Compétences de la commission financière

Bases légales

< Loi sur les finances communales du 22 mars 2018 (LFCo ; RSF 140.6)
< Ordonnance sur les finances communales du 14 octobre 2019 (OFCo ; RSF 140.61)

Avant d'expliciter et d'illustrer les compétences dévolues à la commission financière des collectivités locales, il est nécessaire de rappeler en détail les dispositions légales qui la concernent.

1. Dispositions de la législation

1.1. Loi sur les finances communales LFCo

Art. 70 Commission financière – Organisation

[1] La commission financière se compose d'au moins cinq membres. Ils sont élus par l'assemblée communale ou le conseil général pour la législature parmi les citoyens et citoyennes actifs de la commune ou les membres du conseil général.

[2] Ne sont pas éligibles les membres du conseil communal et les membres du personnel communal. Pour le reste, l'article 15bis de la loi du 25 septembre 1980 sur les communes s'applique.

Art. 71 Commission financière – Relations avec le conseil communal et délais

[1] Le conseil communal fournit à la commission financière, vingt jours au moins avant l'assemblée communale ou la séance du conseil général, les documents relatifs aux affaires énumérées à l'article 67 al. 1 et lui donne les renseignements nécessaires à l'exercice de ses attributions.

[2] Le rapport et les préavis de la commission financière sont communiqués au conseil communal au moins trois jours avant l'assemblée communale ou la séance du conseil général.

Art. 72 Commission financière – Attributions

[1] La commission a les attributions suivantes :

a) elle examine le plan financier et ses mises à jour ;
b) elle examine le budget ;
c) elle examine les crédits et les éventuels dépassements de crédits nécessitant un vote de l'assemblée communale ou du conseil général ;
d) elle examine les actes susceptibles d'entraîner des dépenses dépassant le seuil de compétence du conseil communal tels que statuts, règlements ou conventions ;
e) elle examine les propositions d'aliénation de biens communaux dépassant le seuil de compétence du conseil communal ;
f) elle examine les propositions de modification des coefficients et taux d'impôts ;
g) elle examine les règlements ou modifications de règlements portant sur des taxes ;
h) elle prend position sur le rapport de l'organe de révision à l'intention de l'assemblée communale ou du conseil général ;
i) elle émet une proposition de désignation de l'organe de révision à l'intention du conseil général ou de l'assemblée communale.

[2] Dans les cas prévus à l'alinéa 1, la commission fait rapport à l'assemblée communale ou au conseil général et lui donne son préavis sous l'angle financier.

[3] La commission financière est compétente pour apprécier le caractère nouveau ou lié d'une dépense dont le montant excède la compétence du conseil communal.

[4] La commission fait valoir, moyennant l'autorisation du préfet, des prétentions en responsabilité civile contre les membres du conseil communal lorsque l'assemblée communale ou le conseil général l'en a chargée.

1.2. Ordonnance sur les finances communales OFCo

Art. 34 Commission financière (art. 2 al. 2 et 70 LFCo)

[1] En dérogation à l'article 70 al. 1 LFCo, la commission financière des associations de communes, des agglomérations et des bourgeoisies se compose d'au moins trois membres.

[2] La commission financière désigne un ou une secrétaire. L'administrateur ou l'administratrice des finances ne peut pas assumer cette fonction.

2. Attributions de la commission financière

2.1. Organisation

La commission financière est composée de membres élus par l'assemblée communale ou le conseil général pour la législature parmi les citoyens et citoyennes actifs de la commune ou les membres du conseil général. Pour rappel, les membres de la commission financière d'un établissement communal sont les mêmes personnes que celles de la commune.

Concernant les associations de communes, la nouvelle loi sur les communes, par renvoi au futur article 70 al. 3 LFCo, précise que les membres de la commission financière peuvent ne pas être des délégué.e.s de l'association.

La commission financière examine et préavise les opérations financières de la collectivité, ainsi que les actes pouvant entraîner des dépenses, qui dépassent les compétences financières de l'exécutif fixées dans le règlement des finances.

Elle propose l'organe de vérification des comptes (révision externe) au législatif ; ce dernier le désigne.

2.2. Compétences

La commission financière n'est **pas une commission de gestion** : elle établit son préavis sous l'**angle financier uniquement**. Dans ce sens, elle ne se prononce pas sur l'opportunité de l'investissement mais a pour tâche de vérifier si la commune a la capacité financière à réaliser les investissements proposés par le conseil communal en vue de son développement.

Le préavis de la commission financière **ne porte pas sur une argumentation politique**. Son rôle est de s'assurer que le financement des dépenses prévues soit garanti. Dans ce sens, le législatif doit pouvoir se reposer sur sa recommandation pour savoir quelle décision prendre. Il appartient en effet au législatif de considérer les aspects politiques tout en ayant une vision objective des aspects financiers.

Elle doit s'assurer que la commune dispose d'une situation financière suffisante pour assumer à long terme les **charges générées par les investissements** ; elle doit mesurer les impacts financiers de ces engagements sur les finances communales.

La palette des projets figure dans le **plan financier**, qui est de la seule compétence du conseil communal. La commission financière donne son avis ou émet des commentaires à son égard mais n'a pas d'effet sur son contenu. Elle prend acte de la planification financière et, à ce titre, son avis est purement indicatif. Toutefois, il appartient à la commission financière d'examiner si les projets annoncés dans le plan financier peuvent être assumés financièrement par la commune, mais **elle n'est pas appelée à fixer la priorité des investissements**.

En outre, les communes ont la possibilité de fixer des seuils de compétence financière assez bas dans leurs règlements sur les finances communales, de façon à réserver la compétence de la commission financière de donner un préavis (et au législatif de se prononcer formellement sur l'objet).

3. FAQ illustrant le rôle de la commission financière

3.1. Lors de l'établissement des budgets, quels sont les droits et possibilités de la commission financière pour y apporter des modifications ?

S'agissant du rôle de la commission financière dans le cadre de l'établissement des budgets, elle doit examiner le budget, en faire rapport au législatif et lui donner son préavis sous l'angle financier (cf. art. 72 al. 1 let. b et al. 2 LFCo). Le préavis de la commission financière est donné sous l'angle purement financier et non sous l'angle de l'opportunité.

La commission financière ne peut pas donner un préavis négatif sur des questions d'opportunité. Elle peut recommander le refus si elle estime que le plan financier le justifie.

Par exemple, elle peut donner un préavis négatif sur une planification financière qui n'est pas adéquate ou si la commune n'a pas la capacité financière alors qu'une augmentation d'impôts n'est pas prévue.

Son rôle est de s'assurer que le financement soit garanti. Le législatif doit pouvoir se reposer sur la commission financière pour savoir quelle décision prendre sous l'angle financier. La commission financière ne pourrait s'opposer à la volonté de l'exécutif que si le financement n'était pas garanti.

En outre, lors du vote du budget, la commission financière peut déposer des amendements dans les limites de ses attributions et non sur des questions d'opportunité (cf. art. 42 al. 2 LCo). Dans ce sens, elle peut proposer des alternatives afin de trouver une solution qui garantisse la capacité financière de la commune.

Seul le législatif peut apporter des modifications aux budgets sur des questions d'opportunité.

Des informations sont disponibles dans l'*info'SCom 20/2020 « Modifications introduites par la législation sur les finances communales »* ainsi que dans la *« Présentation MCH2 – Conseil communal / Commission financière »* qui précisent les compétences.

3.2. La commission financière pourrait-elle avoir une voix consultative sur les projets votés dans les associations de communes ?

Les associations de communes disposent de leur propre commission financière : l'article 126 LCo prévoit que les règles sur la commission financière (art. 70 à 72 LFCo) s'appliquent aussi aux associations de communes. La commission financière d'une commune membre n'a donc pas de voix consultative à proprement parler sur les projets votés dans les associations de communes.

En cas de referendum, ce sont les citoyennes et citoyens et pas les commissions financières qui se prononcent sur les décisions de l'assemblée des délégués.

Au moment de l'examen des statuts d'une association de communes, les commissions financières des communes membres donnent leur avis sur les effets financiers de l'adoption des statuts par leurs communes (art. 72 al. 1 let. d LFCo). Ce n'est encore une fois pas un préavis sur l'opportunité, il s'agit de déterminer si la commune a la capacité financière d'assumer les charges liées aux tâches de l'association de communes.

La commission financière peut proposer que le conseil communal revienne sur les statuts d'une association de communes avec une proposition sur les effets financiers afin de garantir le financement de la dépense par la commune.

3.3. La commission financière peut-elle s'abstenir de donner un préavis ?

Non, le rôle de la commission financière est de donner formellement un préavis pour que le législatif puisse connaître les effets financiers des décisions qu'il doit prendre. La commission financière doit donc faire rapport au législatif et lui donner son préavis sous l'angle financier (art. 72 al. 2 LFCo).

3.4. Lors de l'établissement d'un préavis, le vote de la commission financière est-il valable si le nombre d'abstentions est supérieur au nombre de voix exprimées ?

Non. À défaut de disposition contraire dans le règlement du conseil général, les membres de la commission financière sont tenus de se prononcer sur les objets que la commission doit préaviser. Le préavis de la commission doit donc résulter d'une prise de position de celle-ci. **Si le nombre d'abstentions est supérieur au nombre de voix exprimées, la commission ne peut pas être considérée comme s'étant valablement prononcée.**

Une commune disposant d'un conseil général peut toutefois régler cette question dans son règlement du conseil général. À défaut de dispositions communales, l'obligation des membres de la commission financière de se prononcer découle de l'article 64 al. 2 LCo, applicable par renvoi des articles 51bis et 15bis LCo.

3.5. Le préavis de la commission financière peut-il être modifié au cours de la séance du législatif ?

Oui. En présence d'éléments nouveaux, la commission financière peut modifier son préavis au cours de la séance du législatif. Pour ce faire, **la séance doit être suspendue afin de permettre aux membres de la commission financière de se réunir et de se prononcer sur la modification du préavis**. La commission doit procéder à un vote et ce nouveau préavis doit faire l'objet d'un bref procès-verbal.

3.6. Outre l'examen des objets qui lui sont soumis et l'émission de préavis, de quels moyens d'intervention la commission financière dispose-t-elle ? Peut-elle notamment formuler des propositions ou des amendements ?

Comme expliqué à la question 3.1., la commission financière peut déposer des amendements dans les limites de ses attributions, soit uniquement sur les aspects financiers des objets qui lui sont soumis, et non sur des questions d'opportunité.

Elle peut notamment proposer une augmentation ou une baisse d'impôts. Elle peut également formuler une proposition portant sur les coefficients ou les taux d'impôts différente de celle du conseil communal.

3.7. La commission financière doit se contenter d'émettre un avis uniquement sur la capacité financière de la commune à engager les moyens nécessaires pour un investissement. Son mandat est-il toutefois plus large ?

La commission financière **ne préavise pas seulement les investissements, mais toutes les décisions du législatif à caractère financier énumérées à l'article 72 al. 1 LFCo**.

S'agissant des investissements en particulier, la commission financière doit donner son préavis lorsque l'impact financier estimé dépasse le seuil de compétence financière du conseil communal. Le préavis de la commission financière est donné sous l'angle purement financier.

3.8. L'article 72 al. 3 de la LFCo mentionne que la commission financière est compétente pour apprécier le caractère nouveau ou lié d'une dépense dont le montant excède la compétence du conseil communal. Comment peut-on préciser cette compétence ?

Le conseil communal a l'obligation de demander le préavis de la commission financière lorsqu'une dépense liée dépasse son seuil de compétence. Selon l'article 72 al. 3 LFCo, la commission financière doit donner son appréciation quant à la nature liée de la dépense au conseil communal. La commission financière doit notamment déterminer si la dépense est liée par l'urgence de la réalisation ou inscrite dans un concept global, à savoir que sa non-réalisation aurait des conséquences négatives (financières ou autres) sur le bon fonctionnement de la commune.