

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

### 1. Exposé 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 œuvre 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.

### 2. 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 173*bis* ».

- 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 1<sup>er</sup> 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 1<sup>er</sup> au Titre 4 libellé comme suit :

#### **« Chapitre 1<sup>er</sup> - 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 1<sup>er</sup>, 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 régit 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 3<sup>e</sup> et 4<sup>e</sup> alinéas deviennent respectivement les 4<sup>e</sup> et 5<sup>e</sup> 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 2<sup>e</sup> 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 1er 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 1er entrent en vigueur à partir de l'exercice financier 2013.

Les dispositions sous 12) de l'article 1er entrent en vigueur à partir de l'exercice financier 2014.

### 3. Commentaire des articles

**Art. 1er .** 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 communales 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 1<sup>er</sup> 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 1<sup>er</sup> 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 1<sup>er</sup>, 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 lors que 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 1<sup>er</sup> 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 2<sup>e</sup> 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 no. 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 collège 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 ».

**Art. 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 ».

**Art. III.** Cet article règle l'entrée en vigueur des différentes dispositions de l'article 1er.

Les dispositions qui figurent sous les points 1) à 5) inclus et 20) de l'article 1er 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.

**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**

( Nous Henri, Grand-Duc de Luxembourg, Duc de Nassau,

Vu la loi communale modifiée du 13 décembre 1988 ;

Vu les avis de la Chambre d'agriculture, de la Chambre de commerce, de la Chambre des fonctionnaires et employés publics, de la Chambre des métiers et de la Chambre des salariés ;

Notre Conseil d'Etat entendu ;

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

Arrêtons : )

**Chapitre 1<sup>er</sup> – Généralités**

**Art. 1.1.** (1) Pour l'établissement du budget et des comptes les communes utilisent à partir de l'exercice financier 2013 un plan budgétaire qui doit être conforme dans sa teneur, sa présentation et sa numérotation au plan budgétaire normalisé qui figure à l'annexe du présent règlement.

(2) Le plan budgétaire normalisé sert de base à la fourniture de données statistiques demandées par les autorités nationales, européennes ou internationales dans le cadre de leurs attributions légales.

**Art. 1.2.** Dans le cadre des procédures légales d'adoption et de contrôle des budgets, des modifications budgétaires en cours d'exercice et des comptes, la transmission des documents se fait par voie électronique en plus de la voie par papier. Seule la version papier dûment signée fait foi.

**Chapitre 2 – Structure de l'article budgétaire**

**Art. 2.1.** Pour répondre aux demandes de données statistiques, la structure de l'article budgétaire est plus détaillée que pour l'établissement du budget et des comptes. Les dispositions qui suivent définissent la structure de l'article budgétaire pour le budget et les comptes, d'une part, et pour la ventilation statistique, d'autre part.

**Art. 2.2.** Pour le budget et les comptes, l'identifiant alphanumérique de l'article budgétaire est composé de 20 positions au maximum, y compris les barres obliques de séparation « / », la lettre « n » représentant un code numérique et la lettre « x » représentant un code alphabétique. Il correspond au schéma établi ci-après :

Code chapitre / Code fonctionnel général ou spécifique/ Code comptable / Code sectoriel / Code détail

n / nnn / nnnnnn / x / nnnnn

Pour le budget et les comptes, la mention des trois premiers codes est obligatoire pour le chapitre ordinaire, sans préjudice des dispositions de l'article 2.6., et la mention des cinq codes est obligatoire pour le chapitre extraordinaire.

Pour la ventilation statistique, l'identifiant alphanumérique de l'article budgétaire est composé de 26 positions au maximum, y compris les barres obliques de séparation « / », la lettre « n » représentant un code numérique et la lettre « x » représentant un code alphabétique. Il correspond au schéma établi ci-après :

Code chapitre / Code fonctionnel général ou spécifique / Code comptable / Code sectoriel / Code détail
n / nnn / nnnnnnnnn / xnnn / nnnnn

La mention des cinq codes est obligatoire pour la ventilation statistique.

**Art. 2.3.** Le code chapitre est un code numérique à une position qui indique les chapitres du budget.

Le code chapitre 1 renseigne sur les recettes extraordinaires;  
 le code chapitre 2 sur les recettes ordinaires;  
 le code chapitre 3 sur les dépenses ordinaires;  
 le code chapitre 4 sur les dépenses extraordinaires.

**Art. 2.4.** 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.

Le code fonctionnel général correspond au niveau de détail minimum obligatoire. Le code fonctionnel spécifique peut être utilisé par une commune souhaitant faire apparaître plus de détails que le niveau minimum obligatoire.

Il y a neuf catégories de codes fonctionnels et un code dit « technique », libellés comme suit :

Catégorie	Libellé de la catégorie
1	Service généraux des administrations publiques
2	Protection sociale
3	Ordre et sécurité publics
4	Affaires économiques
5	Protection de l'environnement
6	Logements et équipements collectifs
7	Santé
8	Loisirs, culture et culte
9	Enseignement
0	Code technique

**Art. 2.5.** Le code comptable 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.

Il y a huit classes de codes comptables, libellées comme suit :

Classe	Libellé de la classe
1	Comptes de capitaux, de provisions et de dettes financières
2	Comptes de frais d'établissement et d'actifs immobilisés
3	Comptes de stocks
4	Comptes de tiers
5	Comptes financiers
6	Comptes de charges

7	Comptes de produits
8	Opérations sur réserves

**Art. 2.6.** Le code sectoriel est un code alphabétique à une position pour le budget et les comptes et un code alphanumérique à quatre positions pour la ventilation statistique. Il indique le secteur économique auquel appartient la contrepartie de l'opération effectuée.

Les codes sectoriels sont définis comme suit :

Code sectoriel	Libellé du secteur
A	Institutions de sécurité sociale
B	Institutions Européennes
C	Communes
E	Etablissements publics placés sous la surveillance des communes
F	Organismes publics transfrontaliers
G	Administration Centrale (Etat)
I	Institutions Internationales
O	Offices sociaux
P	Secteur privé
S	Syndicats de communes
X	Facturation interne
Z	Code néant

L'indication du code sectoriel pour le budget et les comptes est obligatoire pour les codes comptables indiqués ci-après :

Code	Libellé
161xxx	Subventions d'investissement en capital - Terrains et constructions
162xxx	Subventions d'investissement en capital - Installations techniques et machines
163xxx	Subventions d'investissement en capital - Autres installations, outillage, mobilier et matériel roulant
168xxx	Subventions d'investissement en capital - Autres subventions d'investissement en capital
238xxx	Immobilisations financières - Apports en capital, Fonds et Fonds associatifs
272xxx	Cession immobilisations financières – Apports
648xxx	Autres charges d'exploitation diverses
744xxx	Autres produits d'exploitation - Subventions d'exploitation et transferts courants des Administrations publiques

Pour la ventilation statistique, un code numérique à 3 positions est à ajouter aux codes sectoriels C, E, F, O et S. Ce code numérique équivaut au code identifiant de l'entité défini à l'annexe 1. Dans les autres cas, il y a lieu d'ajouter 3 zéros après le code alphabétique.

L'indication du code sectoriel à quatre positions est obligatoire pour la ventilation statistique.

**Art. 2.7.** Le code détail est un code numérique à cinq positions qui permet de détailler les indications données par le code comptable et le code fonctionnel.

Au chapitre ordinaire, le code détail est facultatif et peut être utilisé librement par la commune pour ses propres besoins. Il est composé de deux parties : les deux premières positions indiquent les chiffres « 99 » ; les trois dernières positions correspondent à un numéro courant qui peut être attribué librement.

Au chapitre extraordinaire, le code détail est obligatoire. Il est composé comme suit :

- Au cas où il se rapporte à un projet d'investissement, les deux premières positions identifient l'année de début du projet; les trois dernières positions correspondent à un numéro courant qui peut être attribué librement.

- Dans les autres cas, les deux premières positions indiquent les chiffres « 99 » ; les trois dernières positions correspondent à un numéro courant qui peut être attribué librement.

Chaque code détail lié à un projet spécifique et à un exercice déterminé est unique.

### **Chapitre 3 - Plan pluriannuel de financement**

**Art. 3.1.** Le plan pluriannuel de financement 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 englobe les recettes et les dépenses qui résultent aussi bien de projets votés que de projets non encore votés par le conseil communal de même que les recettes et les dépenses résultant des besoins de financement y relatifs. Il tient également compte des recettes et des dépenses récurrentes résultant des projets planifiés au chapitre extraordinaire.

**Art. 3.2.** Pour l'établissement du plan pluriannuel de financement, l'administration communale se base sur des facteurs exogènes et sur des facteurs endogènes pouvant avoir une influence sur l'évolution de sa situation financière.

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 dans un délai approprié avant les échéances prévues à l'article 3.4. et sont communiqués aux communes par l'intermédiaire du ministre de l'Intérieur.

Les facteurs endogènes sont des paramètres microéconomiques propres à chaque commune.

L'administration communale procède à une estimation détaillée des crédits budgétaires. Pour les projets d'investissement, une estimation globale des recettes et des dépenses afférentes est suffisante.

**Art. 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.

**Art. 3.4.** Le plan pluriannuel de financement est communiqué par le collège des bourgmestre et échevins au conseil communal et au ministre de l'Intérieur au plus tard le 15 février.

Une mise à jour du plan pluriannuel de financement au 30 juin de chaque année est communiquée par le collège des bourgmestre et échevins au ministre de l'Intérieur au plus tard le 31 juillet.

**Art. 3.5.** La transmission des documents visés à l'article 3.4. se fait par voie électronique.

### **Chapitre 4 – Etat de la situation financière**

**Art. 4.1.** L'état de la situation financière mensuelle de la commune comprend tous les comptes financiers, tous les comptes de tiers de la classe 4 et la récapitulation des totaux de tous les chapitres

budgétaires au dernier jour du mois. Afin de renseigner le résultat de l'exercice en cours à cette date, il comprend aussi le report du résultat de l'exercice précédent.

La transmission des données au service de contrôle de la comptabilité des communes se fait par voie électronique en plus de la voie par papier. Seule la version papier dûment signée par le receveur fait foi.

**Art. 4.2.** L'état détaillé de la situation financière de la commune comprend tous les comptes financiers, tous les comptes de tiers de la classe 4, tous les comptes budgétaires et la récapitulation des totaux de tous les chapitres budgétaires. Afin de renseigner le résultat de l'exercice en cours, il comprend aussi le report du résultat de l'exercice précédent. Il renseigne également sur la situation de la dette communale.

La transmission du document au ministre de l'Intérieur se fait dans le mois de la demande par voie électronique, à moins qu'une version papier ne soit expressément demandée.

**ANNEXE**

**Plan budgétaire normalisé**

*(document à consulter sur*

*[http://www.miat.public.lu/publications/finances\\_communes/plan\\_budgetaire/index.html](http://www.miat.public.lu/publications/finances_communes/plan_budgetaire/index.html))*

## **Exposé des motifs et commentaire des articles**

Certains articles du Titre 4 « De la comptabilité communale » de la loi communale ont été modifiés afin d'introduire dans le secteur communal de nouveaux instruments de gestion financière et comptable devant permettre aux communes de mieux planifier l'évolution de leur situation financière et de mieux répondre aux exigences des instances nationales, européennes et internationales.

Le présent règlement a pour objet de fournir les mesures nécessaires à l'exécution uniforme des différentes dispositions légales nouvellement introduites :

- Il précise ainsi en détail le 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.
- Il explique le plan pluriannuel de financement et en indique le contenu.
- Finalement, il définit 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.

### **Chapitre 1er – Généralités**

Art. 1.1. Cet article énonce qu'à partir de l'exercice 2013, les communes sont tenues d'établir leurs budgets et leurs comptes conformément au nouveau plan budgétaire normalisé qui est annexé au présent règlement. Grâce à ce nouvel outil, la qualité de la présentation des données budgétaires et comptables des administrations locales est améliorée et uniformisée, ce qui favorise la comparabilité des données. Ainsi, le nouveau plan budgétaire normalisé peut aisément servir de base pour répondre aux demandes de données adressées par des instances étatiques aux communes, notamment à des fins statistiques ou pour satisfaire à nos engagements européens et internationaux.

Art. 1.2. Dans l'esprit de la simplification administrative, il est prévu qu'à l'avenir l'envoi des documents relatifs aux budgets, aux budgets rectifiés et aux comptes se fera par la voie électronique et ceci tant dans la procédure d'adoption des budgets et des comptes au niveau communal que dans les relations avec l'autorité supérieure dans le contexte de la procédure de contrôle. Tant que la signature électronique des autorités publiques n'est pas introduite dans notre législation, il est nécessaire, pour des raisons de sécurité juridique, de communiquer les documents exigés par la loi dans les procédures respectives d'adoption et de contrôle des budgets et des comptes sous forme papier dûment signés à la main par qui de droit. En attendant la signature électronique, seule la version papier dûment signée fait foi au cas où, pour quelque raison que ce soit, la version papier et la version électronique divergeraient.

### **Chapitre 2 – Structure de l'article budgétaire**

L'élaboration du plan budgétaire normalisé répond tant aux besoins découlant des obligations assumées par notre pays dans le cadre du programme de stabilité et de croissance de l'UE qu'aux propositions du groupe de travail "Budget de l'Etat et SEC 95" institué par la Chambre des députés en 2008 en vue de répondre à ces obligations. Le plan budgétaire normalisé est compatible 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 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 (Inspection Générale des Finances, STATEC, Ministère de la Famille, Caisse Nationale de Santé, Ministère de l'Intérieur) avec l'assistance technique de consultants externes.

Il comporte des modifications au niveau de la structure de l'article budgétaire, notamment au niveau du code fonctionnel et du code comptable, et introduit en sus un nouveau code sectoriel. Ces



modifications sont indispensables pour garantir l'intégration du secteur local dans les finances publiques du pays et répondre aux exigences européennes. Le plan budgétaire normalisé permet 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.

A noter que le nouveau plan comptable ne modifie pas la technique comptable.

### **Chapitre 3 – Plan pluriannuel de financement**

Le chapitre 3 précise les données à inclure dans le plan pluriannuel de financement de même que la méthodologie à adopter pour ce faire.

En plus des données usuelles du budget annuel, sont également à incorporer dans le plan pluriannuel de financement les projets non encore votés, c'est-à-dire les projets qui se trouvent à l'état de la simple planification par le collège des bourgmestre et échevins. Pour ces projets non encore votés, il s'impose de considérer les besoins de financement éventuels pour leur réalisation. Aussi faudra-t-il inclure, à côté des dépenses d'investissement, les recettes et les dépenses de fonctionnement qui seront occasionnées par ces projets, dont notamment les charges résultant le cas échéant du remboursement du capital emprunté et des intérêts y relatifs.

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, 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. Afin d'éviter une communication multiple de chiffres aux communes, 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 auxquelles elles doivent fournir aux instances de l'Etat leur plan pluriannuel de financement et sa mise à jour.

La commune se base d'autre part sur 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 placée pour en prévoir l'évolution.

La commune procède à une estimation aussi détaillée que possible des crédits budgétaires. En ce qui concerne les projets d'investissement votés ou non encore votés, il suffira de faire une estimation plus globale des recettes et des dépenses afférentes.

Pour l'établissement de ses prévisions, la commune utilise soit des méthodes d'estimation appropriées en fonction de l'article budgétaire considéré, soit procède à une estimation directe du crédit budgétaire en question. Les méthodes d'estimation 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 prendre en considération l'évolution des quantités estimées comme pour le traitement des eaux usées ou l'élimination des déchets.

Le plan pluriannuel de financement est à communiquer par le collège des bourgmestre et échevins au conseil communal et au ministre de l'Intérieur. Cette communication se fera au plus tard le 15 février. La date de communication ultime du 15 février a pour but de permettre aux instances de l'Etat de disposer des données des communes en temps utile pour en tenir compte dans le cadre de leurs missions et engagements.

En vertu des obligations de renseignement de données prévisionnelles des finances publiques auxquelles est soumise l'Etat à l'égard des instances européennes, une mise à jour des plans pluriannuels de financement au 30 juin de l'année est demandée aux communes. Le collège échevinal communiquera ces données au ministre de l'Intérieur avant la fin du mois de juillet.

La transmission du plan pluriannuel de financement et de sa mise à jour se fera par voie électronique, une version sur papier n'étant pas requise.

## **Chapitre 4 – Etat de la situation financière**

L'article 4.1. décrit de façon plus détaillée l'état de la situation financière mensuelle prévu à l'art. 143 (2) de la loi communale. Il englobe l'ensemble des comptes financiers, c'est-à-dire des comptes bancaires, des caisses etc., les comptes de tiers de la classe 4 inscrits au « journal auxiliaire », 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. Cet état remplace les anciennes « quinzaines » du receveur et permet d'exercer comme par le passé un contrôle régulier par l'autorité supérieure des travaux de comptabilisation effectués par le receveur communal. En outre, il renseigne à la fin de chaque mois la situation effective de l'encaisse communale et joue un rôle important dans les prises de décision dans les dossiers ayant un impact financier, comme par exemple une demande d'approbation ministérielle d'un nouvel emprunt, d'une ligne de crédit, d'une ligne de préfinancement, d'un projet d'investissement important.

L'article 4.2 décrit de façon plus complète l'état détaillé de la situation financière prévu à l'art. 143 (3) de la loi communale. Ce document consiste en une présentation élargie de l'état de la situation financière prévu à l'art. 4.1. qui comprend également le détail des comptes et de l'endettement communal. Ces informations sont vitales pour le Gouvernement dans le cadre de la transmission périodique obligatoire des données statistiques et financières relatives au secteur local exigées par l'Union Européenne et d'autres institutions internationales (pacte de stabilité, notifications financières ...). En pratique les données brutes seront recueillies par le ministère de l'Intérieur et transmises au STATEC qui les mettra sous la forme voulue et exigée par les différents demandeurs officiels (institutions internationales, ministère des Finances, Inspection Générale des Finances ....).