

**Projet de loi**

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

-----

**Avis du Conseil d'Etat**

(4 décembre 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.

**Considérations générales**

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 1<sup>er</sup> 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 sur 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 115bis, 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 discutable 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 1<sup>er</sup> au Titre 4 de la loi communale, qui a trait à la comptabilité communale. Ce nouveau chapitre 1<sup>er</sup>, intitulé « Généralités », comporte un seul article, l'article 115bis 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 1<sup>er</sup>.- Des généralités* ».

Quant au nouvel article 115bis, son alinéa 1<sup>er</sup> 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 1<sup>er</sup> 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 1<sup>er</sup> 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 1<sup>er</sup> 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 1<sup>er</sup> 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<sup>o</sup> 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 collègue échevinal et communiqué au conseil communal doit comporter le projet de plan de financement pluriannuel mis au point par le collègue. Il est entendu que ce plan ne pourra être adopté définitivement par le collègue 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.

Sur le plan formel, il propose d'écrire *in fine* de l'alinéa 1<sup>er</sup> « 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'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.

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 1<sup>er</sup> (« (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 1<sup>er</sup> 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 1<sup>er</sup> 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,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Victor Gillen