celle-ci „*en accord avec d'autres modifications législatives intervenues entre-temps*“, le projet de loi sous avis a pour objet de modifier la loi communale modifiée du 13 décembre 1988 afin de donner une base légale à deux instruments en matière de finances communales: le „*Plan Budgétaire Normalisé*“ (PBN) et le „*Plan Pluriannuel de Financement*“ (PPF).

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. Par ailleurs, il est d'ores et déjà d'application dans le secteur communal depuis l'exercice budgétaire 2013.

Le PPF est 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.

Pour le reste, le projet de loi ne prévoit pas de changement dans la technique budgétaire et comptable, de sorte que la Chambre des fonctionnaires et employés publics peut y marquer son accord.

Elle se pose toutefois des questions quant au caractère obligatoire du PPF qui, pour les communes, risque de devenir un instrument politique. En effet, étant donné qu'il est établi par l'administration communale puis communiqué au conseil communal, le PPF pourrait créer d'importantes divergences entre l'administration communale et le conseil communal s'il divulgue trop de détails.

Quant à la forme, la Chambre a pris note de l'affirmation des auteurs du projet selon laquelle „*le programme gouvernemental 2009-2014 prévoit la mise en oeuvre rapide de ces deux instruments*“ (que sont le PBN et le PPF). Sachant que ledit programme gouvernemental remonte au 29 juillet 2009, la Chambre se permet de poser la question de savoir pourquoi, dans ces conditions, le gouvernement a attendu plus de trois années avant de mettre sur le chemin des instances le projet introduisant ces deux instruments dont il souhaitait „*la mise en oeuvre rapide*“ ...

\*

## 2) LE PROJET DE REGLEMENT GRAND-DUCAL

Le projet de loi sous avis est accompagné d'un projet de règlement grand-ducal portant exécution de certaines dispositions de la loi communale. Concrètement, il détermine les structures du PBN et du PPF.

Pour l'élaboration du PBN, le Ministère de l'Intérieur a créé un Comité de Pilotage et un Groupe d'Accompagnement avec non seulement des représentants de l'Etat (Ministère de l'Intérieur, IGF et STATEC), mais également des délégués du secteur communal (SYVICOL, association des secrétaires, association des receveurs et des experts du secteur communal). Pour faciliter l'application du PBN, le Ministère de l'Intérieur a même organisé, en collaboration avec le SYVICOL, des réunions d'information pour les élus locaux ainsi que des formations pour les fonctionnaires communaux. La Chambre des fonctionnaires et employés publics ne peut que féliciter les responsables de ces démarches.

Elle se pose toutefois la question de savoir si le Ministère de l'Intérieur entend entreprendre la même démarche pour le PPF, sachant que son application est imminente, à savoir au 1er janvier 2014. Elle déplore que le secteur communal n'ait actuellement aucune plateforme pour communiquer ses attentes et doléances en la matière.

Quant au texte proprement dit du projet de règlement grand-ducal, il appelle les remarques qui suivent.

### *ad article 1.1.*

Le paragraphe (2) de l'article 1.1., qui dispose que „*le plan budgétaire normalisé sert de base à la fourniture de données statistiques demandées par les autorités (...)*“, n'a pas la moindre valeur normative et n'a dès lors pas sa place dans un règlement grand-ducal.

Dans ce contexte se pose de toute façon la question de savoir quelle instance s'occupera de l'établissement de ces statistiques (dont il est d'ailleurs également déjà question à l'exposé des motifs du projet de loi): seront-ce les entités du secteur communal elles-mêmes (communes, syndicats de communes et établissements publics placés sous la surveillance des communes) ou sera-ce leur Ministère de tutelle?

### *ad article 2.1.*

Même remarque que pour l'article 1.1. (2) ci-dessus en ce qui concerne la valeur normative de l'article 2.1. En effet, une phrase qui affirme que „*les dispositions qui suivent définissent la structure de l'article budgétaire (...)*“ n'énonce aucune règle à suivre et n'a partant pas sa place dans un texte censé en formuler.

### *ad article 3.1.*

Si la Chambre comprend parfaitement qu'il faut distinguer entre projets votés et projets non encore votés dans un budget ou un compte, elle se demande si pareille distinction a sa raison d'être dans un plan pluriannuel de financement qui, par définition, doit englober toutes les recettes et toutes les dépenses à venir, qu'elles soient votées ou non.

### *ad article 3.2.*

Selon cette disposition, l'administration communale doit procéder „*à une estimation détaillée des crédits budgétaires*“, sauf pour les projets d'investissement, pour lesquels „*une estimation globale (...) est suffisante*“. La Chambre des fonctionnaires et employés publics s'interroge sur la faisabilité d'estimer en détail tous les crédits budgétaires, article par article, sur plusieurs années. Elle plaide dès lors pour l'établissement d'un PPF „*light*“, c'est-à-dire une estimation sommaire de toutes les recettes et toutes les dépenses, ordinaires et extraordinaires.

Sous la réserve des observations et propositions qui précèdent, la Chambre des fonctionnaires et employés publics se déclare d'accord avec les projets de loi et de règlement grand-ducal lui soumis pour avis.

Ainsi délibéré en séance plénière le 17 mai 2013.

*Le Directeur,*  
G. MULLER

*Le Président,*  
E. HAAG

CTIE – Division Imprimés et Fournitures de bureau

08



CHAMBRE DES DÉPUTÉS  
GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG

Session ordinaire 2012-2013

MW/PR

P.V. AIGRP 08

**Commission des Affaires intérieures, de la Grande Région et de la  
Police**

**Procès-verbal de la réunion du 14 mars 2013**

Ordre du jour :

- 6479 Projet de loi portant modification de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988  
- Rapporteur : Monsieur Emile Eicher  
- Discussion du projet de loi et examen des avis

\*

Présents : M. Xavier Bettel, M. Emile Eicher, M. Fernand Etgen, M. Gast Gibéryen, M. Claude Haagen, M. Ali Kaes, M. Jean-Pierre Klein, M. Gilles Roth, M. Jean-Paul Schaaf, M. Raymond Weydert

M. Jean-Marie Halsdorf, Ministre de l'Intérieur et à la Grande Région

M. Serge Sandt ; Mme Clara Müller, M. Claude Nilles, Direction des Finances communales, du Ministère de l'Intérieur et à la Grande Région

Mme Marianne Weycker, de l'Administration parlementaire

Excusés : M. Camille Gira, M. Ben Scheuer

\*

Présidence : M. Ali Kaes, Président de la Commission

\*

Suite à une courte introduction par Monsieur le Président, Monsieur le Ministre rappelle que le projet de loi a pour objet de se conformer aux exigences du système comptable européen, dénommé SEC 95. Il serait par conséquent avantageux si le projet de loi pouvait être soumis au vote de la Chambre des Députés dans les meilleurs délais.

Toutefois, dans son avis du 4 décembre 2012, le Conseil d'Etat a exprimé une opposition formelle à l'encontre de la modification de l'article 35 de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988 (article I., 2) du projet de loi). Ce texte est libellé comme suit :

« A l'article 35 le deuxième alinéa est remplacé par le texte suivant : « Le référendum est organisé par analogie aux dispositions de la loi électorale relatives aux élections communales, selon les modalités fixées par règlement grand-ducal. Les dispositions de la loi électorale relatives au vote obligatoire sont applicables. ».

Le Conseil d'Etat ne peut approuver cette formulation qui porte « pour le surplus sur une matière politiquement aussi sensible que la consultation populaire ». Concernant la partie de phrase « par analogie aux dispositions de la loi électorale relatives aux élections communales », il souligne que « la marge d'imprécision inhérente à une démarche par analogie enlèvera aux modalités applicables toute garantie de sécurité juridique ».

L'objet principal du projet de loi étant la mise en conformité de la comptabilité communale avec le SEC 95 par une introduction d'un Plan Budgétaire Normalisé (PBN) et d'un Plan Pluriannuel de Financement (PPF), Monsieur le Ministre propose à la Commission de scinder en deux le texte. Ainsi, la partie relative à la comptabilité communale pourra être soumise d'ici peu au vote de la Chambre des Députés, alors que les autres modifications pourront être intégrées dans le texte relatif à la simplification de la tutelle, que l'orateur avait déjà annoncé et qui sera examiné par la suite. Cette manière de procéder permettra de tenir compte également d'autres modifications nécessaires de la loi communale, telle l'adaptation des compétences d'officier de l'état civil du bourgmestre évoquée au cours de la réunion précédente.

Le fait d'enlever la modification de l'article 35 de la loi communale du projet de loi sous examen répond aussi aux considérations du Conseil d'Etat qui « estime tout d'abord qu'*a priori* rien n'aurait dû empêcher le Gouvernement d'adapter au fur et à mesure les dispositions du règlement grand-ducal du 18 octobre 1989 organisant les modalités du référendum prévu par l'article 35 de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988, ni ne le retient en ce moment de procéder aux modifications utiles de ce règlement.

Il est toutefois d'avis que la dimension que revêt aujourd'hui la démocratie participative justifierait une assise légale du cadre organisationnel des référendums locaux au même titre que ce qui est prévu pour les référendums nationaux. Aussi propose-t-il en ordre principal de reprendre les dispositions réglementaires précitées de 1989 dans la loi modifiée du 4 février 2005 relative au référendum au niveau national dont notamment les chapitres 4 et 5 pourraient largement servir de référence sinon de dispositions de renvoi pour déterminer les modalités d'organisation des référendums locaux. En ordre subsidiaire, il estime que si la Chambre des députés n'est pas disposée à suivre la proposition précitée, il conviendrait d'assurer la mise à jour du règlement grand-ducal de 1989 en vue d'en rétablir la concordance avec les dispositions de la loi électorale. ».

Monsieur le Rapporteur procède à la présentation en détail de la partie de l'actuel projet de loi relative à la comptabilité communale et des avis. Quant à la forme, le Conseil d'Etat fait remarquer au sujet des intitulés de chapitre de la loi communale, nouvellement introduits ou modifiés, qu'« il faut se tenir à la forme actuelle valant pour les intitulés des autres chapitres en ayant recours à la préposition « du », « de la » ou « des » ».

Le Conseil d'Etat indique que le premier alinéa du nouvel article 115*bis* qu'il est proposé d'insérer dans la loi communale est à supprimer, 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 ».

[« **Art. 115*bis*.** Les communes établissent annuellement un budget, des comptes et un plan pluriannuel de financement et tiennent une comptabilité d'après les règles définies ci-après. »

Constitution, **Art. 107 (3)**, première phrase : « Le conseil établit annuellement le budget de la commune et en arrête les comptes. »]

Le Conseil d'Etat propose en outre une nouvelle formulation, adoptée par la Commission, pour le second alinéa du nouvel article 115*bis* :

« 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 de financement pluriannuel dont question à l'article 129*bis*. ».

Le libellé proposé par le Conseil d'Etat pour la deuxième phrase de l'alinéa 3 du paragraphe 1<sup>er</sup> de l'article 117 de la loi communale est également repris par la Commission :

« 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. ».

A une question afférente, la représentante ministérielle explique que dans le cadre de la réforme, chaque projet au niveau du budget extraordinaire est identifié par un code détail. Si plusieurs articles budgétaires concernent un projet, ils sont identifiés sous le même code détail et des transferts peuvent être opérés entre ces articles budgétaires. En revanche, le système actuel consiste à avoir pour un projet un seul article budgétaire.

Le nouveau PBN ne modifie pas la technique de comptabilisation, mais uniquement la nomenclature (par exemple deux articles budgétaires où il n'y a qu'un seul dans le système actuel).

Un député voit un avantage pour la déclaration de la TVA, en ce que le nouveau système rend plus facile de retrouver les travaux soumis à la TVA.

L'objectif étant de connaître les coûts de chaque poste, un député fait remarquer que le système actuel le permet déjà. L'orateur craint qu'avec le nouveau système, le travail administratif augmente considérablement, de même que les coûts, puisque les bureaux d'ingénieurs devront facturer les différents postes séparément. Or, le surplus de travail et de coûts n'est pas en relation avec le résultat visé.

Certaines communes répartissent déjà aujourd'hui dans le budget des dépenses extraordinaires les différents postes relatifs à des travaux de réfection d'une rue sur les articles budgétaires correspondants (canalisation, réfection du tapis, etc.). Un membre de la Commission mentionne la subdivision du budget de l'Etat en trois volumes. Il serait plus utile pour les communes d'avoir un seul budget, lisible pour tous. Les détails sur les projets extraordinaires feraient l'objet d'un volume séparé, d'après un schéma élaboré par le Ministère. Cette manière de procéder serait plus simple, plus lisible et plus transparente.

Monsieur le Ministre propose de préciser les détails dans un règlement ou vade-mecum à élaborer avec le SYVICOL (Syndicat des Villes et Communes Luxembourgeoises). Ayant une approche pragmatique du système proposé, l'orateur souligne l'aspect d'une plus grande flexibilité qu'apporte ce système. Le SEC 95 fait partie d'un règlement européen directement applicable dans les Etats membres, ceux-ci décidant de la manière de le mettre en œuvre.

La représentante du Ministère explique que le transfert de crédits n'est pas déterminé par une norme européenne, mais le Ministère le propose dans l'intérêt du secteur communal pour lui permettre une plus grande flexibilité. Le projet de loi consiste à se conformer autant

que nécessaire aux exigences européennes, mais sans bloquer les communes sur le terrain. Ainsi, un réverbère doit être séparé de la canalisation, s'agissant de deux articles budgétaires d'après le nouveau système au lieu d'un article dans le système actuel. Le code comptable va donc plus loin dans le nouveau système, le réverbère et la canalisation devant être séparés en raison de l'exigence européenne d'une plus grande transparence des budgets. Si le bureau d'études ne présente pas cette séparation sur son devis ou sa facture, il est possible de ventiler ces travaux dans le budget.

Monsieur le Rapporteur rend attentif à l'avis de la Chambre de Commerce du 15 octobre 2012, laquelle « rappelle qu'à l'heure actuelle, les comptes et le budget de l'Etat et des collectivités locales sont organisés sous un principe dit de „comptabilité de caisse“. Dans ses avis budgétaires, la Chambre de Commerce milite depuis longtemps pour la mise en place d'une comptabilité double (au moins partiellement), privilégiant une approche financière et facilitant une représentation des opérations plus proche de la réalité économique et, partant, une meilleure gestion des deniers publics. L'approche incluant les projets non encore officiellement votés dans les plans de financement annuels du secteur communal, privilégiée par l'article 3.1 sous avis, va dans le sens d'une meilleure analyse et gestion des deniers publics, ce dont la Chambre de Commerce se réjouit. Néanmoins, cette approche ne substitue en rien la mise en place, sur le moyen terme, d'une comptabilité double à travers les trois sous-secteurs de l'Administration publique. ». L'orateur souligne que, pour les grands projets, les bureaux d'études ont déjà ventilé ou spécifié les différentes fonctions. Ces données sont par ailleurs nécessaires, par exemple, pour le calcul du prix de l'eau.

Monsieur le Ministre explique que le projet de loi représente un compromis. Des projets-pilote ont été réalisés avec des communes et des syndicats de communes. Depuis le budget 2013, les entités du secteur communal appliquent dès lors le PBN.

Monsieur le Rapporteur fait état d'un autre avantage, à savoir la possibilité, par exemple, dans le budget des dépenses ordinaires, d'une attribution supplémentaire en fonction du bâtiment concerné. Peuvent ainsi, dans le cadre du Pacte Climat, être connus les coûts d'énergie par bâtiment et les économies réalisées.

Au sujet du nouvel article 129*bis* à insérer dans la loi communale (article I., 12) du projet de loi), le Conseil d'Etat 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. Il demande dès lors 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 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. ».

La Commission partage cette vue.

En ce qui concerne le dernier alinéa du nouvel article 129*bis*, le Conseil d'Etat « hésite à suivre les auteurs du projet de loi quand ils proposent de limiter à un rôle purement passif l'intervention du conseil communal en matière de programmation financière pluriannuelle. En effet, 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. Le Conseil d'Etat demande de revoir en conséquence le dernier alinéa du nouvel article 129bis projeté. ».

Monsieur le Ministre se prononce pour le maintien du texte proposé et pour discuter la mise en œuvre avec le SYVICOL.

Dans son avis du 18 février 2013, le SYVICOL est d'avis que le plan pluriannuel de financement (PPF), censé constituer, suivant l'exposé des motifs, « 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 », « gagnerait considérablement en efficacité s'il était établi avec un niveau de détail moindre. Un PPF dégraissé, établi au niveau des catégories de codes fonctionnels, serait amplement suffisant pour orienter la future politique budgétaire des communes.

Pour que le PPF devienne un véritable instrument de planification financière, l'Etat devra fournir au secteur communal de manière régulière les données macroéconomiques les plus récentes et des informations sur l'évolution des recettes des communes. Le SYVICOL revendique que des échéances pour la transmission de ces données soient insérées dans le projet de loi, voire son règlement d'exécution. ».

Se pose aussi la question de savoir si le PPF, instrument financier, ne sera pas détourné en instrument politique, en particulier en approchant des élections communales. Un député craint un abus du PPF pour mesurer le collège échevinal aux projets extraordinaires réalisés, alors que de nombreux projets dépendent en outre de l'Etat.

Il y a accord pour dire qu'en raison du manque de précision du côté des recettes, il ne sert à rien d'entrer trop dans les détails du côté des dépenses. Mieux vaut considérer le PPF dans son ensemble et mettre l'accent sur les codes fonctionnels. Un député est d'avis que ce qui profite plus à la gestion des finances est de faire des itérations.

Un représentant du Ministère approuve l'utilité de cette manière de procéder, mais précise qu'elle n'est pas à inscrire dans la loi, les communes étant libres de choisir la méthode pour faire leurs prévisions. En ce qui concerne le niveau de précision, l'orateur explique que le projet de règlement grand-ducal prévoit que, dans le budget extraordinaire, il suffit de faire les prévisions par projet d'investissement. Quant au budget ordinaire, une plus grande précision, c'est-à-dire une prévision par crédit budgétaire, est exigée selon une méthode que la commune peut choisir. L'orateur mentionne que le texte sous examen représente un compromis entre ce qui est nécessaire et utile pour les communes et ce dont l'Etat a besoin pour satisfaire à ses obligations de fourniture de données statistiques aux autorités européennes. Le texte ne vise aucunement à imposer aux communes un surplus de travail administratif pour l'établissement du PPF.

Dans son avis, le Conseil d'Etat note aussi « que, selon les auteurs (cf. commentaire *ad* avant-projet de règlement grand-ducal), les paramètres macroéconomiques se présentent entre autres sous forme de „prévisions relatives aux principales recettes fiscales intéressant les communes „[qui] sont [établies] par les instances de l'Etat dans un délai approprié ... et [communiquées] aux communes par l'intermédiaire du ministre de l'Intérieur“ “ (cf. art. 3, paragraphe 2, alinéa 2 dudit avant-projet de règlement grand-ducal). A son avis, il faudrait déterminer avec plus de précision quels sont les facteurs à prendre en compte par les communes et communiqués à cet effet par l'Etat, et quelles sont les échéances à respecter

par les instances étatiques en vue de permettre aux communes de disposer en temps utile des informations en question. ».

Le SYVICOL considère comme très problématique de faire des prévisions de recettes sur cinq années.

Rappelant que les recettes communales proviennent pour deux tiers de l'Etat, un député est d'avis que la question se pose en première ligne à l'Etat : l'Etat peut-il fournir aux communes les données dont celles-ci ont besoin pour établir un PPF ?

Monsieur le Ministre souligne que l'Etat, aussi bien que les communes, doivent contribuer le mieux possible, sachant que les prévisions peuvent s'avérer erronées.

L'article 1er, 14) du projet de loi complète l'article 143 de la loi communale par deux alinéas concernant le receveur communal.

Le nouveau paragraphe 2 est libellé comme suit :

« (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. ».

Le SYVICOL salue le remplacement de la « quinzaine » du receveur communal au profit d'un « état mensuel de la situation financière » qui « permettra au collège des bourgmestre et échevins et aux instances de tutelle de contrôler la gestion et l'état de la caisse du receveur ».

Le nouveau paragraphe 3 se lit comme suit :

« 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. ».

Dans son avis du 18 février 2013 relatif au projet de règlement grand-ducal portant exécution de certaines dispositions du Titre 4 – « De la comptabilité communale » de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988, le SYVICOL note que « la transmission des différents documents se fait à la fois par voie électronique et sur support papier, seule la version papier dûment signée faisant foi. Ce double emploi est justifié par l'absence d'une législation relative à la signature électronique des autorités publiques. ».

Le SYVICOL se prononce pour la mise en place d'un système de signature électronique pour les autorités publiques « dans le cadre des efforts nationaux en matière de simplification administrative et de dématérialisation ». Il se pose la question de savoir si une simple modification de l'article 1322 du Code civil ne suffit pas pour en créer la base légale.<sup>1</sup>

Un député pose la même question au sujet du vote électronique pour les communes.

Monsieur le Ministre répond que ces questions, de même que d'autres modifications à apporter à la loi communale, seront considérées dans le cadre de la modification de la tutelle. Le texte afférent en cours d'élaboration prévoit d'ailleurs la création d'une base légale pour la signature électronique.

---

<sup>1</sup> Code civil - « Art. 1322. L'acte sous seing privé, reconnu par celui auquel on l'oppose, ou légalement tenu pour reconnu, a entre ceux qui l'ont souscrit et entre leurs héritiers et ayants-cause, la même foi que l'acte authentique. »

Dans le contexte des modifications auxquelles sera soumise la loi communale, un membre de la Commission mentionne l'article 146 de cette loi qui prévoit un contrôle de la comptabilité du receveur au moins tous les trois mois par le collège des bourgmestre et échevins ou un de ses membres délégué et avec le concours du secrétaire communal. Ce contrôle peut être effectué, sous la surveillance du collège des bourgmestre et échevins, par le service financier spécial dans les communes qui disposent d'un tel service.

Le Conseil d'Etat note que « la substance des exigences en matière de communication et de tenue du journal par le receveur ne change guère par rapport à la pratique actuelle », mais il s'interroge « si l'agencement des nouvelles dispositions de l'article 143 avec les règles en place, dont notamment celles de l'article 146, garantissent une application rationnelle. Il estime en outre que l'état mensuel à transmettre au Service de contrôle de la comptabilité communale devrait se faire par l'intermédiaire du commissaire de district, destinataire actuel de l'extrait bihebdomadaire du journal (en vertu de l'instruction ministérielle précitée), en vue d'assurer une information utile de ce dernier lui permettant de vaquer dans les meilleures conditions à ses missions légales vis-à-vis des communes. Comme la nécessité de produire deux fois par mois un extrait du journal à côté d'un état financier mensuel n'est certainement pas donnée, le Conseil d'Etat comprend la modification légale en projet comme entraînant obligatoirement le retrait de l'instruction ministérielle précitée.

De l'avis du Conseil d'Etat, il y aura intérêt à s'interroger sur les contrôles concernant la comptabilité du receveur et les communications qui sont demandées à celui-ci, tout en veillant à limiter les nouvelles règles à établir au strict nécessaire d'une saine surveillance, d'une part, et aux exigences formelles du SEC95, d'autre part. ».

Le Conseil d'Etat propose de supprimer l'article III du projet de loi qui prévoit une mise en vigueur différée des dispositions légales. La Commission suit le Conseil d'Etat.

Les propositions de forme que fait le Conseil d'Etat ne donnent pas lieu à observation.

\*

- A une question afférente d'un député, Monsieur le Ministre répond qu'il n'existe pas encore, du point de vue procédural, d'avant-projet de loi portant réforme de la police. Un document de travail interne est actuellement examiné au sein de la police.

- Au sujet de l'élargissement des compétences des agents municipaux (cf. projet de loi 5916 et avant-proposition de loi Schiltz, Roth, Meyers), le Ministre de la Justice et le Ministre de l'Intérieur et à la Grande Région viennent d'adresser une lettre commune au Président de la Chambre des Députés en réponse à une demande du groupe parlementaire déi gréng. Les Verts avaient demandé en date du 16 janvier 2013 de mettre à l'ordre du jour d'une réunion jointe des deux commissions parlementaires concernées, en présence des deux ministres, le sujet de la compétence des agents municipaux en matière d'avertissements taxés. Les deux ministres annoncent la création prochaine d'un groupe de travail, après avoir eu un « échange de vues général sur ces questions » avec les deux commissions. Le projet de loi 5916 est à retirer du rôle de la Chambre des Députés.

Luxembourg, le 23 avril 2013

La Secrétaire,  
Marianne Weycker

Le Président,  
Ali Kaes

06



## **Commission des Affaires intérieures, de la Grande Région et de la Police**

### **Procès-verbal de la réunion du 25 février 2013**

#### Ordre du jour :

1. Approbation du projet de procès-verbal de la réunion du 24 janvier 2013 (N°4)
2. 6479 Projet de loi portant modification de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988
  - Désignation d'un Rapporteur
  - Présentation du projet de loi
  - Examen de l'avis du Conseil d'Etat
3. Mise en oeuvre de la loi modifiée du 19 décembre 2008 relative à l'eau: rétention des eaux de pluie (demande du groupe parlementaire déi gréng)

\*

Présents : M. Xavier Bettel, M. Emile Eicher, M. Fernand Etgen, M. Gast Gibéryen, M. Camille Gira, M. Ali Kaes, M. Jean-Pierre Klein, M. Gilles Roth, M. Ben Scheuer, M. Raymond Weydert

M. Jean-Marie Halsdorf, Ministre de l'Intérieur et à la Grande Région

Dr André Weidenhaupt, Directeur, Administration de la gestion de l'eau ; M. Paul Schroeder, Direction de la gestion de l'eau ; Mme Clara Müller, Direction des finances communales ; du Ministère de l'Intérieur et à la Grande Région

Mme Marianne Weycker, de l'Administration parlementaire

\*

Présidence : M. Ali Kaes, Président de la Commission

\*

### **1. Approbation d'un projet de procès-verbal**

Le projet de procès-verbal ne donne pas lieu à observation et est approuvé.

## **2. Projet de loi 6479**

La Commission désigne M. Emile Eicher comme rapporteur du projet de loi.

Monsieur le Ministre explique que le projet de loi permet aux communes de mieux gérer leurs finances en leur donnant de nouveaux outils, ceux-ci concernant également les syndicats et les établissements publics. Ces outils sont un nouveau plan budgétaire normalisé et un plan pluriannuel de financement.

Le programme gouvernemental 2009-2014 prévoit que : *« Parallèlement à la mise en place de la nouvelle carte des limites territoriales, un projet de réforme des finances communales sera entamé en concertation avec le SYVICOL et le Conseil supérieur des Finances communales.*

*Dans ce contexte, le Ministère de l'Intérieur mettra en œuvre, dès que possible, le nouveau plan comptable d'ores et déjà à l'étude. Il veillera à la compatibilité de cet instrument avec le plan comptable général (cf. plan comptable des associations conventionnées) et les exigences du SEC 95 (système comptable européen), cela dans le respect des règles de transparence et de la présentation budgétaire actuelle.*

*Le nouveau plan comptable devra permettre de mieux tenir compte des engagements des communes pris au niveau de leur association en syndicats de communes et d'établir des perspectives financières pour le court ou le moyen terme.*

*Parallèlement, le ministère de l'Intérieur, en vue d'une meilleure prévisibilité des finances communales, contribuera activement à une amélioration de la procédure budgétaire communale. Il analysera également le calendrier actuel des prévisions sur les recettes (circulaires budgétaires) et leur mise à disposition par l'État aux communes.*

*Il est en effet primordial que les communes du 21ème siècle sont appelées à se devenir, tout en maintenant leurs missions administratives et obligatoires traditionnelles, des prestataires de services nouveaux. Elles devront disposer de ressources humaines compétentes et responsables ainsi que d'un outil comptable intégré capable de fournir les informations et données indispensables en vue d'une gestion efficiente des services communaux. ».*

Par ailleurs, les nouveaux outils répondent à une demande formulée par le STATEC (Institut national de la statistique et des études économiques du Grand-Duché de Luxembourg) et le Ministère des Finances.

Le plan budgétaire normalisé a déjà trouvé son application pour le budget 2013. Des formations pour le secteur communal ont été organisées au préalable à travers le pays. Le plan pluriannuel de financement sera applicable à partir de l'exercice budgétaire 2014. Il permettra aux communes une prévision de leurs finances sur trois exercices. Un groupe technique au sein du Ministère reste en contact avec le secteur communal pour les questions et problèmes qui pourraient se poser.

En vue de la réforme ci-dessus, un comité de pilotage avait été instauré, se composant de représentants du Ministère de l'Intérieur et à la Grande Région (Direction des finances communales ; Service de contrôle de la comptabilité des communes (SCCC)), de l'Inspection générale des finances (IGF), du STATEC, du SYVICOL (Syndicat des Villes et Communes Luxembourgeoises), de l'Association des Receveurs Communaux du Grand-Duché de Luxembourg (ARC), de l'Association des Secrétaires Communaux du Grand-Duché de Luxembourg (ASC), d'experts du secteur communal et de représentants des communes, ainsi que de consultants des sociétés Deloitte (plan budgétaire normalisé) et Ernst&Young (plan pluriannuel de financement).

La plus-value du plan budgétaire normalisé consiste en premier lieu dans l'intégration des données fiscales. L'objectif est un plan comptable harmonisé, c'est-à-dire un plan applicable à tout le secteur communal, qui permet de comparer les données (comptabilité analytique). Celles-ci doivent également être fiables. Par ailleurs, une plus grande flexibilité est obtenue, puisque ce plan permet d'effectuer des transferts de crédits dans le budget extraordinaire.

Quant à la plus-value du plan pluriannuel de financement, il ressort de l'exposé des motifs du projet de loi que ce plan « 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 ». En outre, il est destiné à aider les communes à « disposer d'une vue globale de l'évolution de leurs finances en vue de l'établissement de leurs budgets ».

Monsieur le Ministre souligne que l'Etat et les communes sont partenaires et que les communes et le SYVICOL ont été associés à l'élaboration de la réforme. Concernant le plan budgétaire normalisé, 52 entités (communes, établissements publics, syndicats) n'ont pas encore transmis leurs données ; il s'agit des communes de Vichten et de Vianden, de 2 établissements publics et de 48 syndicats de communes. 15 de ces entités n'ont pas encore établi leur budget. Parmi les 170 entités ayant communiqué leurs données, on compte 104 communes. Pour ce qui est du plan pluriannuel de financement, les 3 entités choisies pour une période d'essai n'ont pas encore donné de feed-back.

De la discussion subséquente, il y a lieu de retenir les éléments suivants :

- Pour un député, la question de l'utilité d'une loi se pose, alors que les budgets des communes sont déjà établis en utilisant le nouvel outil du plan budgétaire normalisé.

Monsieur le Ministre déclare que les communes n'ont pas été forcées à appliquer déjà le nouvel outil. Toutefois, il va de soi que celui-ci sera applicable obligatoirement dès l'entrée en vigueur de la loi en projet. L'élaboration d'un texte de loi s'explique par le fait que la création d'un cadre légal a ici été jugé préférable à la pratique de la circulaire ministérielle.

- N'est-il pas envisagé de passer à une comptabilité plus commerciale, particulièrement en cette période difficile ? Le modèle proposé est certes analytique, mais ne reflète pas la situation économique réelle d'une commune, de son patrimoine. Ainsi, l'achat d'un terrain à construire apparaît dans ce modèle comme perte, alors qu'il s'agit en réalité d'un gain, compte tenu de la valeur immobilière au Luxembourg. De même, le modèle ne renseigne pas sur les infrastructures ni sur leur état. L'indication de l'endettement par habitant d'une commune n'est pas non plus substantielle. La question se pose d'autant plus qu'une comptabilité commerciale est déjà appliquée par plusieurs syndicats dans le domaine de l'eau.

Monsieur le Ministre répond en renvoyant d'abord aux conclusions de la Commission spéciale « Réorganisation territoriale du Luxembourg ». Dans son rapport du 19 juin 2008, la Commission spéciale a retenu ce qui suit :

« Au niveau de la comptabilité, la Commission spéciale est d'avis qu'il faudra moderniser et alléger dans la mesure du possible la comptabilité communale camérale actuelle sans pour autant passer vers une comptabilité commerciale, qui est par essence incompatible avec la gestion financière d'une entité dépourvue de toute vocation commerciale et sans but de lucre. Il faut cependant veiller à un allègement des procédures, en supprimant le système de la double comptabilité. Au-delà d'une telle modernisation comptable justifiée par le souhait d'un accroissement de la transparence des finances communales au bénéfice des communes elles-mêmes, les entités locales et l'Etat central devront procéder à

l'harmonisation de leurs techniques budgétaires et comptables, de manière à permettre une mise en œuvre cohérente des comptes nationaux consolidés exigés par le Système européen de comptabilité. Ceci est une exigence qui découle de la nécessité d'une présentation des budgets et comptes publics compatible avec les prescriptions de l'Union économique et monétaire européenne. L'élaboration des comptes communaux devra à l'avenir se réaliser endéans les délais qui sont également impartis à l'administration centrale de l'Etat. » (Chapitre V.– Les services communaux de la commune du XXIème siècle, 1. Les bases de l'organisation communale future, pp. 38-39).

Ensuite, Monsieur le Ministre précise que la loi communale n'exclut pas la comptabilité commerciale.

Enfin, la commune est à titre principal une entité publique qui peut subsidiairement avoir des activités pouvant être considérées comme commerciales.

Le plan budgétaire normalisé présente l'avantage que des données peuvent être comparées. L'orateur s'est toujours abstenu de classer ou de commenter les communes d'après leur endettement par habitant. Le système actuel de financement des communes comporte des perversions qu'il convient d'enlever. Le modèle que Monsieur le Ministre présentera et soumettra à la discussion au mois d'avril aura comme critère prépondérant le nombre d'habitants d'une commune, d'autres critères s'y ajoutant notamment en matière de redistribution des revenus non affectés des communes. Ce modèle tendra vers plus d'équité par rapport à l'impôt commercial communal (ICC) d'aujourd'hui. Monsieur le Ministre procède ainsi de la même manière qu'en matière de tarification de l'eau, où il a mis tous les acteurs au même niveau d'information.

Un député propose au Ministère d'élaborer un formulaire standardisé permettant une estimation du patrimoine communal (Comment déterminer la valeur d'une école, d'une rue, etc. ?). Ainsi, chaque commune connaîtrait sa situation effective, sa richesse, et pourrait la mettre en rapport avec son endettement. En outre, ceci permettrait une comparaison des communes.

Monsieur le Ministre est d'avis qu'à côté du volume de travail considérable qui serait engendré, on risquerait de glisser dans une logique commerciale, capitaliste, alors que la commune est un organe public.

Un autre député insiste sur l'indication du patrimoine ; un pas dans cette direction est l'indication de l'endettement par rapport aux recettes ordinaires. La situation d'une commune ne se détermine pas seulement par l'absence d'endettement, mais il convient également de voir quels services cette commune offre à ses citoyens, ceci dans un cadre financier adéquat. Le Ministère recommande d'ailleurs aux communes de prévoir un certain pourcentage de leurs recettes ordinaires pour leurs dettes et services.

Monsieur le Ministre ajoute que les communes sont en premier lieu des acteurs publics au sens institutionnel et en second lieu des prestataires de services. Le volume de travail que représenterait la mise en œuvre des revendications ci-dessus ne se justifierait pas si l'indication des données supplémentaires n'aurait qu'un but politique. Il faudrait plutôt passer complètement à une comptabilité commerciale, qui fournit les moyens appropriés.

Un autre membre de la Commission souligne l'importance pour une commune de disposer d'infrastructures adéquates à long terme pour pouvoir remplir ses missions. Il est d'avis que le système proposé par le projet de loi présente toute son utilité, puisque les communes devraient suffisamment connaître leur situation.

Monsieur le Rapporteur fait savoir que sa commune était l'une des premières à essayer le programme comptable. L'orateur tient à remercier les collaborateurs ministériels et le SIGI (Syndicat Intercommunal de Gestion Informatique) pour leur assistance. Le projet de loi 6479 est exemplaire et les communes ont été associées dès le début à la réforme. Celle-ci permet d'harmoniser la comptabilité communale. En effet, la comptabilisation varie souvent d'une commune à l'autre ; ainsi, le « Bummelbus » est comptabilisé tantôt dans la rubrique « Transports », tantôt comme service social. L'orateur indique que le SYVICOL a d'ailleurs mené des réflexions sur la raison d'être du maintien de la double comptabilité (secrétaire/receveur), d'autant plus qu'il existe un seul programme informatique. Concernant la question de la comptabilité commerciale, l'orateur n'en voit pas l'utilité en l'absence de capital afférent à gérer. L'orateur rappelle que les communes n'ont pas pour but de réaliser des bénéfices. Une évaluation du patrimoine communal est nécessaire en cas de vente et doit correspondre à la valeur du marché.

La Commission examinera le projet de loi en détail au cours d'une prochaine réunion.

Plusieurs députés rendant attentif au fait que la loi communale a besoin d'être adaptée à la réalité sur certains points, dont celui des compétences d'officier de l'état civil du bourgmestre, Monsieur le Ministre réplique que des adaptations seront faites et, dans un premier temps, un projet de loi relatif à la simplification de la tutelle sera présenté aux députés.

### **3. Mise en oeuvre de la loi modifiée du 19 décembre 2008 relative à l'eau: rétention des eaux de pluie (demande du groupe parlementaire déi gréng)**

Le représentant du groupe parlementaire déi gréng précise que les Verts n'entendent nullement remettre en question les grands principes de la loi modifiée du 19 décembre 2008 relative à l'eau. Ainsi, une infiltration décentralisée au maximum exige de réduire au maximum l'imperméabilisation. En ce qui concerne la mise en œuvre du système séparatif, il importe de garder la vue d'ensemble, alors qu'une infiltration décentralisée avec une rétention des eaux pluviales semble être exigée pour chaque plan d'aménagement particulier (PAP). Se pose la question de savoir si un nombre limité de bassins de rétention décentralisée ne peut pas déjà être prévu dans le cadre de la révision du plan d'aménagement général (PAG) ou de l'établissement du plan général communal du cycle urbain de l'eau (dossier technique assainissement). Pour les PAP dans lesquels ne doivent pas se trouver des bassins de rétention, le Ministère pourrait élaborer une convention-type, en vertu de laquelle ces promoteurs paieraient une compensation proportionnellement à la surface imperméabilisée par eux, ceci pour contribuer au financement d'une rétention centralisée à réaliser par d'autres promoteurs ou la commune.

L'orateur estime aussi nécessaire de réfléchir sur des méthodes pour la détection de mauvaises connexions dans le système séparatif.

Monsieur le Ministre rappelle qu'avant la loi précitée relative à l'eau, chaque commune poursuivait sa propre stratégie dans le domaine de l'eau. La mise en œuvre d'une stratégie commune par la transposition de la directive-cadre sur l'eau (directive 2000/60/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2000 établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau) faisait naturellement apparaître des problèmes. Il ne faut pas non plus oublier que l'Administration de la gestion de l'eau (AGE) n'existe que depuis 2004. En date du 21 janvier 2013, Monsieur le Ministre a rencontré les « stakeholders » du domaine de l'eau pour mener une discussion objective et large dans le contexte de la gestion des eaux pluviales. Mettant l'accent sur l'information, l'orateur se propose de présenter à la Commission, le moment venu, le « Regenwasserleitfaden » révisé.

Monsieur le Directeur de l'Administration de la gestion de l'eau présente aux députés une documentation PowerPoint (cf. annexe), exposant les contextes environnemental et législatif, ainsi que la mise en œuvre pratique par l'administration.

A côté du cycle naturel de l'eau, un autre aspect important est l'état des eaux de surface. L'article 4 de la directive précitée impose aux Etats membres de protéger, d'améliorer et de restaurer toutes les masses d'eau de surface, sauf les masses d'eau artificielles ou fortement modifiées, « afin de parvenir à un bon état des eaux de surface au plus tard quinze ans après la date d'entrée en vigueur » de la directive, c'est-à-dire au plus tard au 22 décembre 2015 (article 5 de la loi précitée relative à l'eau).

En 2009, seulement 7% de ces eaux étaient en bon état. L'objectif imposé ne pouvant être réalisé endéans le délai imparti, le Gouvernement a recouru à la dérogation prévue par l'article 4, 4. de la directive, en vertu duquel, sous certaines conditions, les échéances prévues « peuvent être reportées aux fins d'une réalisation progressive des objectifs pour les masses d'eau, à condition que l'état de la masse d'eau concernée ne se détériore pas davantage ». Ainsi, il est prévu de réaliser l'objectif avec deux étapes supplémentaires et d'atteindre un taux de 85% pour 2021 et de 99% pour 2027. Les travaux préparatoires pour le deuxième cycle, donc de 2015 à 2021, commenceront à la fin de l'année en cours.

Le taux de 7% a comme cause principale un apport trop élevé de nutriments dans les eaux, en provenance, d'une part, de l'agriculture et, d'autre part, des agglomérations. En ce qui concerne les agglomérations, la situation s'explique principalement, soit par l'inexistence de stations d'épuration, soit par des stations d'épuration n'étant pas équipées avec les meilleures techniques disponibles, soit par le nombre élevé de déversoirs d'orage (Regenüberläufe, RÜ) en système unitaire (Mischsystem). La transformation des déversoirs d'orage en bassins d'orage (Regenüberlaufbecken, RÜB) étant très coûteuse, la décision fut prise d'appliquer deux stratégies : - dans le système unitaire, la mise à disposition des infrastructures « inexistantes » dans les quartiers existants (la distinction entre quartiers existants et nouveaux quartiers n'étant introduite qu'en 2011 par la loi du 28 juillet 2008 modifiant la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain) ; - le système séparatif (séparation stricte des eaux pluviales et des eaux usées) dans les nouveaux quartiers.

Un problème propre au Luxembourg est le fait que le pays se situe sur la ligne de partage des eaux de la Moselle et de la Meuse, ce qui a comme conséquence le rejet des eaux pluviales dans de petits cours d'eau, avec le risque d'inondations, celles-ci se multipliant ces derniers temps. Le plan d'action de la Commission européenne pour la sauvegarde des ressources en eau de l'Europe (Blueprint) prévoit dès lors que, dans le cadre de la promotion par le biais des fonds structurels, il ne sera plus investi que dans des infrastructures vertes et le recours aux mesures de rétention naturelle des eaux sera favorisé.

Le système séparatif est appliqué dans les nouveaux quartiers, les productions agricoles (Aussiedlerhof – Leitfaden, en élaboration), les zones industrielles et sur les voies de circulation à trafic élevé. Ne sont prises en compte dans le cadre de la présente réunion que les nouvelles agglomérations (nouveaux quartiers), n'étant pratiquement pas concernées par des eaux pluviales polluées. Il est procédé de la manière suivante : - prévention de l'imperméabilisation ; - infiltration des eaux pluviales de surfaces imperméabilisées ; - rétention des eaux pluviales pour réduire les pointes de débit ; - rejet à débit réduit des eaux pluviales dans un cours d'eau (cf. annexe p. 4). Les avantages d'une rétention décentralisée sont : - principe du pollueur-payeur ; - infiltration et évaporation locales ; - réduction du débit avant le rejet dans la canalisation locale ; - sécurité élevée ; - protection des cours d'eau à l'encontre de rejets élevés et des effets de l'érosion ; - maintenance ; - utilisations alternatives (cf. annexe p. 6).

Les pages 7 à 10 du document annexé renseignent sur les dispositions législatives applicables et rappellent les directives européennes dans le domaine de l'eau.

Quant à la mise en pratique par l'AGE, représentée à la commission d'aménagement, celle-ci vérifie dans le cadre de l'avis de la commission sur le projet d'aménagement d'une commune, si les schémas directeurs pour les nouvelles agglomérations tiennent compte de la gestion des eaux pluviales.

Les infrastructures de gestion des eaux pluviales font partie de la cession des fonds réservés à la voirie et aux équipements publics nécessaires à la viabilité du PAP, à savoir 25% de la surface brute. De cette manière, il n'y a pas de perte ni de renchérissement de terrains à bâtir. L'AGE ne prescrit plus de rétention pour les PAP QE (« quartiers existants ») ni pour les PAP NQ (« nouveaux quartiers ») ne dépassant pas une limite déterminée d'immeubles (Bagatellgrenze).

Depuis l'entrée en vigueur de la loi relative à l'eau, le nombre de demandes d'autorisation PAP s'élève à 255, donc à une moyenne annuelle de 64. La rétention des eaux de pluie est également prescrite pour de grands projets publics, telle la construction d'un lycée ou d'une maison de retraite.

Un groupe de travail a été constitué pour la révision du « Regenwasserleitfaden ». Au sujet de la problématique des mauvaises connexions dans le système séparatif, on peut songer, pour les rétentions subventionnées par le Fonds pour la gestion de l'eau, à subordonner le versement d'un pourcentage déterminé de la subvention à la réception (Abnahme) des infrastructures.

Un dernier point à mentionner est l'importance de mieux tenir compte des cours d'eau avoisinant les infrastructures de rétention.

Un député insiste sur la nécessité de veiller à ce que les rétentions restent gérables et à ce que leur coût ne provoque pas une hausse artificielle des prix immobiliers. Il salue le traitement pragmatique des dossiers par l'AGE en ce que l'accent est mis sur la participation des communes. Ainsi, un représentant des communes concernées est invité à assister aux réunions de conseil que les bureaux d'études peuvent demander à l'AGE. Est aussi à mentionner la méthode, pratiquée en Allemagne, des prés le long des cours d'eau, ce qui a des effets positifs en matière de qualité de l'eau et de risque d'inondation. L'orateur est en outre d'avis qu'il convient de prendre en considération les spécificités de chaque situation.

Les questions suivantes se posent pour la Commission :

- 1) Les infrastructures de rétention faisant partie des 25% du PAP à céder à la commune, celle-ci est le gardien des aires de rétention qui peuvent comprendre un plan d'eau. Comment seront réglés les problèmes qui pourront se présenter ?
- 2) A l'exception de quelques communes, les nouveaux PAG ne sont qu'en cours d'élaboration, de sorte que la distinction entre PAP QE et PAP NQ n'est pas encore mise en pratique. Quelle est la manière de procéder durant la phase de transition ?
- 3) La même question de la transition se pose pour les RÜB construits en conformité avec les anciens PAG et ayant prévu un volume de réserve pour les « zones destinées à être urbanisées ». Comment peut-on faire preuve de flexibilité afin d'intégrer ces infrastructures dans le nouveau système ?
- 4) Pourquoi la rétention ne peut-elle pas déjà être prévue dans le cadre des plans généraux communaux du cycle urbain de l'eau (dossier technique assainissement), mais l'est dans le cadre des schémas directeurs ?

Ad 1) : Monsieur le Directeur de l'Administration de la gestion de l'eau explique que les rétentions ne sont pas prévues pour conserver les eaux de pluie de façon permanente. Les bassins sont dimensionnés de façon à ce que les eaux y restent pour une durée très limitée (quelques heures), de sorte qu'il n'y a pas de plan d'eau permanent. Par ailleurs, les bassins ouverts de rétention sont dimensionnés de manière à ce que la profondeur d'eau soit au maximum un demi-mètre.

Ad 2) et 3) : Une des raisons pour la révision du « Regenwasserleitfaden » est celle de pouvoir tenir compte de la situation locale de gestion des eaux dans les agglomérations. Le cas décrit représente toutefois l'exception ; en règle générale, on se trouve en présence d'agglomérations achevées sans bassins d'orage (RÜB), mais avec beaucoup de déversoirs (RÜ). Monsieur le Directeur de l'AGE partage l'approche d'intégrer les RÜB dans le nouveau système.

Le problème provient du fait que la loi relative à l'eau ne prévoyait pas de dispositions transitoires. Ainsi, des expédients devaient être trouvés pour les PAP dont l'élaboration était achevée avant l'entrée en vigueur de cette loi, telle une rétention sous-terrestre dans une profondeur de sept mètres. Ces cas tout à fait exceptionnels ne permettent cependant pas de généraliser le problème.

Ad 4) : Les schémas directeurs font partie intégrante de l'étude préparatoire pour l'élaboration du projet d'aménagement général, de même que les dossiers techniques d'assainissement et d'eau potable. Les bureaux d'études ont été invités à analyser aussi le sujet de la rétention des eaux pluviales dans ce cadre.

Luxembourg, le 28 mars 2013

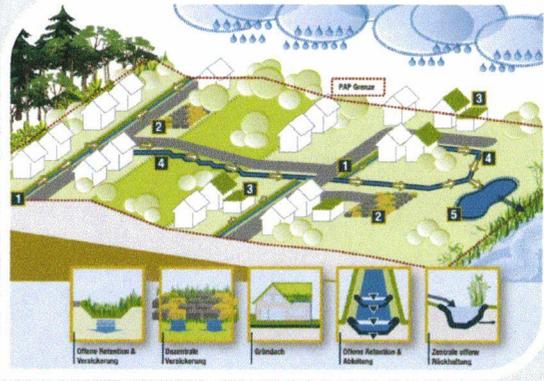
La Secrétaire,  
Marianne Weycker

Le Président,  
Ali Kaes

Annexe :      Documentation PowerPoint

 **MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR  
ET À LA GRANDE RÉGION**  
Administration de la gestion de l'eau

 **Mise en œuvre de la loi du 19 décembre 2008  
relative à l'eau: rétention des eaux de pluie**  
(demande du groupe parlementaire déi gréng)



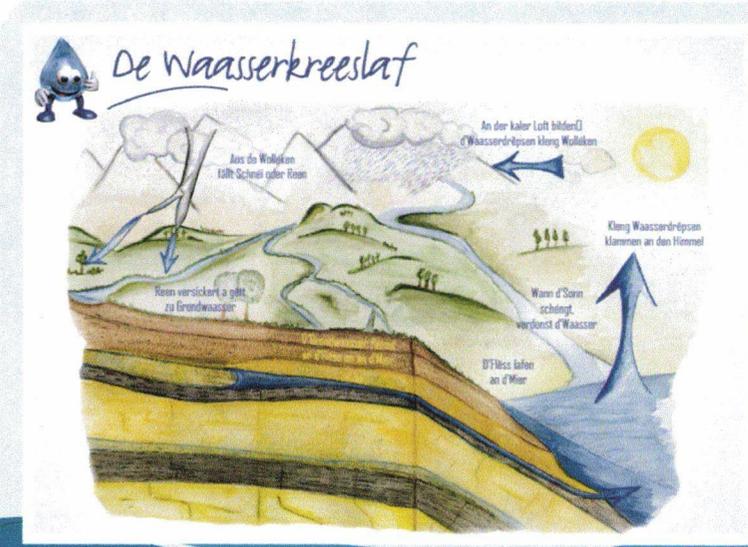
1 2 3 4 5

FFP Grenze

Offene Retention & Versickerung  
Dachrinne Versickerung  
Gründach  
Offene Retention & Abkühlung  
Zentrale offene Rückhaltung

 **MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR  
ET À LA GRANDE RÉGION**  
Administration de la gestion de l'eau

 **Mise en œuvre de la loi du 19 décembre 2008 relative à l'eau:  
rétention des eaux de pluie (demande du groupe parlementaire déi gréng)**



**De Waasserkreeslaf**

Aus de Wolleken fällt Schneé oder Regen  
Keen versickeren a geht zu Grundwaasser  
An der kaler Loft bilden d' Waasserdriipsen kleng Wolleken  
Kleng Waasserdriipsen klammern an den Himmel  
Wann d'Sonn escheint, verdunst d'Waasser  
D'Wass lafen an d'Wier

MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR ET À LA GRANDE RÉGION  
Administration de la gestion de l'eau

## Mise en œuvre de la loi du 19 décembre 2008 relative à l'eau: rétention des eaux de pluie (demande du groupe parlementaire déi gréng)

**Introduction:**

Directive-cadre sur l'eau (2000/60/EG)

Article 4

**Objectifs environnementaux**

1. En rendant opérationnels les programmes de mesures prévus dans le plan de gestion du district hydrographique::
  - a) pour ce qui concerne les eaux de surface:
    - ii. les États membres protègent, améliorent et restaurent toutes les masses d'eau de surface, sous réserve de l'application du point iii) en ce qui concerne les masses d'eau artificielles et fortement modifiées **afin de parvenir à un bon état des eaux de surface** au plus tard quinze ans après la date d'entrée en vigueur de la présente directive, conformément aux dispositions de l'annexe V, sous réserve de l'application des reports déterminés conformément au paragraphe 4 et de l'application des paragraphes 5, 6 et 7 et sans préjudice du paragraphe 8;

Art. 5 (ss) Loi du 19 décembre 2008 relative à l'eau



MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR ET À LA GRANDE RÉGION  
Administration de la gestion de l'eau

## Mise en œuvre de la loi du 19 décembre 2008 relative à l'eau: rétention des eaux de pluie (demande du groupe parlementaire déi gréng)

**Introduction:**

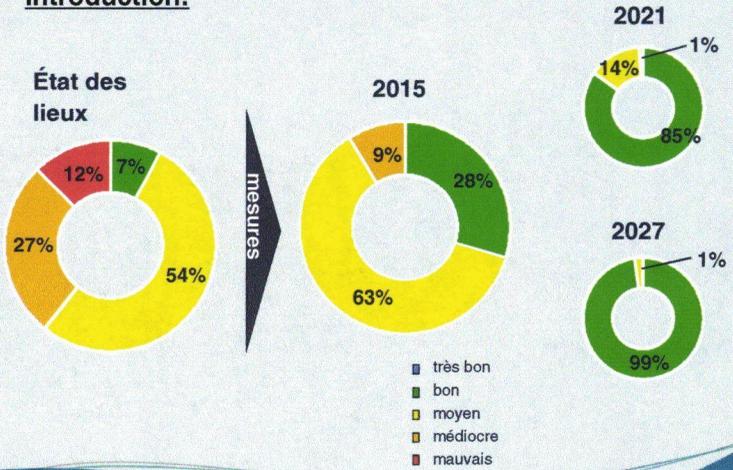
État des lieux

2015

2021

2027

mesures



■ très bon  
■ bon  
■ moyen  
■ médiocre  
■ mauvais




 MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR  
 ET À LA GRANDE RÉGION  
 Administration de la gestion de l'eau


**Mise en œuvre de la loi du 19 décembre 2008 relative à l'eau:  
 rétention des eaux de pluie (demande du groupe parlementaire déi gréng)**

---

**Conditions-cadre de protection des eaux:**

situation actuelle: seulement 7% des eaux de surface sont en bon état, à cause d'un apport trop élevé de nutriments (N, P)

- agriculture
- agglomérations

- stations d'épuration inexistantes
- stations d'épuration ne répondant pas aux meilleures techniques disponibles
- déversoirs d'orage (Regenüberläufe, RÜ) en système unitaire (Mischsystem)

→ Remplacement des déversoirs existants (RÜ) par des bassins d'orage (Regenüberlaufbecken, RÜB) pour les réseaux existants en système unitaire (quartiers existants)

→ Transition du système unitaire vers le système séparatif dans les nouveaux quartiers

cadre **séparation stricte** des eaux pluviales et des eaux usées




 MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR  
 ET À LA GRANDE RÉGION  
 Administration de la gestion de l'eau


**Mise en œuvre de la loi du 19 décembre 2008 relative à l'eau:  
 rétention des eaux de pluie (demande du groupe parlementaire déi gréng)**

---

**Conditions-cadre hydrologiques :**

Le Luxembourg se situe sur la ligne de partage des eaux Moselle/Meuse  
 → rejet des eaux pluviales dans des petits cours d'eau à faible débit représentant les risques suivants:

- Nombre élevé de situations d'inondation
- Erosion des berges et lits de cours d'eau
- Étiages en été

Changement climatique:

- Augmentation des événements avec averses torrentielles
- Réduction des précipitations au courant des mois d'été

„Plan d'action pour la sauvegarde des ressources en eau de l'Europe (Blueprint)“  
 (Commission européenne, 14.11.2012)

- Infrastructures vertes
- Rétentions naturelles




 MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR  
 ET À LA GRANDE RÉGION  
 Administration de la gestion de l'eau


**Mise en œuvre de la loi du 19 décembre 2008 relative à l'eau:  
 rétention des eaux de pluie (demande du groupe parlementaire déi gréng)**

---

**Gestion des eaux pluviales:**

Les eaux pluviales sont collectées de façon séparative:

- dans les nouvelles agglomérations (**nouveaux quartiers**) (Regenwasserleitfaden AGE en révision)
- dans les productions agricoles (Leitfaden en élaboration)
- dans les zones industrielles (autorisations „commodo“ et „eau“)
- sur les voies de circulation à trafic élevé (guide ANF – P&Ch)

Les eaux pluviales propres issues des agglomérations n'ont pas besoin d'être traitées voire épurées et peuvent être infiltrées directement ou par le biais de rétentions déversées dans les cours d'eau.

Le pouvoir autoépuration des rétentions à ciel ouvert est suffisant pour traiter, le cas échéant, de faibles pollutions.




 MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR  
 ET À LA GRANDE RÉGION  
 Administration de la gestion de l'eau


**Mise en œuvre de la loi du 19 décembre 2008 relative à l'eau:  
 rétention des eaux de pluie (demande du groupe parlementaire déi gréng)**

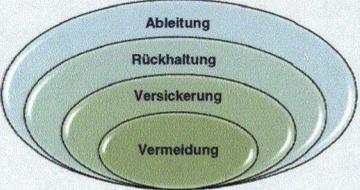
---

**procédures:**

**Priorités d'une gestion durable des eaux pluviales dans les nouvelles agglomérations:**



- ▶ **prévention** de l'imperméabilisation des surfaces (non bâties)
- ▶ **infiltration** des eaux pluviales de surfaces imperméabilisées
- ▶ **rétention** des eaux pluviales pour réduire les pointes de débit
- ▶ **rejet** à débit réduit des eaux pluviales dans un cours d'eau

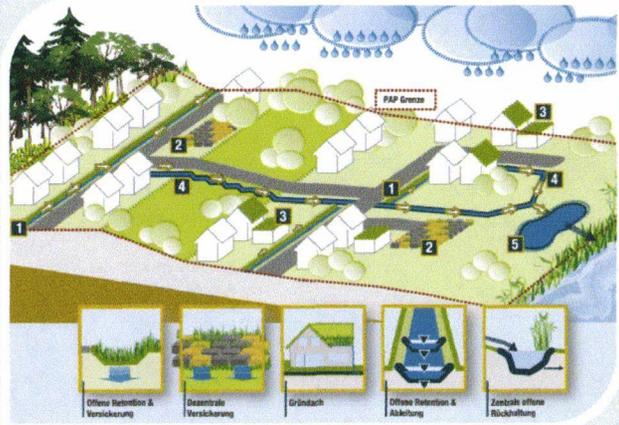


!! 2. & 3. = Compensation de l'imperméabilisation des surfaces selon le **principe du pollueur-payeur (Verursacherprinzip)** !!


 MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR  
 ET À LA GRANDE RÉGION  
 Administration de la gestion de l'eau

**Mise en œuvre de la loi du 19 décembre 2008 relative à l'eau:  
 rétention des eaux de pluie (demande du groupe parlementaire déi gréng)**

**Mise en œuvre :**



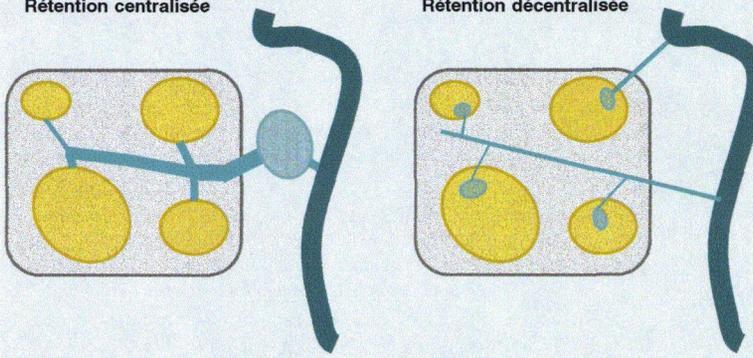
Offene Retention & Versickerung    Dezentrale Versickerung    Gründach    Offene Retention & Abberkung    Zentrale offene Rückhaltung


 MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR  
 ET À LA GRANDE RÉGION  
 Administration de la gestion de l'eau

**Mise en œuvre de la loi du 19 décembre 2008 relative à l'eau:  
 rétention des eaux de pluie (demande du groupe parlementaire déi gréng)**

**Rétention centralisée ou décentralisée:**

**Rétention centralisée**                      **Rétention décentralisée**




 MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR  
 ET À LA GRANDE RÉGION  
 Administration de la gestion de l'eau


**Mise en œuvre de la loi du 19 décembre 2008 relative à l'eau: rétention des eaux de pluie (demande du groupe parlementaire déi gréng)**

**Avantages d'une rétention décentralisée:**

**Principe du pollueur-payeur**

→ Les impacts négatifs d'une *imperméabilisation* peuvent et doivent être compensés sur place, et dès lors il n'y aura pas de retardement du projet de construction faute d'infrastructures inexistantes



**Infiltration et évaporation locales**

→ Renouvellement de la nappe phréatique (déduction des dangers d'étiages)  
 → Amélioration du microclimat rural/urbain par l'évaporation au sol ou moyennement des plantes  
 → Perturbation mineure du cycle hydrologique naturel

**Réduction du débit avant le rejet dans la canalisation locale (eaux pluviales)**

→ Dimensionnement réduit des canalisations pour eaux pluviales (réduction des coûts)  
 → Réduction des débordements des canalisations d'eaux pluviales


 MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR  
 ET À LA GRANDE RÉGION  
 Administration de la gestion de l'eau


**Mise en œuvre de la loi du 19 décembre 2008 relative à l'eau: rétention des eaux de pluie (demande du groupe parlementaire déi gréng)**

**Avantages d'une rétention décentralisée:**

**Sécurité élevée**

→ Dimensionnement des rétentions sur base de pluies décennales

**Protection des cours d'eau à l'encontre de rejets élevés et les effets de l'érosion**

→ Rejets réduits et décalés dans le temps de rétentions décentralisées en cas d'événements extrêmes

**Maintenance**

→ 2-3 fauchages par an pour les rétentions à ciel ouvert  
 → Inspection annuelle de rétentions fermées  
 → Degré de pollution non comparable aux bassins d'orage (RÜB)

**Utilisations alternatives**

→ Vidange complète 1-2 h après l'évènement pluvial




 MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR  
 ET À LA GRANDE RÉGION  
 Administration de la gestion de l'eau


**Mise en œuvre de la loi du 19 décembre 2008 relative à l'eau: rétention des eaux de pluie (demande du groupe parlementaire déi gréng)**

**Cadre législatif:**

**Code Civil (Article 640)**

Les fonds inférieurs sont assujettis envers ceux qui sont plus élevés, à recevoir les eaux qui en découlent naturellement sans que la main d'homme y ait contribué.

Le propriétaire inférieur ne peut point élever de digue qui empêche cet écoulement.

Le propriétaire supérieur ne peut rien faire qui aggrave la servitude du fonds inférieur.





 MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR  
 ET À LA GRANDE RÉGION  
 Administration de la gestion de l'eau


**Mise en œuvre de la loi du 19 décembre 2008 relative à l'eau: rétention des eaux de pluie (demande du groupe parlementaire déi gréng)**

**Législation relative à l'eau:**

**Loi du 19 décembre 2008 relative à l'eau**

**Art. 5. Objectifs environnementaux pour les eaux de surface**

2) Sauf pour les masses d'eau qualifiées comme artificielles ou fortement modifiées, elles doivent être protégées, améliorées ou restaurées de sorte à répondre aux critères de définition d'eau de bon état au plus tard au 22 décembre 2015.

**Art. 23. Autorisations**

1) Sont soumis à autorisation par le ministre:

f) toute infrastructure d'assainissement dans les zones soumises à l'élaboration d'un plan d'aménagement particulier «nouveau quartier» conformément aux dispositions de la loi modifiée du 19 juillet 2004 précité




 MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR  
 ET À LA GRANDE RÉGION  
 Administration de la gestion de l'eau


**Mise en œuvre de la loi du 19 décembre 2008 relative à l'eau: rétention des eaux de pluie (demande du groupe parlementaire déi gréng)**

---

**Législation relative à l'eau:**

**Loi du 19 décembre 2008 relative à l'eau**

**Art. 35. Préservation et régénération du régime hydrologique**

1) Quiconque est, ou risque d'être, à l'origine de perturbations du régime hydrologique d'une eau de surface, est tenu de prendre les mesures préventives, correctives ou compensatoires appropriées en vue de la régénération ou de la préservation du régime de cette eau de façon telle que

- la réalisation des objectifs environnementaux visés à l'article 5 ne soit pas compromise;
- les risques de débordement des eaux de surface de leurs lits en cas de crue et les dommages pour les personnes, les biens ou l'environnement, attribuables aux inondations soient réduits, eu égard aux dispositions de l'article 38 et
- les mesures soient conformes respectivement aux conditions fixées dans l'autorisation ministérielle délivrée sur base de l'article 23 et aux dispositions de l'article 26.

**Art. 65. Projets éligibles et taux d'intervention du Fonds pour la gestion de l'eau**

2) Le ministre est autorisé à imputer sur le fonds:

- la prise en charge jusqu'à 33% des coûts des études et des investissements relatifs à la mise en œuvre des réseaux de collecte des eaux pluviales et des ouvrages destinés à la gestion des eaux pluviales de surfaces à l'intérieur des agglomérations dotées d'un système de collecte des eaux urbaines résiduaires de type séparatif;




 MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR  
 ET À LA GRANDE RÉGION  
 Administration de la gestion de l'eau


**Mise en œuvre de la loi du 19 décembre 2008 relative à l'eau: rétention des eaux de pluie (demande du groupe parlementaire déi gréng)**

---

**Législation concernant l'aménagement communal:**

**Loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain**

**Art. 7. Elaboration du plan d'aménagement général**

2) ...

Le projet d'aménagement général d'une commune est élaboré sur base d'une étude préparatoire portant sur l'ensemble du territoire communal et se composant:

...

- de **schémas directeurs** couvrant l'ensemble des zones soumises à l'élaboration d'un plan d'aménagement particulier «nouveau quartier» tel que défini à l'article 25. Les dépenses engendrées par l'élaboration de schémas directeurs sont préfinancées par la commune et sont récupérées auprès des initiateurs des projets d'aménagement particulier «nouveau quartier» dans le cadre de la convention prévue à l'article 36.




 MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR  
 ET À LA GRANDE RÉGION  
 Administration de la gestion de l'eau


**Mise en œuvre de la loi du 19 décembre 2008 relative à l'eau: rétention des eaux de pluie (demande du groupe parlementaire déi gréng)**

**Législation concernant l'aménagement communal :**

**Loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain**

**Art. 23. Travaux de voirie et d'équipements publics nécessaires à la viabilité du plan**  
 L'exécution des travaux de voirie et d'équipements publics nécessaires à la viabilité du plan d'aménagement général est autorisée par le bourgmestre. Hormis les cas prévus au chapitre 5 du titre 4, ces travaux sont réalisés par l'administration communale ou sous son contrôle. Ces travaux comprennent la réalisation des voies publiques, l'installation des réseaux de télécommunication, ainsi que des réseaux d'approvisionnement en eau potable et en énergie, des réseaux d'évacuation des eaux résiduaires et pluviales, de l'éclairage, de l'aménagement des espaces collectifs, des aires de jeux et de verdure ainsi que des plantations.

**Art. 24. Financement des travaux de viabilité et d'équipements collectifs**

1) Les dépenses engendrées par les travaux de voirie et d'équipements publics préfinancées par la commune sont récupérées auprès des propriétaires concernés.




 MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR  
 ET À LA GRANDE RÉGION  
 Administration de la gestion de l'eau


**Mise en œuvre de la loi du 19 décembre 2008 relative à l'eau: rétention des eaux de pluie (demande du groupe parlementaire déi gréng)**

**Législation concernant l'aménagement communal :**

**Loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain**

**Art. 34. Cession des fonds réservés à la voirie et aux équipements publics nécessaires à la viabilité du plan d'aménagement particulier «nouveau quartier» et du plan d'aménagement particulier «quartier existant»**

1) Les terrains sur lesquels sont prévus les travaux de voirie et d'équipements publics, prévus à l'article 23, alinéa 2, nécessaires à la viabilité d'un plan d'aménagement particulier «nouveau quartier» et déterminés par ledit plan d'aménagement particulier «nouveau quartier» doivent être cédés à la commune. Cette cession s'opère gratuitement sur l'ensemble des terrains ne dépassant pas le quart de la surface totale du plan d'aménagement particulier «nouveau quartier»

...

5) Dans les plans d'aménagement particulier «quartier existant», les terrains sur lesquels sont prévus les travaux d'équipements accessoires aux réseaux de circulation existants, conformément à l'article 25 alinéa 3, doivent être cédés gratuitement à la commune. La surface cédée ne peut en aucun cas dépasser 5% de la surface totale du terrain à bâtir brut du propriétaire concerné.




 MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR  
 ET À LA GRANDE RÉGION  
 Administration de la gestion de l'eau


**Mise en œuvre de la loi du 19 décembre 2008 relative à l'eau: rétention des eaux de pluie** (demande du groupe parlementaire déi gréng)

---

**Directives européennes:**

- Directive 91/271/CEE  
relative au traitement des eaux urbaines résiduaires
- Directive 2000/60/CE  
établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau (directive-cadre sur l'eau, DCE)
- Directive 2007/60/CE  
relative à l'évaluation et à la gestion des risques d'inondation
- « Plan d'action pour la sauvegarde des ressources en eau de l'Europe (Blueprint) » (Commission européenne, 14.11.2012)




 MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR  
 ET À LA GRANDE RÉGION  
 Administration de la gestion de l'eau


**Mise en œuvre de la loi du 19 décembre 2008 relative à l'eau: rétention des eaux de pluie** (demande du groupe parlementaire déi gréng)

---

**Mise en œuvre pratique par l'AGE:**

**„Schémas directeurs“** pour les nouvelles agglomérations (nouveaux quartiers)

Gestion des eaux pluviales des quartiers destinés à être urbanisés partie intégrante  
 → **groupement** de plusieurs plans d'aménagement particuliers (PAP) dans le cadre du „schéma directeur“

Les infrastructures (vertes) de gestion des eaux pluviales font partie **des 25%** du PAP devant être cédés **à la commune**.  
 → pas de perte de territoire à bâtir, ni rencérissement des terrains à bâtir

**Renoncement** à une rétention pour eaux pluviales dans les cas suivants

- „Quartiers existants“
- „Nouveaux quartiers“ : **limite inférieure** pour PAP de taille réduite (Bagatellgrenze)

Avant la réalisation de nouveaux quartiers **toutes les infrastructures** (circulation, énergie, eau potable et eaux usées) doivent être **disponibles, y inclus celles liées à la gestion des eaux pluviales**




 MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR  
 ET À LA GRANDE RÉGION  
 Administration de la gestion de l'eau


**Mise en œuvre de la loi du 19 décembre 2008 relative à l'eau:  
 rétention des eaux de pluie (demande du groupe parlementaire déi gréng)**

---

**Mise en œuvre pratique par l'AGE:**

Demandes d'autorisation du type „PAP“ selon la loi du 19 décembre 2008 relative à l'eau:

2009-2012: 255  
 Moyenne annuelle: 64

Ces chiffres ne concernent pas les demandes pour les projets publics de grande envergure (écoles, maisons relais, maisons de retraite etc) qui sont traités selon les mêmes principes.

**Traitement pragmatique** des dossiers par l' AGE

- Les bureaux d'études peuvent à tout moment et à chaque phase de planification demander un **RDV de conseil** auprès de l'AGE
- Un représentant des communes concernées est invité d'assister à ces réunions
- **Adaptation des prescriptions** après les premières expériences pratiques
  - Limitation aux „Nouveaux quartiers“
  - **Limite inférieure** pour PAP de taille réduite (Bagatellgrenze)
  - **Grouper** de plusieurs PAP




 MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR  
 ET À LA GRANDE RÉGION  
 Administration de la gestion de l'eau


**Mise en œuvre de la loi du 19 décembre 2008 relative à l'eau:  
 rétention des eaux de pluie (demande du groupe parlementaire déi gréng)**

---

**Prochaines étapes:**

21 janvier 2013

Rencontre entre le ministre Jean-Marie Halsdorf et de représentants de l'ALUSEAU, du SYVICOL, des syndicats d'assainissement SIACH, SIDEN, SIDERO, SIDEST, SIVEC et STEP, des membres du groupe de travail „Regenwasserleitfaden“, de l'AGE ainsi que de l'expert allemand Prof. Dr. Dietmar SCHITTHELM du Niersverband (Viersen, DE)

Présentations par l'AGE, l'ALUSEAU et le Prof. Schitt helm



Révision du „Regenwasserleitfaden“

Groupe de travail présidé par Jean-Paul LICKES, directeur adjoint de l'AGE

Validation du „Regenwasserleitfaden“ révisé par le ministre Jean-Marie Halsdorf et les représentants de l'ALUSEAU, du SYVICOL, des syndicats d'assainissement SIACH, SIDEN, SIDERO, SIDEST, SIVEC et STEP, des membres du groupe de travail „Regenwasserleitfaden“, de l'AGE ainsi que de l'expert allemand Prof. Dr. Dietmar SCHITTHELM du Niersverband (Viersen, DE)