



CHAMBRE DES SALAIRES
LUXEMBOURG

25 octobre 2012

AVIS I/46/2012

relatif au projet de loi portant modification de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988

..... AVIS

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'il doit fournir à l'Union européenne.

3. Les dispositions nécessaires pour mettre en œuvre 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'État (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 :

- a. 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.
- b. 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.

- c. 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.
- d. 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. À partir de l'exercice 2013, les communes doivent établir chaque année un budget et des comptes¹ 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 détail².

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.

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 projets³.

3. Le plan pluriannuel de financement

13. À 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'État 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 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 macroéconomiques 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.

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, État, secteur privé, offices sociaux, etc.). Enfin, le code 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 débiter 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/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.

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 bourgmestres 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

L'avis a été adopté à l'unanimité.