

## **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.**

---

### **Avis du Conseil d'Etat**

(12 mars 2013)

Par dépêche du 8 février 2013, le Premier Ministre, Ministre d'Etat, a soumis à l'avis du Conseil d'Etat le projet de règlement grand-ducal sous objet qui a été élaboré par le ministre de l'Intérieur et à la Grande Région.

Au texte du projet de règlement grand-ducal proprement dit étaient joints un « exposé des motifs et commentaire des articles », une annexe intitulée « Plan budgétaire normalisé pour les entités du secteur communal », une fiche d'évaluation d'impact et une fiche financière.

Aux termes de la lettre de saisine précitée, l'ensemble des chambres professionnelles ont été consultées. Or, au moment de l'adoption du présent avis, seul l'avis de la Chambre de commerce a été communiqué au Conseil d'Etat, par dépêche du 4 mars 2013.

### **Considérations générales**

Avant de se pencher sur le contenu et la forme du projet de règlement grand-ducal lui soumis, le Conseil d'Etat croit utile de faire certaines observations quant au dossier:

- Aux termes de l'article 1.1. du projet de règlement grand-ducal, le dispositif proprement dit est complété par une annexe portant sur le plan budgétaire à respecter par les communes dès l'année comptable 2013. Dans ces conditions, l'annexe reproduite dans le dossier communiqué au Conseil d'Etat fait partie intégrante du règlement grand-ducal en projet et ne devrait dès lors pas en être séparée dans le dossier par le document intitulé « exposé des motifs et commentaire des articles ».
- Les textes réglementaires sont à soumettre au Conseil d'Etat au stade de « projets ». L'intitulé qui fait état d'un « avant-projet de règlement grand-ducal » est dès lors impropre.

Le 4 décembre 2012, le Conseil d'Etat a eu l'occasion d'émettre son avis au sujet du projet de loi portant modification de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988 (doc. parl. n° 6479<sup>1</sup>). Le projet de loi n° 6479 comporte notamment les modifications à apporter à la loi communale en vue de pouvoir appliquer aux documents budgétaires et comptables des communes luxembourgeoises les exigences du système comptable européen SEC95.

Dans son avis précité, le Conseil d'Etat avait souligné l'intérêt d'être saisi formellement pour avis d'un projet de règlement grand-ducal

comportant les mesures d'exécution de la loi en projet plutôt que de verser un avant-projet de règlement grand-ducal à des fins purement documentaires dans le dossier relatif à ce projet de loi.

Tout en renvoyant à son avis précité du 4 décembre 2012, le Conseil d'Etat croit pouvoir se dispenser d'un examen détaillé des éléments techniques relatifs à la structure du budget, du compte et du plan pluriannuel de financement.

Quant à la structure, le Conseil d'Etat rappelle qu'en vertu des règles de la légistique formelle les articles d'un texte normatif sont numérotés dans la séquence arithmétique. Il y a par conséquent lieu de remplacer les numérotations à deux chiffres.

## **Examen des articles**

### Intitulé

En vue de respecter l'énoncé des titres, tel que retenu dans la loi communale, il faut écrire correctement:

*« 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 ».*

### Préambule

Dans la mesure où au moment de soumettre le règlement en projet à la signature du Grand-Duc tous les avis des chambres professionnelles consultées ne seraient pas encore parvenus au Gouvernement, il faudrait en tenir compte au visa afférent.

### Article 1.1. (1<sup>er</sup> selon le Conseil d'Etat)

Puisque la conformité du budget et du compte de la commune doit être intégrale par rapport au plan budgétaire normalisé repris en annexe du projet de règlement grand-ducal, il est superfétatoire d'énumérer les différentes composantes dont la conformité est exigée. Il suffit dès lors d'écrire:

« ... plan budgétaire qui doit être conforme au plan budgétaire normalisé... »

En raison de sa portée purement explicative, le paragraphe 2 n'a pas sa place dans un texte normatif. Il y a lieu de le supprimer. Le contenu de l'article sous examen se limitant dès lors au texte modifié du seul paragraphe 1<sup>er</sup>, il convient d'abandonner la subdivision de l'article en deux paragraphes.

### Article 1.2. (2 selon le Conseil d'Etat)

Sans observation.

### Article 2.1.

Faute de valeur normative de l'article sous examen, il y a lieu de supprimer celui-ci.

Article 2.2. (3 selon le Conseil d'Etat)

Sauf à modifier la référence à l'article 2.6. à l'alinéa 2, cet article ne donne pas lieu à observation.

Article 2.3. (4 selon le Conseil d'Etat)

Sans observation.

Article 2.4. (5 selon le Conseil d'Etat)

Sauf à remplacer les termes « ... la fonction, c'est-à-dire le type d'activité ... » par « la fonction ou type d'activité ... », l'article sous examen ne donne pas lieu à observation.

Articles 2.5. et 2.6. (6 et 7 selon le Conseil d'Etat)

Sans observation.

Article 2.7. (8 selon le Conseil d'Etat)

Sauf à écrire « ... un code numérique à cinq positions qui détaille les indications ... », cet article ne donne pas lieu à observation.

Article 3.1. (9 selon le Conseil d'Etat)

Sans observation.

Article 3.2. (10 selon le Conseil d'Etat)

Dans son avis précité du 4 décembre 2012, le Conseil d'Etat avait déjà eu l'occasion d'attirer l'attention sur le caractère impropre de la notion « administration communale ». Il propose d'écrire « autorités communales » tout en mettant le verbe qui suit dans la forme du pluriel.

Cette observation vaut pour les alinéas 1<sup>er</sup> et 4 de l'article sous examen.

Le Conseil d'Etat rappelle encore une autre préoccupation formulée dans son avis précité, où il avait retenu que

« 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. »

Pour autant qu'il sera tenu compte de cette observation dans la loi en projet, il faudra prévoir les éventuelles mesures d'exécution de cette disposition nouvelle dans le cadre de l'article sous examen.

### Article 3.3. (11 selon le Conseil d'Etat)

Le Conseil d'Etat réitère son observation quant au caractère impropre des termes « administration communale ».

### Article 3.4. (12 selon le Conseil d'Etat)

Quant à la simple obligation du collège des bourgmestre et échevins de « communiquer » au conseil communal le plan de financement pluriannuel parallèlement à la transmission de celui-ci au ministre ayant l'Intérieur dans ses attributions, le Conseil d'Etat tient à renvoyer à l'une de ses observations faites dans son avis précité à l'endroit du point 12 du projet de loi n° 6479:

« 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 129bis projeté. »

Le Conseil d'Etat n'a pas l'impression que l'article sous examen apporte une solution satisfaisante au problème évoqué.

### Article 3.5. (13 selon le Conseil d'Etat)

Sans observation, sauf à redresser le numéro de l'article auquel il est renvoyé.

### Article 4.1. (14 selon le Conseil d'Etat)

Sans observation.

### Article 4.2. (15 selon le Conseil d'Etat)

La responsabilité de la transmission de l'état détaillé de la situation financière de la commune n'est pas précisée, contrairement à la façon de régler la communication prévue aux articles 3.4. (12 selon le Conseil d'Etat)

et 4.1. (14 selon le Conseil d'Etat) concernant le plan pluriannuel de financement et l'état de la situation financière mensuelle.

Le Conseil d'Etat propose de préciser à l'endroit de l'alinéa 2 de l'article sous examen l'autorité compétente au niveau de la commune pour prendre l'initiative de cette transmission.

Article 16 (nouveau selon le Conseil d'Etat)

Les auteurs du projet de règlement grand-ducal sous examen ont omis d'insérer un article final avec la formule exécutoire.

Il y a lieu de compléter le projet de règlement grand-ducal par un tel article.

Annexe

Renvoyant à son observation afférente à l'endroit des considérations générales, le Conseil d'Etat rappelle que le règlement grand-ducal doit être complété par l'annexe dénommée « Plan budgétaire normalisé pour les entités du secteur communal ». Il est évident qu'en application de l'article 112 de la Constitution, et à défaut de base légale spéciale, cette annexe est à publier intégralement au Mémorial, avec le texte du règlement grand-ducal, et conformément au droit commun applicable en la matière.

Ainsi délibéré en séance plénière, le 12 mars 2013.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Victor Gillen