Règlements communaux et statuts d’associations de communes

—

info’SCom

Cet info'SCom rappelle la procédure et contient des conseils pour l'élaboration et l'adoption des actes législatifs communaux (règlements et statuts), notamment le nouveau chap. ‘Les 10 conseils pour la rédaction d’un acte législatif’

Mise à jour août 2026

ETAT DE FRIBOURG
STAAT FREIBURG

Service des communes SCom
Amt für Gemeinden GemA

–

Direction des institutions, de l’agriculture et des forêts **DIAF**
Direktion der Institutionen und der Land- und Forstwirtschaft **ILFD**

Table des matières

I. REMARQUE INTRODUCTIVE 3

II. LES REGLEMENTS 3

1. LES DIFFERENTS TYPES 3
1.1 Reglement : notion, but et limites 3
1.2 Les reglements emanant du legislatif 3
1.3 Les reglements emanant de l'executif 6
1.4 Reglement obligatoire ou facultatif 6
1.5 Reglements-types 7

2. PROCEDURE : ADOPTION, MODIFICATION ET ABROGATION DE REGLEMENTS 7
2.1 Schema 7
2.2 Soutien des autorites cantonales 8
2.3 Les 10 conseils pour la rédaction d'un acte législatif 8
2.4 Examen prealable 12
2.5 Examen final et approbation 13
2.6 Entree en vigueur 13
2.7 Classification systematique 14
2.8 Publication 14
2.9 Abrogation 15
2.10 Fusion : incidence sur la reglementation communale 15

3. LES DEUX TYPES DE REVISION : TOTALE OU PARTIELLE 16
3.1. Revision totale ou elaboration d'un nouveau reglement 16
3.2. Revision partielle 17

4. LES SANCTIONS PENALES DANS LES REGLEMENTS 17
4.1 Les amendes penales 17
4.2 Les amendes d'ordre 17

III. STATUTS D'ASSOCIATIONS DE COMMUNES 19

5. STATUTS-TYPES 19

6. CREATION D'UNE NOUVELLE ASSOCIATION 19

7. REVISION DES STATUTS D'UNE ASSOCIATION EXISTANTE 19
7.1. Coordination de la procedure par le Service des communes 19
7.2. Examen prealable 19
7.3. Examen final et approbation 20
7.4. Publication 20
7.5 Consequence en cas de fusion de communes 20

III. EXCURSUS : ENTENTE INTERCOMMUNALE (ART. 108 LCO) 21

IV. EXCURSUS : COLLABORATION TRANSFRONTALIERE (ART. 132 LCO) 21

V. ANNEXES 23

I. Remarque introductive

Cet info'SCom :

- ✓ S'adresse aux communes, associations de communes, établissements communaux et bourgeoisies.
- ✓ Fournit certains éléments utiles pour l'élaboration des actes législatifs (règlements et statuts).
- ✓ Contient des informations ou recommandations.

II. Les règlements

1. Les différents types

1.1 Règlement : notion, but et limites

Notion :

- ✓ Un règlement est un acte législatif.
- ✓ Il contient des règles de droit générales et abstraites.
- ✓ Il relève selon son contenu de la compétence soit du législatif soit de l'exécutif.

But :

- ✓ Il sert à définir l'organisation et les tâches communales et à en fixer les modalités d'exécution (art. 5 et 84 LCo).

Limites :

- ✓ **Intérêt public** : Les mesures prévues par le règlement doivent répondre à un intérêt public prépondérant.
- ✓ **Subsidiarité** : La collectivité publique ne doit agir que subsidiairement aux acteurs privés. Elle peut toutefois agir dans un domaine en concurrence sur le marché si, par son activité, elle ne crée pas une distorsion de concurrence.
- ✓ **Compétence :** Les dispositions d'un règlement ne relevant pas de la compétence de la commune, association, établissement ou bourgeoisie ne seraient pas valables (nulles ou annulables selon la gravité).
- ✓ **Droit supérieur** : Le droit supérieur (cantonal et fédéral) prime d'office tout droit communal contraire.

1.2 Les règlements émanant du législatif

1.2.1 Approbation cantonale

- ✓ Les règlements du législatif doivent être approuvés par la Direction cantonale compétente pour la matière qu'ils traitent pour être valables.

  Art. 148 LCo

  Cf. chap. 2 sur la procédure

1.2.2 Contenu

Un règlement du législatif peut contenir des normes qui :

- ✓ Fixent les tâches communales et leurs modalités d'exécution.

Communes	→	Règle les tâches dont le canton les a chargées (ex. déchets, eaux), ainsi que les tâches dont elles souhaitent librement se charger (ex. subventions sociétés locales).
Associations de communes	→	Règle les tâches nécessaires pour remplir le but fixé par les statuts (ex. défense incendie).
Etablissements communaux dotés de la personnalité juridique	→	Règle les tâches pour remplir le but fixé par le règlement communal qui l'a institué (cas rares : ex. homes, services industriels).
Bourgeoisies	→	Fixe les règles nécessaires à leur mission.

- ✓ Fixent les éventuelles délégations de tâches à des tiers (art. 5a LCo).
- ✓ Fixent les éventuelles délégations de compétence législative à l'exécutif (art. 60 al. 3 let. a LCo).

  Exemple: fixation de taxes (art. 67 al. 3 LFCo: par ex. parking) ou autres éléments d'exécution (par ex. horaire déchèterie).
- ✓ Régissent les rapports entre l'entité et les citoyens et citoyennes dans les différentes tâches publiques.
- ✓ Instituent des organes.

  Exemple : Institution d'un organe spécial communal chargé d'assurer la mise en œuvre du droit d'accès aux documents officiels sur le plan communal[1], ou ;
- ✓ Régissent les rapports de service entre l'entité et son personnel.

  Exemple : Règlement du personnel[2]

Particularité : Dans cette logique, les normes communales définissant le **statut des membres du Conseil communal** (dotation éventuelle des différentes fonctions d'équivalents plein temps, droits et obligations liés aux mandats électifs de la commune) devraient également faire l'objet d'un règlement du législatif (art. 69 al. 2 et art. 61 al. 6 LCo). Les travaux préparatoires de l'article 61 al. 6 LCo permettent de conclure que le champ d'application de cette disposition ne concerne pas seulement la professionnalisation totale d'un exécutif communal : « [Le rapporteur de la Commission] (….) On verra d'ailleurs à l'article 58 al. 4[3] que c'est à la commune de décider par règlement, dans les limites bien entendu des articles 51 et 58 al. 4, si et combien elle veut avoir de conseillers communaux à plein temps[4], et si oui, quel en sera le nombre » (BGC 1979, pp. 1907s.).

Exception : Le **règlement communal d'urbanisme** relève non pas du législatif mais de l'exécutif, en vertu de l'article 85 al. 2 de la loi sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATeC, RSF 710.1). Son adoption suit la procédure particulière prévue dans la LATeC.

---

[1] Art. 39 al. 4 de la loi sur l'information et l'accès aux documents, LInf, RSF 17.5.
[2] Art. 70 al. 2 de la loi sur les communes, LCo, RSF 140.1.
[3] L'article 58 al. 4 LCo mentionné correspond à l'actuel article 61 al. 6 LCo.
[4] Selon la définition statistique, un emploi à plein temps correspond à un taux d'activité entre 90-100 % de la durée de travail normale de l'entreprise. On peut estimer qu'un conseil communal dont aucune fonction individuelle n'est à plein temps, mais qui totalise 0,9 ou plus d'EPT dans son ensemble devrait également s'appuyer sur un règlement de portée générale.

Terme « de portée générale » : Lorsque la LCo mentionne un « règlement de portée générale », il faut le comprendre comme s'agissant d'un règlement du législatif par opposition à un règlement de l'exécutif. Mais en réalité, tous les règlements contenant des normes générales et abstraites sont des règlements de portée générale, qu'il s'agisse d'un règlement du législatif ou d'un règlement de l'exécutif.

1.2.3 Création d'entités

Par un règlement, les communes ont la faculté de créer des établissements communaux dotés de la personnalité juridique ou d'autres entités.

Conditions pour la création d'un établissement communal doté de la personnalité juridique :

- ✓ La commune doit adopter un règlement y relatif (art. 5a LCo[5] et 1a et 1b RELCo[6]).

  La législation cantonale ne consacre pas une grande quantité de dispositions aux établissements communaux de droit public. Ces établissements 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.

  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).

  Il n'existe pas de règlement-type.
- ✓ Ce règlement relève du législatif communal.
- ✓ Il doit fixer le but, les tâches, les organes et leurs attributions, le statut du personnel, le statut des biens, l'administration et le financement de l'établissement. S'agissant de la délégation de compétences, les éléments figurant à l'article 1 RELCo font partie intégrante du règlement d'organisation.

  Sauf disposition contraire, ces établissements sont soumis aux mêmes règles financières et aux mêmes autorités de surveillance que les communes (art. 2 al. 2 LFCo et 143 al. 1 LCo).
- ✓ Ce règlement est à approuver par la Direction dont relève son but.
- ✓ La procédure d'adoption et d'approbation de ce règlement est la même que pour les autres règlements du législatif (chap. 2).

Conditions pour la création d'un autre type d'entités :

- ✓ Cette création ne doit pas être exclue par la législation supérieure.
- ✓ La commune doit adopter un règlement y relatif pour définir les éléments essentiels de la tâche, de la délégation, et notamment de la représentation de la commune dans l'entité (art. 54 Cst. cant. 5a LCo et 1 RELCo).
- ✓ Ce règlement est à approuver par la Direction dont relève le but du règlement.
- ✓ C'est sur la base de ce règlement que l'organe communal désigné par le règlement pourra ensuite adopter les statuts de l'entité.
- ✓ Une lettre de mission du conseil communal à son ou ses représentant-e-s est recommandée.

---

[5] Article inséré dans la LCo par l'article 47 de la loi du 6 octobre 2011 sur l'eau potable (ROF 2011_102)
[6] Modifications introduites par l'article 25 du règlement d'exécution de la loi sur l'eau potable, entré en vigueur le 1er janvier 2013 (ROF 2012_130)

Cf. par analogie l'article 8 de la Directive concernant la représentation de l'Etat au sein des entreprises (gouvernance d'entreprise publique) (RSF 122.0.16).

1.3 Les règlements émanant de l'exécutif

1.3.1 Le règlement d'organisation

- ✓ Chaque Conseil communal doit se doter d'un règlement sur son fonctionnement.
- ✓ Cette obligation découle de l'article 61 al. 4 LCo.
- ✓ Un règlement-type est mis à disposition.
- ✓ Ce règlement ne doit pas faire l'objet d'une approbation cantonale.
- ✓ Un exemplaire du règlement doit être transmis à la Préfecture et au Service des communes (art. 61 al. 4 LCo).
- ✓ Il doit être publié sur le site internet au même titre que les autres règlements.

1.3.2 Règlement d'exécution

- ✓ Relève de la compétence de l'exécutif.
- ✓ Est judicieux pour régler les questions de détail et les points sujets à de fréquents changements.
- ✓ Doit se tenir au cadre fixé par le règlement du législatif.
  Exemple : Fixation des taxes (art. 67 al. 3 LFCo).
- ✓ Ne peut être adopté que postérieurement à l'adoption du règlement par le législatif.
- ✓ Ne peut pas entrer en vigueur antérieurement au règlement du législatif auquel il se réfère.
- ✓ N'est pas soumis au préavis obligatoire et à l'approbation des autorités cantonales (art. 148 LCo *a contrario*).
- ✓ Doit être publié sur le site internet au même titre que les autres règlements.

1.4 Règlement obligatoire ou facultatif

Un règlement est qualifié de :

- ✓ Obligatoire lorsqu'il est imposé par le droit cantonal.
  Exemple : Règlement sur la gestion des déchets.
- ✓ Facultatif lorsqu'il relève de la pure autonomie communale, ou lorsque le droit cantonal prévoit un régime par défaut, auquel les communes peuvent déroger si elles le souhaitent.
  Exemple 1 : Subventions aux sociétés locales.
  Exemple 2 : Horaires d'ouverture des commerces réglés par défaut par le droit cantonal. Les communes peuvent déroger à certaines des dispositions cantonales.
  Exemple 3 : Règles du personnel de l'Etat applicables par défaut au personnel communal. Les communes peuvent prévoir leur propre régime (art. 69ss LCo).

1.5 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 ou de la modification des règlements communaux.

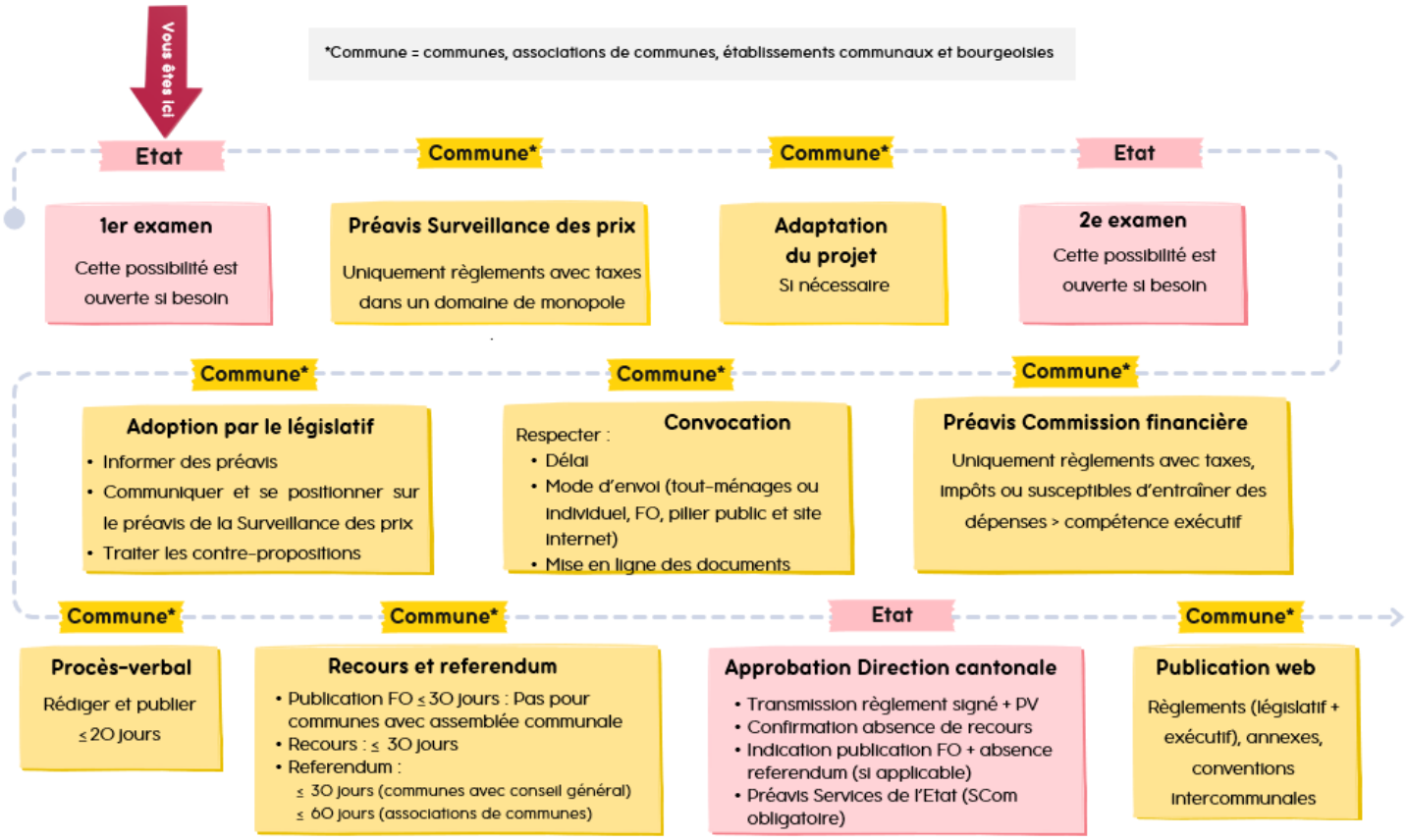
Règlements-types

Il est toutefois recommandé de ne pas se limiter aux modèles de règlements, mais de consulter également la législation cantonale applicable. La législation spéciale applicable est mentionnée au début de chaque règlement-type dans son préambule (« Vu »)[7]. La législation générale est également à consulter[8]. Tous les actes législatifs cantonaux sont téléchargeables sur le site de la Banque de données de la législation fribourgeoise (BDLF). Cette banque de données présente l'avantage d'avoir non seulement le texte en vigueur dans le RSF (Recueil systématique fribourgeois), mais d'y associer également les documents chronologiques publiés dans le ROF (Recueil officiel fribourgeois).

Recueil systématique (RSF)
Recueil officiel (ROF)

2. Procédure : adoption, modification et abrogation de règlements

2.1 Schéma



[7] Par exemple pour le règlement scolaire : la loi scolaire (RSF 411.0.1) et son règlement d'exécution (RSF 411.0.11).
[8] Notamment la loi sur les communes (LCo) et son règlement d'exécution (RELCo), ainsi que le code de procédure et de juridiction administrative (CPJA).

2.2 Soutien des autorités cantonales

Rôle de la Direction compétente :

- ✓ Les demandes d'examen préalable et d'approbation sont à adresser à la Direction compétente pour approuver le règlement.
- ✓ La Direction consulte ensuite si besoin les différents Services de l'Etat concernés.

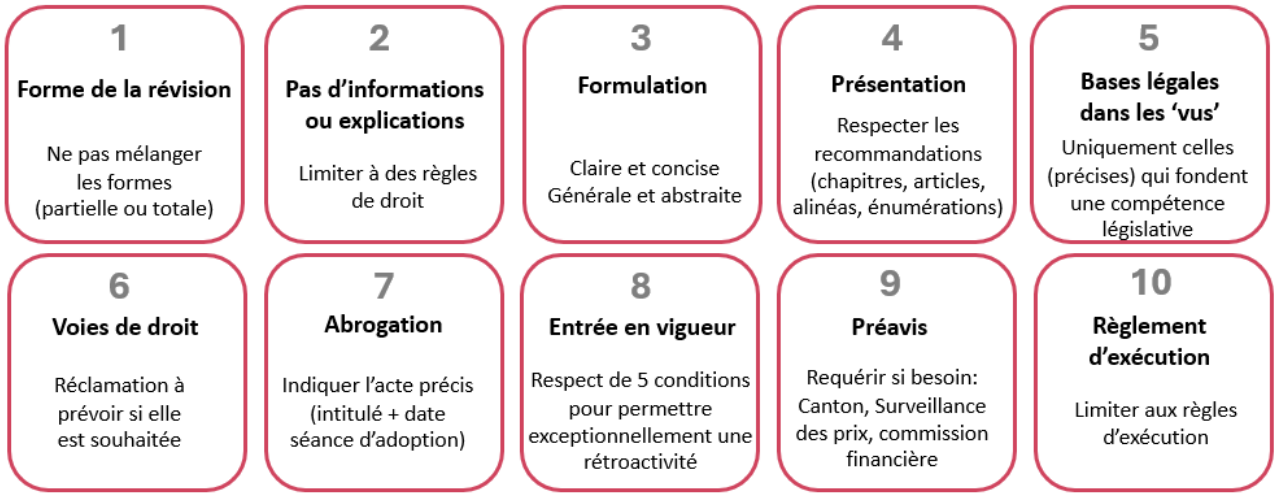
Cf. page « Règlement-type » pour les instances de contact.

Rôle du Service des communes :

- ✓ Aux termes de l'article 148 al. 2 LCo, le Service des communes rend son préavis sur tous les règlements du législatif.
- ✓ Il examine les textes réglementaires sous l'angle de leur conformité à la loi sur les communes et à la loi sur les finances communales.
- ✓ 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 son domaine de compétence.
- ✓ 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 sur la conformité à la législation sur les communes (LCo et LFCo), tant du point de vue de la procédure d'adoption du règlement par les organes communaux que de la conformité matérielle du texte à cette législation.
- ✓ Contrairement à la lettre de l'article 148 al. 2 LCo, il est relevé que le préavis ne se limite pas à celui du Service des communes. En effet, les Directions d'approbation, respectivement les Services de coordination des règlements concernés, requièrent également en sus le préavis des Services cantonaux spécialisés ou instances concernées par la matière du règlement.

2.3 Les 10 conseils pour la rédaction d'un acte législatif

Ces conseils ont pour but de fournir quelques éléments pour faciliter la rédaction des actes législatifs (règlements et statuts).



Conseil 1 Forme de la révision

La révision d'un acte législatif peut prendre deux formes (totale ou partielle). Il faut choisir l'une ou l'autre et l'indiquer dans l'ordre du jour de la convocation.

> La révision totale
  - ✓ Forme privilégiée lorsque l'acte existant est fondamentalement modifié ou que la révision porte sur un grand nombre de modifications.
  - ✓ L'acte en entier est mis en discussion et voté.
  - ✓ L'acte doit prévoir un article qui abroge l'acte précédent.
  - ✓ La date de l'acte correspond à la date de la séance de l'autorité qui l'a adopté (l'organe exécutif respectivement l'organe législatif selon l'acte).

> La révision partielle
  - ✓ Forme privilégiée lorsqu'un acte existant n'est pas modifié fondamentalement ou que la révision porte sur un faible nombre de modifications.
  - ✓ La discussion et le vote ne portent que sur les modifications.
  - ✓ La date de l'acte existant demeure inchangée : il s'agit de la date à laquelle l'acte avait initialement été adopté (nouveau règlement ou dernière révision totale).
  - ✓ Ajouter des notes de bas de page aux articles ou alinéas touchés par la révision, en indiquant la date de la séance de l'autorité qui a adopté la révision (exécutif respectivement législatif communal selon l'acte). Variante : Ajouter un tableau des modifications à la fin de l'acte à la place des notes de bas de page.

Liens :
Exemple de révision partielle d'un acte
Modèle de règlement : version vierge

Conseil 2 Informations et explications

- ✓ Limiter le contenu d'un acte législatif à des règles de droit.
- ✓ L'acte législatif n'est pas destiné à contenir des informations de ce qui est déjà réglé par une autre législation (communale, cantonale ou fédérale).
- ✓ Les informations peuvent en revanche figurer sur une notice informative.
- ✓ Les explications ont leur place dans le message accompagnant le projet d'acte législatif.

Conseil 3 Formulation

- ✓ Formuler le plus clair et concis possible.
  - > 1 idée par phrase.
  - > 1 phrase par alinéa.
  - > 3 alinéas maximum par article.
- ✓ Conjuguer les verbes au présent et non pas au futur.
- ✓ Faire des phrases entières et, si possible, sans l'utilisation de parenthèses.
  Exemples pour éviter les parenthèses : « tel que », « au sens de », « selon », « relatif à ».
- ✓ Les mentions « article », « alinéa » et « lettre » apparaissent, pour une même base légale indiquée, d'abord en toutes lettres, puis en abrégé.

Exemple 1 : « (…) au sens de l'article 2 al. 1 let. b ».
Exemple 2 : « (…) selon l'alinéa 1 let. a ».

✓ Veiller au langage égalitaire ou épicène (art. 8 Cst féd. : égalité).

Liens :
Directives de technique législative du Service de la législation (DTL)
La rédaction égalitaire ou rédaction épicène | Etat de Fribourg

Conseil 4 Présentation

✓ Articles numérotés avec des chiffres arabes et précédés de la mention « Art. ».
Exemple : Art. 1 Objet et but

✓ Alinéas numérotés avec des chiffres en format 'exposant'.
Exemple : [1] Ce règlement a pour objet de …

✓ Enumérations numérotées avec des lettres.
Exemple :
[1] Ce règlement a pour objets de :
a) Régler …
b) Définir …
c) Percevoir …

✓ Selon la longueur de l'acte, diviser l'acte avec des chapitres numérotés avec des chiffres arabes.
Exemple : 1. Dispositions générales

Lien : Modèle de règlement : version vierge.

Conseil 5 Bases légales à indiquer dans le préambule ('vus') de l'acte législatif

✓ Ne mentionner que les bases légales de droit supérieur (fédéral ou cantonal).
✓ Ne doivent être que celles qui fondent une compétence législative pour adopter l'acte.
Exemple pour une tâche facultative non prévue par la législation cantonale spécifique : Vu les articles 4, 5 et 84 de la loi du 25 septembre 1980 sur les communes.
✓ Limiter si possible à l'indication d'un ou de quelques articles précis.

Lien : Directives de technique législative du Service de la législation (DTL), A 16, p. 74.

Conseil 6 Voies de droit

✓ Ne pas oublier de mettre un article sur les voies de droit si la voie de la réclamation est souhaitée.
✓ A défaut, c'est directement la voie du recours auprès du Préfet ou de la Préfète qui s'applique contre toute décision prise par l'exécutif.

Conseil 7 Abrogation d'un acte législatif

- ✓ Une autorité ne peut abroger qu'un acte législatif qu'elle a adopté elle-même (principe de la séparation des pouvoirs).
- ✓ L'acte à abroger doit être indiqué avec son titre et sa date. La date doit correspondre à la date à laquelle l'autorité l'avait adopté la dernière fois dans son intégralité (ne pas indiquer les dates des révisions partielles).
- ✓ Il doit s'agir d'un acte précisément nommé. La mention telle que « Sont abrogées toutes éventuelles dispositions antérieures ou contraires au présent règlement » n'est pas admissible.

Lien : Directives de technique législative du Service de la législation (DTL), 4.4.2, p. 11.

Conseil 8 Entrée en vigueur

- ✓ L'acte législatif doit contenir un article qui fixe sa date d'entrée en vigueur.
- ✓ Un acte législatif ne peut en principe pas entrer en vigueur de manière rétroactive.
- ✓ Les conditions fixées par la jurisprudence pour permettre exceptionnellement une entrée en vigueur rétroactive sont :
  - > Doit être prévue expressément par un acte législatif.
  - > Doit être raisonnablement limitée dans le temps.
  - > Doit répondre à un intérêt public prépondérant.
  - > Ne doit pas engendrer d'inégalités de traitement choquantes.
  - > Ne doit pas porter atteinte à des droits acquis.
- ✓ Le respect de ces conditions doit pouvoir être justifié lorsque l'acte est adopté par l'autorité (exécutif respectivement législatif selon l'acte).

Conseil 9 Préavis

- ✓ Pour les actes législatifs relevant de l'organe législatif, recommandation de solliciter le préavis des Services de l'Etat.
- ✓ Pour l'ensemble des actes législatifs fixant des taxes dans un domaine de monopole, requérir le préavis du ou de la préposé-e fédéral-e à la Surveillance des prix.

Conseil 10 Règlement d'exécution

- ✓ Mentionner, dans le préambule de l'acte, la base légale sur laquelle il se fonde.
  Exemple : « Le Conseil communal - Le comité // Vu le règlement du … relatif à … // Décide // Art. 1 // Art. 2 // etc. ».
- ✓ Limiter le contenu de l'acte à des règles d'exécution.
- ✓ Ne pas y intégrer du contenu qui figure déjà dans le règlement du législatif.
- ✓ En cas de révision totale du règlement d'exécution, prévoir un avant-dernier article qui abroge l'acte précédent.
- ✓ Prévoir un dernier article qui fixe sa date d'entrée en vigueur.
- ✓ Doit être signé par le syndic/président ou la syndique/présidente, ainsi que par le ou la secrétaire communal/e.

2.4 Examen préalable

Règlements du législatif adoptés ≤ 31.08.2028

Il est vivement conseillé aux communes de soumettre pour préavis à la Direction compétente les règlements ou les modifications de règlements avant de les transmettre pour adoption au législatif. 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.

Cf. page « Règlement-type » pour les instances de contact.

Cf. Annexe 'Exemple de révision partielle d'un règlement'.

Les communes doivent prévoir un **délai minimum de 6 semaines** entre le dépôt du dossier pour examen préalable et la réception du préavis par la Direction (ou Service) concernée, afin de permettre à celle-ci de recueillir les éventuels autres préavis nécessaire à l'élaboration de sa détermination.

Dans la planification générale des étapes d'un projet réglementaire, il convient de tenir compte de deux éléments particuliers, en plus de l'examen préalable par les Services de l'Etat :

> Les règlements contenant des taxes dans un domaine de monopole soumis à la **Surveillance des prix** doivent être préalablement soumis à la Surveillance des prix (SPr) pour avis si le projet de révision prévoit une modification d'une ou de plusieurs taxes ; Si le règlement en vigueur n'avait pas fait l'objet d'une consultation auprès la SPr préalablement à son adoption, l'avis de la SPr est nécessaire même si le montant des taxes demeure inchangé.

  Cf. Annexe 'Obligation de consulter la Surveillance des prix'.

> Les projets de règlements comportant des taxes, des impôts, ou des dépenses telles que des subventions doivent être soumis par l'exécutif à la **commission financière** (art. 72 al. 1 let. d, f et g LFCo). Celle-ci fait part de son préavis à l'intention du législatif (art. 72 al. 2 LFCo).

Le dossier pour l'examen préalable doit comprendre :

✓ La **requête** de la commune indiquant la **date** à laquelle le législatif doit siéger ;
✓ Le **projet de règlement*.**

* A noter que les communes doivent soumettre le projet de règlement **dans son intégralité**. L'ancienne pratique des avenants n'est plus admise.

Règlements du législatif adoptés ≥ 01.09.2028 (ROF 2026_030)

✓ Obligation de requérir le préavis des Services de l'Etat avant l'adoption d'un règlement par le législatif pour les règlements suivants :

  Organisation, scolaire, domaine public, stationnement, déchets, épuration, eau potable

✓ Possibilité de requérir le préavis des Services de l'Etat avant l'adoption d'un règlement par le législatif pour tous les autres règlements.

2.5 Examen final et approbation

Règlements du législatif adoptés ≤ 31.08.2028

En vertu de l'article 148 al. 3 LCo, un règlement du législatif 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 du législatif ne peuvent donc pas déployer leurs effets s'ils n'ont pas préalablement été approuvés.

Le dossier complet d'approbation doit comprendre :

- ✓ La **requête**.
- ✓ **1 exemplaire** original du règlement, signé (président-e/syndic ou syndique + secrétaire) et le cas échéant muni du sceau communal.
- ✓ Pour les règlements contenant des taxes dans un domaine de monopole soumis à la **Surveillance des prix** : la preuve, par le procès-verbal, que le législatif a été informé de l'avis de la SPr, et qu'il a obtenu les explications suffisantes par l'exécutif sur les recommandations qui n'auraient pas été suivies.
- ✓ Pour les règlements contenant des dépenses, des taxes ou des impôts : la preuve, par le procès-verbal, que le législatif a été informé du préavis de la **commission financière**.
- ✓ 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 et les associations de communes : 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 le site internet de la commune (art. 42b al. 2 let. g RELCo) ;
- ✓ L'indication qu'aucun **recours** n'a été déposé contre la décision du législatif dans le délai légal (art. 154 LCo).

Règlements du législatif adoptés ≥ 01.09.2028 (ROF 2026_030)

- ✓ Plus d'approbation des règlements par le canton.
- ✓ **Exception** : règlement de police (et d'autres si la législation spéciale le prévoira dans le futur).

2.6 Entrée en vigueur

Pour les règlements du législatif, il convient de prendre en considération trois éléments :

> Pour les communes avec un conseil général (délai referendum : 30 jours) ou pour les associations de communes (délai referendum : 60 jours), il faut s'assurer que le **referendum** n'a pas été demandé ; à défaut, que 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 l'autorité d'approbation et d'attendre l'issue de la procédure de recours. Le règlement ne pourra entrer en vigueur que si le recours a été rejeté, et la décision prise par le législatif ainsi confirmée ;

> Le règlement doit faire l'objet de l'**approbation** par l'autorité cantonale, qui est constitutive, c'est-à-dire une condition indispensable pour son entrée en vigueur (art. 148 al. 3 LCo).

Si ces trois conditions sont réunies, la date d'entrée en vigueur est **soit** :

> A fixer **par l'exécutif communal**, si le règlement lui en donne la compétence.
> Correspond à la **date d'approbation** par l'autorité cantonale, si le règlement prévoit cette date.
> Correspond à une **date précise**, par exemple le 1er janvier qui suit l'adoption du règlement par le législatif, ou une autre date, si le règlement prévoit cette date. 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 referendum sera-t-il demandé ? combien de temps va prendre la procédure d'approbation ?). La date envisagée pour l'entrée en vigueur devrait prévoir une certaine marge de sécurité.

Dans tous les cas, l'entrée en vigueur ne doit **pas être rétroactive**, ce qui implique qu'aucun règlement n'entre en vigueur à une date antérieure à l'adoption par le législatif. **Exceptionnellement**, la rétroactivité peut être admise aux conditions cumulatives suivantes, lesquelles sont à interpréter de manière restrictive puisqu'il s'agit d'une exception au principe :

> Doit être prévue expressément.
> Doit être raisonnablement limitée dans le temps.
> Doit être justifiée par des motifs pertinents (les motifs économiques sont exclus).
> Ne doit pas engendrer d'inégalités de traitement choquantes, et
> Ne doit pas porter atteinte à des droits acquis.

2.7 Classification systématique

Chaque commune dispose de plusieurs règlements. On peut imaginer différentes manières pour classer les règlements. S'agissant des règlements-types, ils sont pourvus d'un numéro systématique. 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 et pour faciliter les recherches comparatives d'une commune à l'autre.

Cf. Règlements-type.

2.8 Publication

- ✓ Les règlements doivent être publiés sur le site internet (art. 42b RELCo,).
- ✓ Il s'agit de l'ensemble des règlements, c'est-à-dire tant ceux du législatif communal que ceux de l'exécutif.
- ✓ Nous recommandons à cet effet de classer les règlements selon un ordre systématique (cf. chap. 2.7).
- ✓ En ce qui concerne les communes issues d'une fusion, la publication de leur recueil des règlements distingue, jusqu'à l'unification complète de la règlementation (cf. chap. 2.10), les règlements des différentes anciennes communes et leur applicabilité territoriale, au besoin en citant la convention de fusion.

2.9 Abrogation

- ✓ En cas d'abrogation d'un règlement du législatif, les chapitres 2.2 à 2.8 sont également applicables.
- ✓ Cela signifie notamment que, pour être valable, la décision du législatif d'abrogation de l'un de ses règlements doit être approuvée par la Direction qui avait approuvé le règlement (principe de parallélisme des formes), sur préavis notamment du Service des communes.
- ✓ Par transparence, il est recommandé que les règlements abrogés soient conservés sur le site internet à l'endroit où se trouvent les règlements, avec mention que ces règlements ne sont plus en vigueur.

2.10 Fusion : incidence sur la réglementation communale

2.10.1 Unification dans les 2 ans

- ✓ Les communes fusionnées disposent d'un **délai de 2 ans** dès l'entrée en force de la fusion pour unifier leur règlementation (art. 141 al. 1 LCo), avec une particularité pour le règlement des finances (art. 141 al. 3 LCo).
- ✓ Le travail d'unification des règlements communaux ne se résume 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. En outre, la prise en compte des nouvelles bases factuelles (territoire et configuration de la nouvelle commune) commande parfois, selon les cas, également des adaptations de fond plus ou moins marquées.
- ✓ Il conviendra de procéder à un **examen préalable** du projet de règlement unifié (cf. chap. 2.4) 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).
- ✓ Pour la période entre l'entrée en vigueur de la fusion et l'entrée en vigueur de la nouvelle règlementation de la commune fusionnée (max. 2 ans), les communes disposent de **2 possibilités** : règle standard et règle particulière.

2.10.2 Règle standard

Si la convention de fusion ne se prononce pas sur les règlements communaux ou si elle se limite en substance à reprendre l'article 141 al. 1 LCo, on est en présence du régime qui est appelé ici « règle standard » (art. 141 al. 2 LCo).

Cela signifie que 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 dans les 2 ans (chap. 2.10.1). Le règlement des finances constitue une exception (art. 141 al. 3 LCo).

Ce délai ne remet pas en cause d'éventuels autres délais d'adaptation de la réglementation communale institués par la législation spéciale[9].

[9] Par exemple : l'article 45 de la loi du 6 octobre 2011 sur l'eau potable qui institue un délai d'adaptation de 8 ans des règlements communaux dès l'entrée en vigueur de la LEP (échéance : 30 juin 2020)

2.10.3 Règle particulière

Les communes peuvent déroger au régime standard (chap. 2.10.2) en prévoyant dans leur convention de fusion des dispositions spécifiques au sujet des règlements (art. 141 al. 4 LCo). Il est dès lors indispensable de consulter systématiquement la convention de fusion lorsqu'une question concerne un règlement d'une commune fusionnée durant la période transitoire. Les solutions choisies par les communes peuvent varier d'une fusion à l'autre, par exemple :

> La convention de fusion peut prévoir que, 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.

> La convention de fusion peut prévoir que ce sont les règlements de l'une des communes parties à la fusion qui s'appliquent, dès l'entrée en vigueur de la fusion, à l'ensemble du territoire de la nouvelle commune. Une telle clause nécessiterait alors de définir les modalités d'examen et approbation.

Les obligations incombant aux autorités politiques des communes en vertu de l'article 14 de la loi fédérale sur la surveillance des prix (LSPr, RS 942.20) doivent être respectées également dans un contexte de fusion. Ainsi, l'avis préalable de la Surveillance des prix (SPr) est nécessaire et cet avis doit être communiqué pour permettre le vote de l'acte qui fonde la modification ou l'adoption de taxes (soit l'article concerné de la convention de fusion, soit l'abrogation d'un règlement communal).[10]

Cf. Annexe 'Obligation de consulter la Surveillance des prix'.

Ces règles spécifiques ont pour but tantôt de combler des lacunes, tantôt de réaliser une certaine unification matérielle de la règlementation dès l'entrée en vigueur de la fusion.

Exception : Le régime transitoire n'est toutefois pas applicable au **règlement des finances** qui a sa propre disposition impérative (art. 141 al. 3 LCo).

3. Les deux types de révision : totale ou partielle

La révision d'un règlement peut prendre deux formes : la révision totale ou la révision partielle.

L'ordre du jour de la séance du législatif doit indiquer si le vote portera sur l'entier du règlement (révision totale) ou uniquement sur une partie des articles (révision partielle). De plus, le message adressé au législatif devra, dans les deux cas, indiquer en quoi consiste le projet règlementaire et quelles en sont les incidences pour les citoyens/citoyennes et les usagers/usagères.

3.1. Révision totale ou élaboration d'un nouveau règlement

Les procédures relatives à la révision totale d'un règlement existant et à l'élaboration d'un règlement entièrement nouveau, c'est-à-dire dans un domaine où la commune n'avait pas de règlement, sont identiques.

La forme de la révision totale est généralement choisie lorsqu'un grand nombre de modifications ont lieu ou lorsque plusieurs révisions partielles successives rendent le règlement peu lisible. En cas de

[10] Cf. arrêt du Tribunal cantonal du 15 septembre 2020, réf. 604 2019 115 : cet arrêt concerne une abrogation de règlement décidée après le vote sur la convention de fusion qui avait pour conséquence une augmentation de taxes

révision totale, le règlement doit prévoir un article qui abroge le règlement précédent. L'entier du règlement est mis en discussion et voté.

Dans les deux cas (nouveau règlement ou révision totale), la date du règlement correspond à celle de la séance lors de laquelle le législatif l'a adopté. Si la séance a duré plus d'un jour, le règlement portera la date du vote final.

3.2. Révision partielle

La forme de la révision partielle est généralement choisie lorsqu'un règlement existant n'est pas modifié fondamentalement. Le législatif ne se prononce que sur les modifications proposées par l'exécutif, et non pas sur l'entier du règlement.

La date du règlement existant demeure inchangée : il s'agit de la date à laquelle le règlement, nouveau ou totalement révisé, a été adopté dans son ensemble. A cette date, il convient encore d'ajouter la date de la séance du législatif qui l'a révisé partiellement (avec la mention « révision partielle » ou l'indication des articles concernés par la révision), afin d'avoir un historique des modifications.

Aux articles ou alinéas touchés par la révision, il convient d'ajouter des notes de bas de page pour indiquer la date de la séance du législatif ayant adopté à la modification. Variante : Ajouter un tableau des modifications à la fin de l'acte à la place des notes de bas de page.

Cf. Annexe 'Exemple de révision partielle d'un règlement'.

4. Les sanctions pénales dans les règlements

4.1 Les amendes pénales

L'article 84 al. 2 LCo dispose que les règlements du législatif 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 est impérative pour pouvoir infliger une amende dans un cas concret.

De plus, en vertu du principe « nulle peine sans base légale *précise* », il est nécessaire 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).

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 suisse et divergeant du délai ordinaire de recours de 30 jours contre les décisions administratives – ne peut pas être modifié par les communes.

4.2 Les amendes d'ordre

Il n'existe pas d'amende d'ordre de droit communal (art. 85a LCo). Toutefois, les communes qui le souhaitent peuvent, sur délégation de compétence du Conseil d'Etat, percevoir des amendes d'ordre **de droit cantonal ou de droit fédéral**, conformément à la loi sur les amendes d'ordre de droit cantonal et de droit fédéral entrée en vigueur au 1er janvier 2022 (LCAO), spécifiquement l'article 5 al. 1 let. c LCAO.

Contrairement aux amendes pénales (chap. 4.1), les amendes d'ordre sont fixées par une **procédure simplifiée**, c'est-à-dire sans tenir compte ni des antécédents ni de la situation personnelle du prévenu ou de la prévenue, et valent uniquement pour les infractions de peu d'importance.

Cette **délégation** aux communes est possible pour les infractions aux législations suivantes (art. 11 LCAO ; art. 5s. de l'ordonnance sur les amendes d'ordre de droit cantonal et de droit fédéral [OCAO]) :

> Amendes d'ordre de **droit cantonal** : gestion des déchets ; détentions des chiens ; forêts et protection contre les catastrophes naturelles ; autres si des circonstances particulières l'exigent pour garantir l'ordre et la sécurité publics et la salubrité.

  Les infractions et les montants sont exhaustivement listés dans l'annexe 1 de l'OCAO.

> Amendes d'ordre de **droit fédéral** : circulation routière ; concurrence déloyale ; protection de l'environnement ; tabagisme passif ; forêts et protection contre les catastrophes naturelles ; navigation intérieure.

  Les infractions et les montants sont exhaustivement listés dans les annexes 1 et 2 de l'ordonnance fédérale sur les amendes d'ordre (OAO ; RS 314.11).

Les communes souhaitant faire usage de cette possibilité doivent prévoir les dispositions utiles dans les **règlements** concernés du législatif. En particulier, les règlements doivent autoriser l'exécutif à percevoir des amendes d'ordre et désigner les organes compétents pour les infliger (art. 12 al. 1 let. a LCAO). Les communes doivent en outre bénéficier de la délégation de compétence du Conseil d'Etat les autorisant à infliger des amendes d'ordre. Pour plus de renseignements à ce sujet, elles sont priées de s'adresser à l'instance compétente en fonction du règlement concerné.

Le produit des amendes d'ordre que les communes encaissent leur est acquis (art. 22 LCAO).

Liens :

« Règlement-type » avec les instances de contact

Ordonnance fédérale du 16 janvier 2019 sur les amendes d'ordre (OAO ; RS 314.11)

Loi cantonale sur les amendes d'ordre de droit cantonal et de droit fédéral (LCAO ; RSF 33.1)

Ordonnance cantonale sur les amendes d'ordre de droit cantonal et de droit fédéral (OCAO ; RSF 33.11)

III. Statuts d'associations de communes

5. Statuts-types

Pour les associations de communes, il existe des statuts-types téléchargeables depuis le site internet du Service des communes.

Règlements et statuts, sous 'Administration générale'

6. Création d'une nouvelle association

La constitution d'une association de communes nécessite l'approbation du Conseil d'Etat (art. 109bis al. 2 LCo).

Une 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 délégué-e-s 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. 109bis al. 2 LCo). Les statuts-types prévoient enfin une disposition désignant l'organe chargé de convoquer la première assemblée des délégué-e-s.

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.

7. Révision des statuts d'une association existante

7.1. 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.

7.2. 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 délégué-e-s. 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 délégué-e-s.

Le dossier pour l'examen préalable doit comprendre :

- ✓ La **requête** de l'association indiquant la date à laquelle l'assemblée des délégué-e-s aura lieu ;
- ✓ Le **projet de statuts***

* *En entier, et non pas seulement les extraits modifiés*.

Pour la forme de la révision (partielle ou totale), il est renvoyé au chapitre 3.

Les associations doivent prévoir suffisamment de temps, **minimum de 6 semaines,** entre le dépôt du dossier pour examen préalable et la réception du préavis, afin de permettre au Service des communes de recueillir tous les préavis nécessaires à l'élaboration de sa détermination.

7.3. Examen final et approbation

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 exemplaire original des **statuts signés** par le président ou la présidente de l'assemblée des délégué-e-s et par le ou la secrétaire ainsi que, en cas de modifications essentielles, par les communes membres ;
- ✓ Le **procès-verbal** signé de l'assemblée des délégué-e-s, 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 ;
- ✓ L'indication qu'aucun **recours** n'a été déposé ni contre la décision de l'assemblée des délégué-e-s, ni contre les décisions des communes le cas échéant (art. 154 par renvoi de l'art. 131 LCo)

7.4. Publication

A noter qu'en vertu de l'article 42b al. 2 let. e RELCo, les statuts doivent être publiés sur le site internet des associations, comme tous les autres actes listés à l'article 42b RELCo.

Le site internet des communes membres doit prévoir un lien qui y renvoie.

7.5 Conséquence en cas de fusion de communes

En cas de fusion, la nouvelle commune reprend automatiquement tous les engagements des anciennes communes qui n'auraient pas été résiliés au jour de la fusion (art. 140 LCo).

Ainsi, si les communes qui fusionnent ne font pas déjà partie de la même association, elles doivent, durant le processus de fusion, décider par laquelle des associations sera effectuée la tâche concernée dès la fusion. La décision d'adhérer à une nouvelle association ou la décision de quitter une association relève du législatif communal (art. 10a al. 1 let. f LCo). La décision devra tenir compte des délais de résiliation prévus par les statuts de l'association concernée ou, le cas échéant, des éventuelles conséquences d'une résiliation anticipée.

S'agissant de l'association (ou les associations) dont la nouvelle commune fera partie dès la fusion, ses statuts devront être :

> Soit annotés :

C'est le cas si aucune modification de fonds ne s'impose. Une annotation est une simple information par une note informative de bas de page, c'est-à-dire sans marge de manœuvre pour l'association, et donc sans modification sur le contenu des statuts. Ces annotations peuvent être ajoutées par le secrétariat de l'association (par ex. note de bas de page aux endroits où figure, dans les statuts, la commune de A avec la remarque "Intégration de la commune de B, à la suite

de la fusion de la commune A-B au [date]"). Les statuts ainsi annotés doivent être publiés sur le site internet de l'association et être transmis aux communes membres, au SCom et au Service de l'Etat concerné par la matière de l'association.

> Soit modifiés :

C'est le cas si des modifications sur le contenu des statuts sont nécessaires pour tenir compte de la nouvelle situation dès la fusion, par exemple en cas de modification de la représentation des communes dans les organes ou dans la clé de répartition. La procédure de l'article 113 LCo s'applique, c'est-à-dire que la modification nécessite une décision de l'assemblée des délégué-e-s puis l'approbation par la DIAF, sur le préavis des Services de l'Etat concernés par le domaine.

III. Excursus : Entente intercommunale (art. 108 LCo)

- ✓ Entente intercommunale = convention (contrat) entre communes pour l'exécution en commun d'une tâche.
- ✓ 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.
- ✓ Convention-type actuellement disponible dans les domaines suivants : protection de la population, sépultures et accueil extrascolaire.
- ✓ 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 ou que les compétences financières de l'exécutif soient suffisantes pour couvrir l'engagement sur toute la durée prévisible (seuils de compétences financières selon le règlement communal des finances).
- ✓ Pour les relations avec les instances cantonales, il est renvoyé par analogie au chapitre 1.3 sur les règlements de l'exécutif : 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.
- ✓ Doit être publiée sur le site internet des communes (art. 42b al. 2 let. e RELCo).

IV. Excursus : Collaboration transfrontalière (art. 132 LCo)

La collaboration intercommunale au-delà du canton est encouragée (art. 132 LCo). Dans ce cas, il convient de :

- ✓ Déterminer la forme de collaboration : association de communes, entente intercommunale ou autre.
- ✓ Déterminer le droit applicable, 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 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 intercantonale ad hoc pour régler le droit applicable.

- ✓ Déterminer 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.
- ✓ Requérir l'approbation de l'acte de collaboration (statuts de l'association ou convention intercommunale) par le Conseil d'Etat via le Service des communes.

Annexes

—

Exemple de révision partielle d'un règlement
Obligation de consulter la Surveillance des prix

Exemple d'une révision partielle d'un règlement existant (extrait)

Règlement sur la détention et l'imposition des chiens

L'assemblée communale */ Le conseil général*

Vu la loi du 2 novembre 2006 sur la détention des chiens (LDCh ; RSF 725.3) ;
Vu le règlement du 13 juin 2023 sur la détention des chiens (RDCh ; RSF 725.31) ;
Vu la loi du 25 septembre 1980 sur les communes (LCo ; RSF 140.1) ;
Vu la loi du 10 mai 1963 sur les impôts communaux (LICo ; RSF 632.1),

Edicte :

CHAPITRE PREMIER : Objet

[articles 1 à 6 non reproduits pour cet exemple]

Art. 7 Espaces interdits aux chiens et tenue en laisse (art. 30 LDCh)

[1] Les chiens sont interdits dans l'enceinte du cimetière.
[2] Les chiens doivent obligatoirement être tenus en laisse dans les lieux suivants, selon signalisation spécifique sur place :
- abords de l'école primaire ;
- places de jeux.
[3] …[1]

[articles 8 à 11 non reproduits pour cet exemple]

Art. 12 Montant de l'impôt

Le montant de l'impôt est de 100 francs par chien et par année.[2]

[articles 13 à 19 non reproduits pour cet exemple]

CHAPITRE 7 : Dispositions finales

Art. 20 Abrogation

Le règlement du 4 mai 2010 concernant la perception d'un impôt sur les chiens est abrogé.

---

[1] Supprimé selon décision de l'assemblée communale du 10 décembre 2025.
[2] Modifié selon décision de l'assemblée communale du 10 décembre 2025.

Art. 21 Entrée en vigueur

[1] Le présent règlement entre en vigueur dès son approbation par la Direction des institutions, de l'agriculture et des forêts.

[2] La révision du 10 décembre 2025 entre en vigueur le 1er janvier 2026, sous réserve de son approbation par la Direction des institutions, de l'agriculture et des forêts.

Adopté par l'assemblée communale le 27 novembre 2018 et le 10 décembre 2020 (art. 7 al. 3 et 12).

Le / La Secrétaire

Le Syndic / La Syndique
Le Président / La Présidente

Sceau communal

Approuvé par la Direction des institutions, de l'agriculture et des forêts le 15 septembre 2023 et le .....

Le/La Conseiller/ère d'Etat, Directeur/trice

Variante pour indiquer les révisions : Insérer le tableau ci-après à la place des notes de bas de page.

Tableau des modifications

Adoption	Elément touché	Type de modification	Entrée en vigueur
00.00.0000	Acte	acte de base	00.00.0000
00.00.0000	Art. …	modifié	00.00.0000
00.00.0000	Art. … al. …	introduit	00.00.0000
00.00.0000	Art. … al. …	abrogé	00.00.0000

Obligation de consulter la Surveillance des prix

Date : 30.09.2021
Mise à jour : 16.03.2026 (pt 7)

Remarques introductives

La loi fédérale du 20 décembre 1985 concernant la surveillance des prix (LSPr, SR 942.20) est entrée en vigueur le 1er juillet 1986. Les services cantonaux chargés d'approuver les règlements communaux n'avaient alors pas conscience de l'obligation qui était imposée aux communes, car le champ d'application de la LSPr vise les entreprises puissantes sur le marché relevant du droit public ou du droit privé (art. 2 LSPr), Or, les autorités politiques des communes sont bien mentionnées dans l'article 14 al. 1 LSPr comme autorités, au même titre que les autorités politiques de la Confédération ou des cantons, devant prendre au préalable l'avis du Surveillant des prix.

Cela dit, certaines communes ont consulté la SPr longtemps avant la diffusion du présent document et les services de l'Etat avaient procédé à des échanges entre eux et avec la SPr concernant la procédure à suivre.

Le 15 septembre 2020, le Tribunal cantonal (TC) a admis le recours d'un propriétaire invoquant le grief du manque de consultation préalable de la SPr (arrêt 604 2019 115). Cet arrêt, entré en force par la décision du Tribunal fédéral (TF) du 26 octobre 2020 déclarant le recours de la commune irrecevable, confirme que les communes sont bien soumises à cette obligation.

Ce document a été préalablement soumis à la Surveillance des prix (SPr).

1. Contenu de l'obligation et base légale

Les autorités politiques des communes fixant des taxes, sous forme d'un règlement de portée générale, d'un règlement d'exécution ou d'un tarif, sont tenues de *prendre l'avis* de la Surveillance des prix (SPr) *préalablement* à la modification prévue d'une taxe, qu'il s'agisse d'une autorité exécutive ou législative et qu'il s'agisse d'une taxe fixe ou d'une fourchette de montant. Les autres collectivités publiques, comme les associations intercommunales et les organismes de droit public, ne sont pas soumises à l'article 14 LSPr mais aux articles 6ss LSPr[1], c'est-à-dire que l'avis de la SPr n'est pas obligatoire mais facultatif. Nous recommandons toutefois à ces collectivités de procéder de la même manière que les communes.

L'autorité *fait état* de l'avis ou du renoncement à donner un avis de la SPr au moment de sa décision concernant la taxe :

- Si la SPr émet une recommandation qui est respectée, il en est fait *mention*.
- Si l'autorité s'écarte des recommandations de la SPr, elle doit *motiver* ses raisons de ne pas suivre ces recommandations.

Cette détermination intervient lorsque le conseil communal transmet le projet de règlement au législatif communal (dans le message du conseil communal soumettant le projet de règlement à l'assemblée communale ou au conseil général). Si la taxe en cause relève de la compétence du conseil communal, ces éléments figurent dans la motivation de la décision du conseil communal (sur la procédure à suivre au niveau communal cf. également pt 5 ci-dessous).

La base légale de la consultation préalable est l'article 14 de la loi fédérale du 20 décembre 1985 concernant la surveillance des prix (LSPr, RS 942.20). Cette disposition a la teneur suivante :

[1] Cf. Tercier, Bovet, Martenet éditeurs, Commentaire romand, Droit de la concurrence, 2e édition, Bâle 2012, no 19 in fine, p. 1763.

Section 5 Mesures en cas de prix fixés ou approuvés par les autorités

Art. 14 LSPr

[1] Si une autorité législative ou exécutive de la Confédération, d'un canton ou d'une commune est compétente pour décider ou approuver une augmentation[2] de prix proposée par les parties à un accord en matière de concurrence ou par une entreprise puissante sur le marché, elle prend au préalable l'avis du Surveillant des prix. Le Surveillant peut proposer de renoncer en tout ou partie à l'augmentation de prix ou d'abaisser le prix maintenu abusivement.

[2] L'autorité mentionne l'avis du Surveillant dans sa décision. Si elle s'en écarte, elle s'en explique.

[3] En examinant si une augmentation de prix est abusive, le Surveillant tient compte des intérêts publics supérieurs qui peuvent exister.

2. Règlements et tarifs concernés

La base légale fédérale (art. 14 LSPr) ne spécifie pas les domaines concernés. Dans la pratique, il s'agit surtout des tâches communales obligatoires telles que la gestion des déchets, la distribution d'eau potable ainsi que l'évacuation et l'épuration des eaux. Des outils spécifiques sont d'ailleurs mis à disposition par la SPr pour l'examen des taxes dans ces trois domaines (cf. pt 5 ci-dessous).

La consultation des rapports annuels de la SPr (voir lien sous le pt 7 ci-dessous) permet de confirmer que ces trois domaines (déchets, eau potable, épuration) donnent lieu à la plupart des demandes, mais que d'autres domaines sont aussi concernés, pour autant qu'une situation de monopole soit constatée, tels que : électricité, gaz, stationnement de véhicules, stationnement de bateaux, accueil extrafamilial, cimetière, émoluments et contributions de remplacement en matière de constructions et d'aménagement du territoire, naturalisations (liste non exhaustive).

3. Compétences de la Surveillance des prix et méthodes d'examen

A l'égard des collectivités publiques, la SPr a la compétence d'émettre des *recommandations*. Les recommandations peuvent consister à augmenter moins fortement une hausse de taxe prévue. La recommandation n'est pas liante comme telle, mais la loi oblige l'organe public à faire état des raisons qu'il estime avoir de ne pas devoir suivre, en tout ou en partie, l'avis de la SPr.

La recommandation peut également porter sur une taxe qui est inchangée, voire qui est baissée, à savoir si la SPr devait arriver à la conclusion que la taxe est en l'occurrence (toujours) trop élevée (cf. art. 14 al. 1 in fine LSPr : « Le Surveillant peut proposer [...] d'abaisser le prix maintenu abusivement » et art. 7 LSPr).

4. Conséquences en cas de non-respect des obligations de consultation préalable

En cas de non-respect des obligations de consultation préalable, la *procédure* d'adoption du règlement ou du tarif est entachée d'un vice de forme. Un grief d'annulation pourrait ainsi être invoqué dans le cadre d'un recours dirigé soit directement contre le règlement ou le tarif (dans les 30 jours depuis l'adoption du règlement), soit contre une décision d'application (dans les 30 jours depuis la facture[3]).

[2] Y compris les baisses ou un maintien abusif de taxes, selon interprétation de la Surveillance des prix.

[3] Il est précisé que l'admission d'un recours contre une facture pour ce motif (absence de consultation préalable de la surveillance des prix) a uniquement un effet sur la facture contestée, et non pas sur le règlement qui reste en vigueur et applicable jusqu'à son éventuelle modification par le législatif communal. Les factures entrées en force, c'est-à-dire toutes celles qui n'ont pas été contestées dans les 30 jours depuis leur notification, ne sont plus annulables pour ce motif, ni par les citoyen-e-s, ni par les communes. Les communes concernées soumettent dans les meilleurs délais leurs règlements, y compris le cas échéant les tarifs du conseil communal, à la SPr sous forme de projets pour avis pour remédier à ce vice, et en y joignant les documents nécessaires à l'examen par la SPr (cf. pt. 7 ci-dessous). Il doit s'agir d'un projet de règlement, car la SPr ne se prononce que dans le cadre d'une procédure de révision et non pas a posteriori sur les règlements qui ont déjà été votés.

5. Procédure à suivre au niveau communal

5.1 Pour les règlements soumis à l'approbation du canton

Il est proposé de procéder à la consultation de la SPr en parallèle à l'examen préalable des projets de règlement. En effet, les organes de l'Etat n'examinent pas la hauteur des taxes. Le fait de procéder simultanément à l'examen préalable et à la consultation de la SPr permet de gagner du temps.

Pour les règlements les plus importants, à savoir ceux des domaines des déchets, de l'eau potable et de l'épuration, la SPr a mis à disposition différentes méthodes d'examen, qui peuvent varier entre une déclaration d'auto-contrôle et un examen complet des documents par la SPr. Selon l'option retenue par la commune, les documents à fournir à la SPr sont différents. A cet égard, les communes sont priées de se référer aux informations sur l'obligation d'audition selon l'article 14 LSPr (cf. documents téléchargeables via le premier lien reproduit sous le pt 7 ci-dessous). La durée d'examen indiquée par la SPr est de 30 jours à 8 semaines dès réception du dossier complet.

Une fois la recommandation de la SPr reçue, le conseil communal doit se déterminer et, en cas de non-suivi total ou partiel, indiquer les raisons dans le message adressé au législatif. En cas de suivi, il suffit d'indiquer ce fait dans le message. Il est précisé que, quelle que soit la recommandation de la SPr, le règlement communal doit respecter les normes cantonales fribourgeoises régissant le domaine concerné. En cas de doute, le service de l'Etat compétent peut à nouveau être consulté. Le but des services de l'Etat est toutefois de parvenir à un minimum de divergences de vues matérielles avec la SPr. Des démarches à cet effet sont en cours.

5.2 Pour les règlements non soumis à l'approbation du canton

Pour les règlements de l'exécutif communal, le devoir de motivation porte sur la décision du conseil communal au moment de la fixation des taxes dans le tarif ou le règlement d'exécution. La motivation doit ressortir du procès-verbal de la séance du conseil communal.

Pour les documents à transmettre à la SPr et la durée d'examen, il est renvoyé au point 5.1 ci-dessus.

6. Procédure au niveau de l'approbation des règlements par le canton

Remarque préalable : le canton a soumis les règlements types dans les domaines de l'eau potable et des eaux usées à la SPr. Des discussions sur certains points sont encore en cours. Néanmoins, l'obligation incombant aux communes de consulter préalablement la SPr mérite d'être rappelée indépendamment de l'état d'avancement des discussions entre le canton et la SPr.

L'obligation de consulter préalablement la SPr relève de la responsabilité des communes, mais comme on l'a vu sous le point 4 ci-dessus, le défaut de consultation peut entraîner des conséquences sur l'applicabilité d'un règlement. Lorsque l'acte concerné est du ressort de l'exécutif, donc pas soumis à une approbation de l'Etat, les instances cantonales ne seront pas informées des démarches entreprises.

En revanche, dans le cadre des règlements de portée générale, soumis à l'approbation par la Direction concernée du Conseil d'Etat, le dossier d'approbation renseignera, le cas échéant, sur les démarches entreprises auprès de la SPr. En cas de vice dans la procédure de consultation sur un règlement soumis à l'obligation de consultation préalable de la SPr, le traitement suivant est envisagé :

- Si le dossier soumis pour approbation ne renseigne pas sur les démarches entreprises auprès de la SPr, la procédure d'approbation est suspendue et un délai raisonnable est donné à la commune pour y remédier.
- Si la commune a omis de requérir l'avis préalable de la SPr, la commune peut exceptionnellement soumettre *a posteriori* ce règlement à la SPr pour avis, puisque la SPr peut entrer en matière sur un règlement non encore en vigueur (ce qui est le cas si le règlement n'a pas encore été approuvé par l'autorité cantonale d'approbation). En l'absence de recommandations émises par la SPr, le vice peut être considéré comme corrigé et la procédure d'approbation pourra se poursuivre. En cas de recommandations émises par la SPr, la procédure d'approbation est stoppée et le règlement

devra être resoumis au législatif communal pour qu'il confirme ou non sa décision, en fonction des recommandations émises par la SPr et de la proposition du conseil communal.

L'autorité d'approbation ne se prononce que sur l'obligation *formelle* de requérir préalablement l'avis de la SPr. Elle ne se prononce pas sur la question de savoir, le cas échéant, si les motifs invoqués par l'autorité communale de ne pas suivre, en tout ou en partie, la recommandation de la SPr sont justifiés ou suffisants. En d'autres termes, l'instance d'approbation du règlement communal n'assume aucune fonction d'arbitrage entre l'avis de la SPr et le point de vue de l'organe public. Elle ne fait que vérifier que la démarche de consultation de la SPr a bien été respectée.

7. Documentation complémentaire

Le site de la SPr contient notamment :

- Des questions fréquemment posées (FAQ), cf. son chapitre « Autorités – Obligation de consulter le Surveillance des prix (art. 14 ss LSPr).
- Des pages thématiques contenant des renseignements supplémentaires par exemple pour l'eau potable, les déchets, les eaux usées, et les tarifs de stationnement.
- Un document « Informations sur l'obligation d'audition pour les communes et les cantons conformément à l'art. 14 LSPr » qui indique les documents à joindre (p. 4).
- Les rapports annuels de la SPr qui listent les recommandations émises chaque année par la SPr (cf. partie III. Statistiques, pt 3, et annexe de chaque rapport annuel).
- Un comparatif de tarifs dans les domaines de l'approvisionnement en eau, l'élimination des eaux usées et l'élimination des déchets.

Service des communes SCom
Rue de Zaehringen 1, Case postale, 1701 Fribourg
www.fr.ch/scom

Amt für Gemeinden GemA
Rue de Zaehringen 1, Postfach, 1701 Freiburg
www.fr.ch/gema

—