



Règlements communaux et statuts d'associations de communes

—
info'SCom 4/2011



ETAT DE FRIBOURG
STAAT FREIBURG

Service des communes SCom
Amt für Gemeinden GemA



ETAT DE FRIBOURG
STAAT FREIBURG

Service des communes SCom
Amt für Gemeinden GemA

Rue de Zaehringen 1, 1701 Fribourg

T +41 26 305 22 42, F +41 26 305 22 44
scom@fr.ch, www.fr.ch/scom

info'SCom 4/2011

Règlements communaux et statuts d'associations de communes

Mise à jour du 18 août 2015

Table des matières

I.	INTRODUCTION	3
II.	REGLEMENTS COMMUNAUX	3
1.	LES DIFFERENTS TYPES DE REGLEMENTS COMMUNAUX.....	3
1.1.	LES REGLEMENTS COMMUNAUX DE PORTEE GENERALE.....	3
1.2.	LES REGLEMENTS EMANANT DU CONSEIL COMMUNAL.....	3
1.2.1.	<i>Le règlement d'organisation du conseil communal.</i>	3
1.2.2.	<i>Les règlements d'exécution du conseil communal</i>	4
1.3.	LES REGLEMENTS D'ORGANISATION DES ETABLISSEMENTS COMMUNAUX DE DROIT PUBLIC.....	4
1.4	L'INCIDENCE D'UNE FUSION DE COMMUNES SUR LA REGLEMENTATION COMMUNALE.....	5
1.4.1	<i>Système standard</i>	5
1.4.2	<i>Règles particulières prévues dans la convention de fusion</i>	6
1.5	LES SANCTIONS PENALES DANS LES REGLEMENTS COMMUNAUX	6
2.	LES DEUX PHASES D'ELABORATION ET D'EXAMEN D'UN REGLEMENT	7
2.1.	L'EXAMEN PREALABLE	7
2.2.	L'EXAMEN FINAL	8
2.3.	L'ENTREE EN VIGUEUR DES REGLEMENTS COMMUNAUX	8
2.4.	LA CLASSIFICATION SYSTEMATIQUE DES REGLEMENTS COMMUNAUX.....	9
2.5.	LA PUBLICATION DES REGLEMENTS COMMUNAUX	9
3.	LES DEUX TYPES DE REVISION : REVISION TOTALE OU PARTIELLE.....	10
3.1.	LA REVISION TOTALE OU L'ELABORATION D'UN NOUVEAU REGLEMENT	10
3.2.	LA REVISION PARTIELLE D'UN REGLEMENT	10
4.	REGLEMENT OBLIGATOIRE OU FACULTATIF ?.....	10
5.	LES OUTILS PRINCIPAUX : LES REGLEMENTS-TYPES	11
6.	COORDINATION DE LA PROCEDURE PAR LES DIRECTIONS CONCERNÉES	12
7.	LE PREAVIS DU SERVICE DES COMMUNES	12
III.	LES REGLEMENTS EMANANT D'ETABLISSEMENTS COMMUNAUX DE DROIT PUBLIC OU D'ASSOCIATIONS DE COMMUNES .13	13
IV.	STATUTS D'ASSOCIATIONS DE COMMUNES	13
1.	L'OUTIL PRINCIPAL : LES STATUTS-TYPES.....	13
2.	CREATION D'UNE NOUVELLE ASSOCIATION	13
3.	REVISION DES STATUTS D'UNE ASSOCIATION EXISTANTE	14
3.1.	COORDINATION DE LA PROCEDURE PAR LE SERVICE DES COMMUNES	14
3.2.	DOSSIER POUR EXAMEN PREALABLE	14
3.3.	DOSSIER POUR APPROBATION (EXAMEN FINAL)	15
3.4.	PUBLICATION	15
V.	EXCURSUS : LES ENTENTES OU CONVENTIONS INTERCOMMUNALES	16
VI.	COLLABORATION TRANSFRONTALIERE ENTRE COMMUNES FRIBOURGEOISES ET COMMUNES D'UN AUTRE CANTON	16

I. Introduction

L'info'SCom 4/2011 constitue la mise à jour complète de l'ancien Bulletin d'information n° 39 consacré aux mêmes sujets. Depuis l'année 2010, la série des bulletins d'information est remplacée par des info'SCom. La présente version de l'info'SCom 4/2011 comporte des modifications matérielles, notamment aux chiffres 1.3 à 1.5 et 2.5 ainsi qu'aux annexes 1 et 2. Ces modifications concernent essentiellement les établissements communaux, les règlements des communes fusionnées et les sanctions pénales dans les règlements communaux. Les annexes ont également été mises à jour en 2013.

Le présent info'SCom a pour but de donner aux communes un cadre pour le déroulement des procédures d'examen préalable et des procédures d'approbation en matière de règlements communaux. Il présente également à l'intention des associations de communes les démarches à entreprendre pour la révision des statuts et celles nécessaires à l'approbation des règlements de portée générale des associations.

Cet info'SCom est distribué aux communes, aux associations de communes, aux établissements communaux ainsi qu'à d'autres instances intéressées.

II. Règlements communaux

1. Les différents types de règlements communaux

1.1. Les règlements communaux de portée générale

C'est le terme consacré pour les règlements relevant de la compétence du législatif et qui doivent faire l'objet d'une approbation par une autorité cantonale. Il existe une exception à la règle qui veut que les règlements de portée générale relèvent du législatif, et elle concerne le règlement communal d'urbanisme, qui, en vertu de l'article 85 al. 2 de la loi sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATEC) (RSF 710.1) relève de l'exécutif ; ce règlement suit la procédure particulière prévue dans la LATEC.

Matériellement, les normes susceptibles d'être traitées dans un règlement de portée générale sont celles qui régissent les rapports entre la commune et les citoyens dans les différentes tâches publiques. Sont aussi de portée générale les normes instituant des organes (par exemple un organe spécial communal chargé d'assurer la mise en œuvre du droit d'accès aux documents officiels sur le plan communal [art. 39 al. 4 de la loi sur l'information et l'accès aux documents, LInf, RSF 17.5]) ou les normes régissant les rapports de service entre la commune et son personnel (art. 70 al. 2 de la loi sur les communes [LCo] [RSF 140.1]).

1.2. Les règlements émanant du conseil communal

1.2.1. Le règlement d'organisation du conseil communal

L'obligation pour chaque conseil communal de se doter d'un règlement sur son fonctionnement interne a été instituée par la révision partielle du 16 mars 2006 de la LCo (art. 61 al. 4 LCo). Etant donné qu'il s'agit d'une obligation légale, un règlement-type a été élaboré par un groupe de travail sous la conduite de l'Association des communes fribourgeoises. Une mise à jour relativement importante de ce règlement-type est intervenue en 2011 à la suite de l'entrée en vigueur de la LInf.

Quant à la procédure, ce règlement peut être édicté par le conseil communal seul et il ne doit pas faire l'objet d'une approbation cantonale. Toutefois, un exemplaire du règlement doit être transmis au préfet et au Service des communes (art. 61 al. 4 LCo). Le règlement doit également être publié au même titre que les autres règlements communaux (cf. chi. 2.5 ci-dessous).

Les communes qui le souhaitent peuvent bénéficier d'un examen préalable selon les règles analogiques à celles valant pour les règlements de portée générale.

1.2.2. Les règlements d'exécution du conseil communal

A l'instar de la pratique usuelle au niveau cantonal, certaines communes souhaitent limiter les règlements de portée générale aux éléments essentiels, les questions de détail et les points sujets à de fréquents changements pouvant faire l'objet d'un règlement d'exécution édicté par le conseil communal.

A cet égard, il est important de garder en vue que ces dispositions d'exécution doivent se tenir dans le cadre fixé par le règlement édicté par le législatif. On ne saurait soustraire au législatif des compétences en transférant, par exemple, le chapitre contenant les dispositions sur les taxes dans un règlement du conseil communal. En revanche, on peut fort bien concevoir que le règlement du conseil communal fixe le tarif actuel en faisant usage de la délégation de compétences contenue dans le règlement de portée générale. Dans certains cas, cette manière de faire est même judicieuse, mais cela implique donc que les éléments essentiels définissant les taxes figurent bien dans le règlement de portée générale (cf. art. 10 al. 3 LCo).

Si un règlement d'exécution est prévu, il paraît souhaitable qu'il entre en vigueur en même temps que le règlement de portée générale auquel il se réfère (pour les questions relatives à l'entrée en vigueur cf. ch. 2.3 ci-après). Il convient dès lors de prévoir une entrée en vigueur pas trop rapprochée de la date envisagée pour l'adoption du règlement par le législatif, de telle sorte que le conseil communal dispose encore du temps nécessaire pour mettre au point le règlement d'exécution.

Certaines communes joignent parfois un projet de règlement d'exécution à leur dossier d'examen préalable ou final ; cependant, le Service des communes ne peut pas effectuer un examen de détail sur ce texte, étant donné que l'approbation cantonale est limitée aux règlements de portée générale.

Les règlements d'exécution du conseil communal doivent toutefois être publiés au même titre que les autres règlements communaux (cf. ch. 2.5 ci-dessous).

1.3. Les règlements d'organisation des établissements dotés de la personnalité juridique

Les communes ont la faculté de créer des établissements communaux dotés de la personnalité juridique moyennant l'adoption d'un règlement y relatif. Ce règlement est un règlement de portée générale, car il crée non seulement de nouveaux organes communaux, mais une personne morale de droit public communal.

La législation cantonale ne consacre pas une grande quantité de dispositions aux établissements communaux de droit public. Ils reposent essentiellement sur l'autonomie organisationnelle des cantons et communes laissée par le droit cantonal et fédéral, qui découle notamment de l'article 59 du Code civil suisse.

Depuis le 1^{er} juillet 2012, il existe une base légale cantonale conférant aux communes la faculté de créer des établissements et de leur déléguer des tâches, à savoir l'article 5a al. 4 LCo (nouvel article inséré dans la LCo par l'article 47 de la loi du 6 octobre 2011 sur l'eau potable [ROF 2011_102]). L'article 5a al. 4 LCo a été concrétisé par les articles 1a, 1b et 58 du règlement d'exécution de la loi sur les communes (RELCo, RSF 140.11) (modifications introduites par l'article 25 du règlement d'exécution de la loi sur l'eau potable, entré en vigueur le 1^{er} janvier 2013 [ROF 2012_130]).

Le règlement d'organisation portant création de l'établissement personnalisé doit fixer le but, les tâches, les organes et les attributions de ceux-ci, le statut du personnel, le statut des biens, l'administration et le financement de l'établissement (art. 1a al. 1 RELCo). S'agissant de la délégation de compétences, les éléments figurant à l'article 1 RELCo font partie intégrante du règlement d'organisation (art. 1a al. 3 RELCo).

En ce qui concerne le régime financier, l'article 58 RELCo contient les dispositions utiles, à savoir que les établissements personnalisés tiennent leur propre comptabilité, mais que les normes comptables de la commune restent en principe applicables et que les comptes sont vérifiés par l'organe de révision de la commune à moins que le législatif n'ait désigné un autre organe de révision.

Le règlement d'organisation des établissements est approuvé par la Direction dont relève son but (art. 1a al. 2 RELCo). Cette disposition constitue une nouveauté par rapport à la situation actuelle, selon laquelle ces règlements étaient approuvés par le Conseil d'Etat (compétence fondée sur l'ancienne teneur de l'article 27 de la loi d'application du Code civil (LACC) (RSF 210.1) abrogée par la révision totale de la LACC entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2013). Si l'article 7 al. 2 LACC limite désormais la création de personnes morales de droit public, l'article 5a al. 4 LCo et les dispositions d'exécution citées dans le RELCo constituent du droit spécial (dérogaire) par rapport à cet article.

Les cas d'application d'établissements communaux personnalisés ne sont pas très fréquents. Ils existent notamment dans le domaine des établissements médico-sociaux (EMS) : ainsi quelques rares communes ont jusqu'à présent souhaité personnaliser leur home pour personnes âgées en créant des établissements. D'autres exemples peuvent survenir dans le domaine des services industriels (eau, gaz, électricité).

Vu le caractère facultatif de ces établissements, il n'existe pas de règlements-types à ce sujet. La procédure d'adoption et d'approbation du règlement d'organisation d'un établissement communal est analogue à celle mise en place pour les autres règlements de portée générale.

1.4 L'incidence d'une fusion de communes sur la réglementation communale

Lorsque deux ou plusieurs communes fusionnent entre elles, la fusion a des incidences sur leur réglementation qu'on peut décrire comme suit :

1.4.1 Système standard

Si la convention de fusion ne se prononce pas sur les règlements communaux ou si elle se limite à reprendre l'article 141 LCo, on est en présence du régime qui est appelé ici « système standard ». L'article 141 LCo a la teneur suivante :

Art. 141 d) Règlements communaux

¹ La nouvelle commune procède à l'unification des règlements des communes fusionnées dans un délai de deux ans après l'entrée en force de la fusion.

² Les anciens règlements restent en vigueur jusqu'à leur unification.

En d'autres termes, les règlements des anciennes communes restent en vigueur et sont applicables sur le territoire des anciennes communes jusqu'à leur unification par la nouvelle commune, ce qui devrait se faire dans un délai de deux ans dès l'entrée en vigueur de la fusion. Ce délai ne remet pas en cause d'éventuels autres délais d'adaptation de la réglementation communale institués par la législation spéciale (p.ex. par l'article 62 al. 3 de la loi sur les eaux [LCEaux, RSF 812.1], demandant aux communes d'adapter leur réglementation en la matière jusqu'au 31 décembre 2013 ; l'article 45 de la loi du 6 octobre 2011 sur l'eau potable [LEP, RSF 821.32.1] institue quant à lui un délai d'adaptation de 8 ans des règlements communaux dès l'entrée en vigueur de la LEP [délai échéant donc le 30 juin 2020]). Le travail d'harmonisation des règlements communaux ne se résume donc pas à une adaptation « mécanique » réduite aux noms de communes, mais nécessite la prise en compte de l'état actualisé des bases légales et règlements-types applicables qui peuvent avoir changé depuis l'adoption des règlements des anciennes communes.

1.4.2 Règles particulières prévues dans la convention de fusion

Si la mission légale d'unification des règlements est obligatoire quant au principe pour les communes parties à la fusion, celles-ci peuvent, selon une pratique constante, déroger aux modalités-standard de l'unification en prévoyant dans leur convention de fusion des dispositions particulières au sujet des règlements. Il est dès lors indispensable de consulter systématiquement la convention de fusion lorsqu'une question concerne un règlement d'une commune fusionnée. Les solutions choisies par les communes peuvent varier d'une fusion à l'autre, par exemple :

- La convention de fusion peut prévoir que les règlements de la commune A s'appliquent dès l'entrée en vigueur aux deux autres communes, B et C, formant une nouvelle commune avec A.
- La convention peut prévoir qu'à défaut de règlement adopté par une commune dans un domaine donné, le règlement le plus récent adopté par une des communes fusionnées s'applique dès l'entrée en vigueur de la fusion à la ou les autres communes parties à la fusion ne disposant pas de règlement en la matière.

Ces règles spéciales ont pour but tantôt de combler des lacunes tantôt de réaliser une certaine unification matérielle de la réglementation dès l'entrée en vigueur de la fusion. Plus l'harmonisation matérielle des règles applicables à la nouvelle commune aura été anticipée par des dispositions conventionnelles, plus l'unification de la réglementation pourra s'apparenter à un acte formel.

Il conviendra toutefois de procéder dans tous les cas à un examen préalable du règlement unifié et à une adoption de celui-ci ainsi qu'à une approbation formelle si possible dans le délai d'ordre de deux ans prévu par la loi (art. 141 LCo).

1.5 Les sanctions pénales dans les règlements communaux

L'article 84 al. 2 LCo dispose que les règlements de portée générale peuvent prévoir comme pénalité une amende de 20 à 1'000 francs. Si cette possibilité est en soi facultative, il est important de souligner que l'inscription dans le règlement communal est impérative pour pouvoir infliger une amende communale dans un cas concret.

De plus, en vertu du principe « nulle peine sans base légale *précise* », il est hautement recommandé de préciser dans le règlement communal les états de fait punissables, à savoir par des renvois à des articles déterminés, plutôt que l’usage d’une formule générale énonçant globalement la punissabilité des infractions contre le règlement. Les règlements-types contiennent des formulations renvoyant à des articles dont la violation est passible d’amendes.

Pour la procédure, l’article 86 LCo contient les éléments les plus importants, dont la forme particulière des amendes (ordonnance pénale) et les voies de droit (opposition dans les 10 jours). Voici la teneur de cet article :

Art. 86 Procédure pénale
a) Peines et mesures

¹ Le conseil communal prononce en la forme de l’ordonnance pénale les amendes de droit communal, les peines privatives de liberté de substitution et, le cas échéant, l’exécution d’un travail d’intérêt général. Il ne peut déléguer ce pouvoir qu’à ses membres. L’ordonnance pénale contient les éléments mentionnés à l’article 353 du code de procédure pénale.

² Le condamné peut faire opposition par écrit auprès du conseil communal, dans les dix jours dès la notification de l’ordonnance pénale. Le Ministère public ne peut pas faire opposition.

³ En cas d’opposition, le dossier est transmis au juge de police. L’article 356 du code de procédure pénale est applicable par analogie.

Un modèle d’ordonnance pénale est mis à disposition par les préfectures. Il est important de noter que le délai d’opposition de 10 jours, découlant du code de procédure pénale fédérale et divergeant du délai ordinaire de recours de 30 jours contre les décisions administratives, ne peut pas être modifié par les communes.

2. Les deux phases d’élaboration et d’examen d’un règlement

2.1. L’examen préalable

Il est vivement conseillé aux communes de soumettre pour préavis à la Direction compétente (cf. liste des personnes de contact à l’annexe 2 du présent info’SCom) les règlements ou les modifications de règlements avant de les transmettre pour adoption au législatif communal. Cette démarche préalable permet presque toujours d’éviter que certaines dispositions ne soient, lors de l’examen définitif, pas approuvées ou que le règlement doive à nouveau être soumis au législatif.

Les communes doivent prévoir un **délai minimum de 6 semaines** entre le dépôt du dossier et l’envoi du préavis par la Direction concernée afin de permettre à celle-ci de recueillir tous les préavis nécessaires à l’élaboration de sa détermination. Le moment de référence pour calculer le délai de 6 semaines n’est dès lors ni la date de la séance du législatif, à laquelle le règlement doit être adopté, ni la date où le projet de règlement doit être publié dans le bulletin d’information communal, mais la **date à laquelle le préavis des services de l’Etat doit être en possession de la commune pour finaliser le projet**.

Le dossier complet pour l’examen préalable doit comprendre :

- la requête de la commune indiquant la date à laquelle le législatif doit siéger et
- le projet de règlement

A noter que les communes doivent dans tous les cas soumettre un texte complet de règlement, qu'il s'agisse matériellement d'un règlement entièrement nouveau ou d'un règlement révisé, partiellement ou totalement. En effet, vu les difficultés pratiques rencontrées tant par les services de l'Etat que par les communes elles-mêmes avec des séries de révisions partielles, la pratique des avenants a été abandonnée. Il faut désormais qu'à chaque modification totale ou partielle d'un règlement, le texte complet soit disponible et figure dans le dossier.

Lorsque l'intention est de ne changer matériellement qu'un article ou un nombre restreint d'articles, les communes ont le choix entre une révision totale formelle ou une révision se limitant à certains articles, mais c'est l'ensemble du règlement qui doit être présenté, tant pour l'examen préalable que pour l'examen final, afin d'avoir la vue d'ensemble. L'annexe 3 du présent info'SCom contient un exemple de règlement modifié partiellement.

2.2. L'examen final

En vertu de l'article 148 al. 3 LCo, un règlement communal ne peut entrer en vigueur qu'une fois approuvé par la Direction dont relève son objet. Cette approbation est constitutive (= nécessaire à la validité de l'acte). Les règlements ne peuvent dès lors déployer aucun effet s'ils n'ont pas été approuvés.

Le dossier complet d'approbation doit comprendre :

- la requête de la commune ;
- 4 exemplaires originaux signés par le(la) syndic(que) / par le président ou la présidente du conseil général et le(la) secrétaire communal(e) et munis du sceau communal ;
- le procès-verbal signé du législatif, à tout le moins l'extrait complet concernant ce point de l'ordre du jour ;
- pour le conseil général : la date de la parution et le numéro de la Feuille officielle dans laquelle la décision adoptant le règlement a été publiée en vue de l'exercice du referendum ainsi que l'indication qu'aucune demande de referendum n'a été déposée (dans le cas contraire : date et résultat positif du vote populaire). A noter que les actes soumis au referendum facultatif doivent être publiés sur internet (art. 42b al. 2 let. g RELCo).

2.3. L'entrée en vigueur des règlements communaux

Pour les règlements de portée générale, il convient de prendre en considération trois éléments :

- pour les communes avec un conseil général, il faut s'assurer que l'exercice du droit de referendum ait été possible et si, dans l'affirmative, le règlement a été confirmé par le scrutin populaire ;
- en cas de recours dirigé contre le règlement (art. 154 LCo), il convient d'en informer de suite l'autorité d'approbation et d'attendre l'issue de la procédure de recours jusqu'à ce que, en cas de confirmation de la décision prise par le législatif, la décision de celui-ci passe en force ;
- le règlement doit faire, sauf exception, l'objet de l'approbation par l'autorité cantonale, qui est constitutive, c'est-à-dire, une condition indispensable pour l'entrée en vigueur (art. 148 al. 3 LCo).

Si ces trois conditions sont réunies, le règlement peut être mis en vigueur par le conseil communal, si le règlement prévoit que la décision y relative lui appartient. Une manière plus simple et fréquemment utilisée consiste à faire coïncider l'entrée en vigueur du règlement avec l'approbation du règlement par l'autorité de surveillance. La plupart des règlements-types prévoient cette solution.

Dans certains cas toutefois, il apparaît souhaitable aux communes de fixer par exemple un 1^{er} janvier ou une autre date précise pour l'entrée en vigueur d'un règlement. Ceci est possible moyennant formulation adéquate dans le règlement, mais quant aux choix de la date, il faut être prudent, car au moment de l'adoption du règlement, il y a toujours des inconnues (y aura-t-il des recours ? le référendum sera-t-il demandé ? combien de temps va prendre la procédure d'approbation ? etc.). L'entrée en vigueur devrait dès lors être fixée seulement au moment où ces incertitudes sont levées ou la date envisagée pour l'entrée en vigueur devrait prévoir une certaine « marge de sécurité ».

Dans tous les cas, l'entrée en vigueur ne saurait être rétroactive, ce qui implique au minimum qu'aucun règlement n'entre en vigueur à une date antérieure à l'adoption par l'assemblée communale ou le conseil général.

2.4. La classification systématique des règlements communaux

Chaque commune dispose de plusieurs règlements. On peut imaginer différentes manières pour classer les règlements. S'agissant des règlements-types, ils sont désormais pourvus d'un numéro systématique (cf. liste des règlements-types à l'annexe 1 et sur le site internet du Service des communes). Les communes sont invitées à reprendre cette systématique, tout en la complétant pour ce qui concerne les règlements pour lesquels il n'existe pas de règlement-type. Ceci est également important en vue de la publication des règlements (cf. point 2.5 ci-après) et pour faciliter les recherches comparatives d'une commune à l'autre.

2.5. La publication des règlements communaux

La législation d'application de la LInf a concrétisé le devoir de publication des règlements communaux. En vertu de l'article 42b RELCo, les règlements de la commune doivent être publiés sur le site internet de la commune. Nous recommandons à cet effet de classer les règlements selon un ordre systématique. La systématique des règlements-types (cf. point 2.4 ci-devant) peut servir de référence.

A noter que la publication doit englober l'ensemble des règlements d'une commune, donc également le règlement d'organisation du conseil communal et les règlements d'exécution du conseil communal y compris des feuilles de tarifs édictés par celui-ci.

En ce qui concerne les communes issues d'une fusion, leur publication du recueil des règlements distingue, jusqu'à l'unification complète de la réglementation (cf. à ce sujet ch. 1.4 ci-dessus) les règlements des différentes anciennes communes et leur applicabilité territoriale, au besoin en citant la convention de fusion.

3. Les deux types de révision : révision totale ou partielle

3.1. La révision totale ou l'élaboration d'un nouveau règlement

Les procédures relatives à la révision totale d'un règlement et à l'élaboration d'un règlement entièrement nouveau, c'est-à-dire dans un domaine où la commune n'avait jusqu'à présent pas de règlement, sont identiques, à l'exception près que dans le deuxième cas de figure, l'article-type prévoyant l'abrogation d'un ancien règlement devient sans objet. Mis à part ce cas, il est important d'indiquer dans chaque règlement la nouvelle date et la désignation exacte du règlement abrogé.

La date d'un règlement est celle de la séance lors de laquelle l'assemblée communale ou le conseil général l'a adopté ; si l'adoption est intervenue lors de deux séances, il convient d'indiquer les deux dates.

3.2. La révision partielle d'un règlement

Pour une modification partielle des règlements, les communes ont deux possibilités :

- elles peuvent adopter formellement un nouveau règlement, sachant que la plupart des articles demeure inchangée, le message adressé au législatif indiquant évidemment lesquelles des dispositions subissent une modification ; c'est la méthode de la révision totale formelle ; dans ce cas, le règlement porte la nouvelle date d'adoption par le législatif et c'est la seule date (cf. point 3.1 ci-devant) ;
- la deuxième possibilité consiste à conserver la date initiale d'adoption, tout en ajoutant la date d'adoption des nouvelles dispositions ou des dispositions modifiées, celles-ci étant en plus munies, dans le texte, d'une note en pied qui indique qu'il s'agit de la teneur décidée par l'assemblée communale / le conseil générale le ; un exemple à la fin du présent info'SCom illustre cette deuxième méthode des révisions partielles d'un règlement (cf. annexe 3 ci-joint).

Le point commun des deux méthodes est que dans tous les cas, le texte complet du règlement désormais en vigueur doit être présenté pour l'examen préalable ou définitif.

A noter que dans les règlements prévoyant des taxes, le système des avenants au sens de « Feuille de tarif » demeure possible, étant entendu que la feuille de tarif devrait se limiter aux montants des taxes. Toutefois, là également, il conviendrait de soumettre à la fois le règlement et la feuille de tarif en cas de révision partielle ou totale (de l'un ou de l'autre élément ou des deux). Enfin, à moins que la feuille de tarif soit un pur acte d'exécution du conseil communal, sur la base d'une délégation de compétence contenue dans le règlement lui-même, en application de l'article 10 al. 3 LCo, il conviendra aussi de signer tant le règlement que la feuille de tarif et de prévoir l'approbation des deux actes (cf. ch. 1.2.2 ci-dessus).

4. Règlement obligatoire ou facultatif ?

Dans certains domaines, le droit cantonal impose aux communes d'édicter un règlement. Là, il s'agit de règlements obligatoires.

Dans d'autres domaines (ex. : heures d'ouverture des commerces), les communes ne sont pas tenues de légiférer, mais elles sont alors tenues aux dispositions du droit cantonal. Elles ne peuvent y déroger qu'au moyen d'une base légale communale, soit en édictant leur propre règlement. En d'autres termes et pour rester dans cet exemple-là, une commune qui n'édicte pas de règlement sur les heures d'ouverture des commerces est tenue d'appliquer le cadre légal cantonal, qui ne prévoit par exemple pas d'ouverture dominicale (dimanches et jours fériés) pour certains commerces comme des boulangeries ou des petites épiceries.

Un cas semblable à cette catégorie de tâches est le statut du personnel. Les communes qui n'édictent pas leur propre règlement de portée générale sont automatiquement soumises aux mêmes règles que le personnel de l'Etat, sous réserve des dispositions particulières inscrites dans le chapitre III de la LCo (art. 69ss. LCo).

D'autres règlements encore relèvent de la pure autonomie communale, par exemple un règlement sur les subventions aux sociétés locales, mais selon les circonstances particulières données dans une commune, le besoin de légiférer peut se faire sentir. Si ces règlements sont de portée générale (comme c'est le cas dans l'exemple cité ; pour la notion cf. pt 1.1 ci-dessus), ils doivent être édictés par le législatif et approuvés par la Direction dont relève le contenu. La procédure est dès lors la même que pour les autres règlements de portée générale.

Enfin, qu'il s'agisse de règlements communaux obligatoires ou facultatifs, il est important de noter que les dispositions réglementaires reprenant des dispositions de droit cantonal dans un but purement didactique ou pour assurer une meilleure lisibilité doivent être adaptées en cas de changement des actes législatifs cantonaux y relatifs. Certes, en vertu de la hiérarchie des normes, le droit cantonal l'emporte sur le droit communal, mais il faut veiller à éliminer les contradictions qui peuvent naître du fait qu'un règlement communal énonçant du droit cantonal modifié ou abrogé prévoit une autre règle que le droit cantonal en vigueur. Il y va de la sécurité du droit sur le plan communal et de la bonne information des usagers. Un exemple à titre d'illustration : les communes dont le règlement sur la détention et l'imposition des chiens prévoit que le délai d'opposition contre l'ordonnance pénale (amendes) est de 30 jours devront adapter cette disposition et prévoir pour l'opposition le délai de 10 jours, l'article 86 al. 2 LCo ayant été modifié dans ce sens avec effet au 1^{er} janvier 2011 (à noter que le règlement-type a également été adapté dans ce sens).

5. Les outils principaux : les règlements-types

Les autorités d'approbation tiennent à disposition différents règlements-types que nous recommandons aux communes d'utiliser comme canevas lors de l'élaboration, éventuellement modification, des règlements communaux. Lorsque le droit cantonal prévoit des compétences réglementaires pour les communes, que ce soit une obligation ou seulement une faculté, il existe en général un règlement-type en la matière. Tous les règlements-types disponibles sont téléchargeables, directement ou par lien externe, depuis le site internet du Service des communes dont voici l'adresse : www.fr.ch/scom rubrique *Règlements communaux*.

Il est toutefois hautement recommandé de ne pas se limiter aux modèles de règlements, mais de consulter également la législation cantonale applicable. En règle générale, les actes sont mentionnés au début de chaque règlement-type dans les « Vu » : il s'agit de la législation spéciale (par exemple : pour le règlement scolaire, la loi scolaire et son règlement d'exécution), et la législation sur les communes. Tous les actes législatifs cantonaux sont par ailleurs téléchargeables sur le site de la Banque de données de la législation fribourgeoise (BDLF) à l'adresse suivante : www.fr.ch/lois. Cette banque de données présente l'avantage d'avoir non seulement le texte en vigueur sous forme de fichiers électroniques, mais d'y associer également les documents chronologiques publiés dans le ROF (Recueil officiel fribourgeois).

6. Coordination de la procédure par les Directions concernées

Les communes adressent leurs demandes d'examen préalable et d'approbation à la Direction compétente pour approuver le règlement (cf. liste d'adresses des personnes de contact à l'annexe 2 au présent info'SCom). Le dossier est ensuite transmis par la Direction pour préavis aux différents services de l'Etat.

Un envoi par les communes directement auprès du Service des communes ou d'un autre service de l'Etat sera automatiquement transmis à la Direction compétente.

A noter que pour les règlements relatifs à l'organisation du service de défense contre l'incendie, le Préfet est l'autorité de coordination et d'approbation. Il fait donc office de Direction dans le sens de la présente section en sa qualité d'autorité d'approbation des règlements y relatifs.

7. Le préavis du Service des communes

Aux termes de l'article 148 al. 2 LCo, le Service des communes rend son préavis sur tous les règlements communaux de portée générale.

Le Service des communes examine les textes réglementaires sous l'angle de la loi sur les communes, c'est-à-dire qu'il contrôle en particulier les points concernés par la législation sur les communes.

Etant donné l'imbrication des matières et l'exigence de n'approuver que des règlements conformes au droit et ne contenant pas de contradiction manifeste, le Service des communes formule parfois aussi des observations, à l'intention de la Direction qui lui demande le préavis, ayant trait à des points qui ne sont qu'indirectement concernés par la loi sur les communes.

En général, l'examen préalable permet de faire des remarques plus détaillées et pouvant parfois relever du simple conseil et/ou de l'opportunité, tandis que l'examen final se concentre en général sur la conformité à la loi sur les communes, tant du point de vue de la procédure d'adoption du règlement par les organes communaux que de la conformité matérielle du texte à la législation sur les communes.

III. Les règlements émanant d'établissements communaux de droit public ou d'associations de communes

Il est possible qu'un établissement communal édicte sa propre réglementation ; cela dépend notamment aussi de ses statuts. Le cas échéant, les règles et la procédure décrite dans la deuxième partie du présent info'SCom s'appliquent par analogie. A noter que si la commune concernée est dotée d'un conseil général, le règlement de l'établissement, une fois édicté par le conseil général, est également soumis au référendum facultatif.

Il en va de même des règlements des associations de communes, la fonction de législatif étant assumée par l'assemblée des délégués et la fonction d'exécutif par le comité. Là également, il convient de tenir compte du référendum facultatif, élargi par la révision partielle de la LCo du 16 mars 2006 : désormais, les règlements de portée générale des associations de communes sont également soumis au référendum facultatif (art. 123d al. 1 let. c LCo).

A noter que les actes soumis au référendum facultatif doivent être publiés sur internet (art. 42b al. 2 let. g RELCo).

Enfin, en ce qui concerne l'autorité d'approbation des règlements des établissements ou des associations de communes, ce sont en principe les Directions dont relève le but (principal) de l'établissement ou de l'association en cause. Dans la plupart des cas, cette compétence est la même que celle pour les règlements communaux. Exemples : les règlements scolaires communaux et les règlements des associations de communes pour le CO sont approuvés par la Direction de l'instruction publique, de la culture et du sport. En revanche, le règlement du personnel d'une association de communes « Réseau santé » est approuvé par la Direction de la santé et des affaires sociales ; la coordination du dossier est également effectuée par cette autorité d'approbation (cf. mention dans l'annexe 2, sous la rubrique « règlement du personnel »).

IV. Statuts d'associations de communes

1. L'outil principal : les statuts-types

Pour les associations de communes, il existe des statuts-types téléchargeables depuis le site internet du Service des communes (www.fr.ch/scom rubrique *Associations de communes*). Pour le surplus, il est renvoyé au chiffre 5 de la partie II du présent info'SCom dont le contenu s'applique par analogie aux associations.

En outre, l'annexe 3 du présent info'SCom peut s'appliquer par analogie aux modifications partielles des statuts d'associations dans les cas où une révision totale ne paraît pas souhaitable.

2. Crédit d'une nouvelle association

La constitution d'une association de communes nécessite l'approbation du Conseil d'Etat (art. 109^{bis} al. 2 LCo). Une modification des statuts requiert uniquement l'approbation de la Direction des institutions, de l'agriculture et des forêts (art. 113 al. 2 LCo). Il y a une exception à cette dernière règle : elle concerne les communautés régionales des transports (CRT). Aux termes de la législation spéciale, toute modification essentielle des statuts d'une CRT est également

soumise à l'approbation du Conseil d'Etat (art. 23 al. 3 et 4 de la loi sur les transports, LTr, RSF 780.1).

Une autre particularité lors de la création de nouvelles associations de communes est qu'il n'y a pas encore d'organes pour arrêter le texte des statuts à soumettre aux communes (si l'association existe déjà, c'est l'assemblée des délégués qui adopte le texte des statuts révisés, les communes membres étant ensuite appelées à le ratifier en cas de modifications essentielles). En général, les communes mettent en place un groupe de travail qui prépare un texte et en sollicite tant l'aval des communes que l'examen préalable de l'Etat.

L'arrêté d'approbation des statuts par le Conseil d'Etat est publié dans la Feuille officielle. C'est ainsi que l'association de communes acquiert la personnalité morale (art. 109^{bis} al. 2 LCo). Les statuts-types prévoient enfin une disposition désignant l'organe chargé de convoquer la première assemblée des délégués.

En dehors de ces points particuliers, la création d'une nouvelle association de communes suit, du point de vue de l'examen des statuts par les organes de l'Etat, la même procédure qu'une révision des statuts d'une association existante (cf. pt 3 ci-après).

3. Révision des statuts d'une association existante

3.1. Coordination de la procédure par le Service des communes

Les associations de communes doivent adresser leurs demandes d'examen préalable et d'approbation au Service des communes. Le dossier est ensuite transmis par le Service des communes pour préavis aux différents services de l'Etat.

Pour les statuts des communautés régionales des transports, la coordination relève du Service de la mobilité¹ (art. 23 al. 1 LTr).

3.2. Dossier pour examen préalable

Il est vivement recommandé aux associations de communes de soumettre pour préavis au Service des communes les statuts ou les modifications de statuts avant de les soumettre à l'assemblée des délégués. Cette démarche préalable permet presque toujours d'éviter que lors de l'examen définitif certaines dispositions ne soient pas approuvées ou que les statuts doivent à nouveau être soumis à l'assemblée des délégués.

Le dossier complet pour l'examen préalable doit comprendre :

- la requête de l'association indiquant la date à laquelle l'assemblée des délégués aura lieu ;
- le projet de statuts.

A noter que les associations doivent dans tous les cas soumettre un texte complet des statuts, qu'il s'agisse matériellement des statuts entièrement nouveaux ou révisés, partiellement ou totalement. En effet, vu les difficultés pratiques rencontrées tant par les services de l'Etat que par les

¹ Ceci est la nouvelle désignation du Service (cf. art. 5 LTr).

associations elles-mêmes avec des séries de révisions partielles, la pratique des avenants est abandonnée. Il faut désormais qu'à chaque modification totale ou partielle des statuts d'association, le texte complet soit disponible et figure dans le dossier.

Lorsque l'intention est de ne changer matériellement qu'un article ou un nombre restreint d'articles, les associations ont le choix entre une révision totale formelle ou une révision se limitant à certains articles, mais c'est l'ensemble du texte statutaire qui doit être présenté, tant pour l'examen préalable que pour l'examen final, afin d'avoir une version intégrale. L'annexe 3 du présent info'SCom peut s'appliquer par analogie aux modifications partielles des statuts d'associations dans ces cas.

Les associations doivent prévoir suffisamment de temps entre le dépôt du dossier et la date de l'assemblée des délégués afin de permettre au Service des communes de recueillir tous les préavis nécessaires à l'élaboration de sa détermination.

3.3. Dossier pour approbation (examen final)

En vertu de l'article 113 al. 2 LCo, une modification (essentielle ou non) des statuts d'une association de communes ne peut entrer en vigueur qu'une fois approuvée par la Direction des institutions, de l'agriculture et des forêts. Cette approbation est constitutive. Les statuts ne peuvent donc pas être appliqués avant.

Le dossier complet d'approbation doit comprendre :

- la requête de l'association ;
- un nombre d'exemplaires originaux suffisant (au minimum 4) signés par le(la) président(e) de l'assemblée des délégués et le(la) secrétaire) ainsi que par les communes membres pour modifications essentielles ;
- le procès-verbal signé de l'assemblée des délégués, à tout le moins l'extrait complet concernant ce point de l'ordre du jour ;
- pour les modifications essentielles (art. 113 LCo), les procès-verbaux signés des assemblées communales et/ou des conseils généraux.

3.4. Publication

A noter qu'en vertu de l'article 42b al. 2 let. e RELCo, les statuts doivent être publiés sur internet. Il en va de même par ailleurs des ententes intercommunales. En outre, les règlements des associations de communes doivent également être publiés sur internet, tout comme les procès-verbaux de l'assemblée des délégués (art. 42b al. 2 let. g RELCo).

La publication peut intervenir de deux manières : si l'association dispose de son propre site internet, elle publie les documents sur son site, les communes membres pouvant se limiter à y renvoyer. En revanche, si l'association n'est pas dotée d'un site web propre, les documents doivent être publiés sur les sites internet des communes membres.

V. Excursus : les ententes ou conventions intercommunales

Des procédés similaires aux règlements et statuts peuvent intervenir dans un autre domaine du droit communal, à savoir celui des ententes ou conventions intercommunales (art. 108 LCo). Dans certains domaines, la conclusion d'une entente est obligatoire lorsque les communes collaborent entre elles et que le recours à une association de communes n'est pas nécessaire ou pas souhaité par elles. Il existe des conventions-types dans les domaines où elles sont le plus fréquemment utilisées, à savoir dans le domaine de l'enseignement primaire et de l'école enfantine, de la défense-incendie et des sépultures. D'autres cas d'application sont l'accueil extrascolaire ou l'aide sociale.

La conclusion d'une entente intercommunale relève de la compétence du conseil communal. Toutefois, lorsque l'entente prévoit des clauses qui touchent les attributions du législatif, il convient de s'assurer que le législatif ait donné l'autorisation pour contracter l'entente en question. Ceci peut se faire de différentes manières : soit on lui soumet l'entente comme telle, soit on requiert une délégation de compétences au sens de l'article 10 al. 4 LCo et de l'article 5 RELCo.

Pour les relations avec les organes cantonaux, on peut renvoyer, par analogie, au point relatif au règlement d'organisation du conseil communal (ch. 1.2.1 ci-dessus) : il y a possibilité de faire un examen préalable et il convient de transmettre aux services de l'Etat concernés un exemplaire de la convention signée (art. 108 al. 3 LCo).

A noter qu'en vertu de l'article 42b al. 2 let. e RELCo, les ententes ou conventions intercommunales doivent être publiées sur internet. Il en va de même par ailleurs des statuts (cf. point 3.4 ci-devant).

VI. Collaboration transfrontalière entre communes fribourgeoises et communes d'un autre canton

L'article 132 LCo prévoit que le Conseil d'Etat encourage la collaboration intercommunale avec des communes d'autres cantons (al. 1). Il convient avec les cantons intéressés des règles applicables et approuve les accords de collaboration (al. 2).

Pour chaque cas de collaboration transfrontalière, il faut dès lors déterminer le droit applicable, ce qui peut se faire soit en désignant un ordre juridique entier comme étant applicable (p.ex. telle association de communes est régie par le droit vaudois ou bernois) soit en mettant en place un ensemble de « règles de collision » pour savoir quel droit s'applique à quelle question.

La forme par laquelle on opère la détermination du droit applicable est en règle générale une convention établie entre les gouvernements des cantons concernés. Quelques fois, il arrive aussi que l'acte de collaboration lui-même (par exemple les clauses de l'entente intercommunale) contienne ce genre de norme, ce qui suppose évidemment l'accord des deux cantons ; dans ces cas, il peut parfois suffire que les cantons approuvent simplement la convention, sans passer encore un acte de collaboration intercantionale ad hoc pour régler le droit applicable.

Pour tous les dossiers de collaboration avec des communes d'autres cantons, on doit se poser la question de savoir quel canton assume le rôle de chef de file, c'est-à-dire qui coordonne la procédure. La règle établie par la pratique est celle de la « prépondérance » : c'est le canton qui a sur son territoire le plus grand nombre de communes et/ou le site de l'ouvrage, objet de la collaboration qui « pilote » le dossier. Par exemple, si une association de communes a autant de communes membres fribourgeoises que vaudoises et qu'en plus leur chiffre de la population est

comparable, mais que l'ouvrage principal, par exemple, la station d'épuration, se trouve sur territoire fribourgeois, c'est Fribourg qui est le canton pilote.

Si Fribourg est le canton pilote, le Service des communes se charge de coordonner la procédure avec le ou les autres cantons intéressés. En règle générale, des contacts sont établis avec le Service chargé des affaires communales de l'autre canton, qui effectue la coordination des démarches nécessaires à l'intérieur de son canton, tant sur le plan de l'administration cantonale que des communes.

De plus, selon l'article 132 al. 2 LCo, le Conseil d'Etat approuve les accords de collaboration. Ceci signifie que les statuts d'une association ou le texte d'une entente concernant des communes de plusieurs cantons doivent donc être soumis à l'approbation du Conseil d'Etat.