



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^{er} 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.¹

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.

¹ 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