

Procédure à suivre lors du vote du budget

—
info'SCom 24 / 2024



ETAT DE FRIBOURG
STAAT FREIBURG

Service des communes SCom
Amt für Gemeinden GemA

Procédure à suivre lors du vote du budget

1. Remarque introductive	3
2. Application du principe de l'équilibre financier	3
3. Procédure à suivre	4
3.1. Présentation générale du budget de résultats et des investissements	4
3.2. Éventuelles modifications des coefficients et/ou des taux d'impôts	4
3.3. Présentation détaillée du budget de résultats et du budget des investissements	5
3.4. Reprise du débat et votes des amendements	5
3.5. Vote des crédits d'engagement	5
3.6. Vote du budget de résultats et des crédits d'engagement	6
4. Modalités en cas de dépôt d'amendement	6
4.1. Généralités	6
4.2. Dépense liée	6
4.3. Dépense nouvelle	6
4.4. Rôle de la commission financière	7
5. Exemple d'ordre du jour	7
6. Absence de budget au début de l'exercice	9
6.1. Exigence légale	9
6.2. En cas de manquement	9
6.3. Procédure en cas de refus du budget	9

Fribourg, octobre 2024

Modifications du 28 janvier 2025 :

- Corrections mineures aux points 4.4 et 6.3

1. Remarque introductive

Certaines communes connaissent parfois des difficultés lors du vote du budget. Ces difficultés proviennent du fait que des amendements peuvent être déposés par rapport au projet de budget présenté par l'exécutif. En outre, certains montants inscrits au budget de résultats dépendent de crédits d'engagement, dans certains cas de décisions relatives à une modification des coefficients et/ou des taux de l'impôt, prises par l'assemblée communale ou le conseil général. En cas de refus de l'un ou de l'autre objet, le budget de résultats doit pouvoir être corrigé afin d'éviter que le budget ne soit refusé dans son intégralité. Il en va de même pour le budget des investissements. Pour ces raisons, le Service des communes fixe, par voie d'instruction, la procédure à suivre.

Cette nouvelle publication constitue une mise à jour de l'*info'SCom 11/2006 Instructions sur la procédure à suivre lors du vote du budget* et le remplace.

Le Service des communes et la Préfecture restent à disposition pour tout complément d'information ou soutien dans leurs domaines de compétence respectifs :

- > Service des communes : conseille les communes et autres collectivités publiques locales en matière de finances publiques ; il examine la régularité formelle des budgets et des comptes (art. 76 al. 1 lit. b et c LFCo). Il est compétent pour les questions de fond, relevant de la technique comptable ou de la gestion financière.
- > Préfecture : conseille et prête assistance aux communes de manière générale (art. 146 al. 2 LCo). Elle est compétente pour les questions relatives à la procédure de traitement du budget par le législatif communal, tout en étant autorité de recours contre les décisions prises par celui-ci ou son bureau.

Tant le Service des communes que la Préfecture s'efforcent de préserver l'autonomie des communes et de leurs organes dans l'accomplissement de leurs attributions, dans les limites du cadre légal. Il convient ainsi de rappeler que la responsabilité première de définir et d'exécuter la procédure d'adoption du budget incombe aux autorités communales.

2. Application du principe de l'équilibre financier

La loi du 22 mars 2018 sur les finances communales (LFCo – RSF 140.6), entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2021, vise à améliorer le pilotage financier des communes, notamment en leur laissant davantage de marge de manœuvre dans le cadre de l'établissement de leur budget.

L'équilibre financier demeure le principe suprême selon lequel le budget de résultats doit être équilibré, tout en admettant exceptionnellement un excédent de charges afin de tenir compte du fait qu'une commune peut avoir des raisons légitimes d'en prévoir un. Le déficit doit toutefois rester l'exception et doit pouvoir être absorbé par le capital propre non affecté. Le capital propre non affecté (ou fortune de la commune) se compose du capital propre sans les financements spéciaux (290xx), les fonds affectés (291xx) et la réserve de réévaluation du patrimoine administratif (295xx).

Les dispositions de la LFCo précisent ces principes :

Art. 1 Buts et objectifs

¹ La présente loi a pour buts de permettre aux collectivités publiques locales et à leurs organes :

- a) de gérer les finances de manière efficace et conforme au droit ;
- b) de disposer des instruments et des bases de décision nécessaires à la gestion financière.

² La loi a pour objectifs de promouvoir une politique financière et une gestion administrative conformes aux principes d'un usage économe et efficace des fonds publics, **tout en garantissant l'équilibre financier.**

Art. 4 Principes

¹ Les finances sont gérées selon les principes suivants :

- a) *légalité* : chaque dépense est fondée sur une base légale ;
- b) **équilibre financier** : *l'équilibre des charges et des revenus est assuré* ;
- c) *emploi économe des fonds* : il convient de vérifier si les dépenses prévues sont nécessaires et supportables ;
- d) *priorité* : les dépenses sont priorisées selon le plan financier ou en fonction de leur caractère d'urgence ;
- e) *rentabilité* : il convient de choisir pour chaque projet la variante qui garantit la solution la plus favorable économiquement pour un objectif donné ;
- f) *non-affectation des impôts* : les impôts ne sont pas affectés à des tâches ou des dépenses particulières ;
- g) *gestion axée sur les résultats* : les décisions financières sont prises en fonction de leur efficacité.

² Demeurent réservés les principes spécifiques relatifs aux domaines financés par des taxes et régis par la législation spéciale.

Art. 20 Equilibre financier

¹ Le budget du compte de résultats doit être équilibré.

² Les coefficients et taux d'impôts doivent être fixés de manière à assurer l'équilibre financier.

³ Un excédent de charges n'est admis que si le capital propre non affecté permet de l'absorber.

3. Procédure à suivre

3.1. Présentation générale du budget de résultats et des investissements

Il s'agit de présenter de manière générale les intentions du conseil communal sur le budget de résultats et celui des investissements. Comme plusieurs postes du budget dépendent de décisions qui seront prises ultérieurement (pts 3.4 et 3.5 ci-dessous), l'assemblée communale ou le conseil général ne vote pas encore à ce stade. S'agissant du message du conseil communal accompagnant le budget, celui-ci doit contenir des réflexions générales. Le préavis de la commission financière est en outre communiqué.

3.2. Éventuelles modifications des coefficients et/ou des taux d'impôts

- > Présentation par le conseil communal ;
- > Rapport et préavis de la commission financière ;
- > Questions des citoyen-ne-s / des conseillères et conseillers généraux ;
- > Amendement-s (proposition-s de modification supérieure ou inférieure à celle proposée par le conseil communal¹) ;
- > Préavis de la commission financière sur les amendements soumis au vote ;
- > Vote de l'assemblée communale ou du conseil général ; en cas d'amendement, l'ordre des votes prévu par le règlement d'exécution de la loi sur les communes doit être respecté (art. 15 RELCo, cf. pt 3.4 ci-après ; respectivement l'ordre prévu par un règlement de portée générale fondé sur l'article 15 al. 4 RELCo).

¹ Par exemple : coefficient communal à 90% - proposition du conseil communal à 92% - amendements possibles pour 93% ou plus, 91%, voire 89% ou moins. En fonction du coefficient décidé, le budget devra si besoin être adapté pour qu'au final le budget soit équilibré.

3.3. Présentation détaillée du budget de résultats et du budget des investissements

Il y a lieu à ce stade de présenter de manière détaillée le budget de résultats et celui des investissements. Les membres de l'assemblée communale ou du conseil général et la commission financière peuvent déposer des amendements. Ces derniers seront votés ultérieurement, après avoir été examinés par le conseil communal et la commission financière.

Les explications détaillées doivent être apportées concernant les postes du budget de résultats qui présentent des fluctuations importantes par rapport au budget de l'année précédente. Conformément au principe d'importance, les écarts de moindre importance ne nécessitent pas d'explication détaillée.

- > Présentation détaillée par le conseil communal ;
- > Questions des citoyen-ne-s / des conseillères et conseillers généraux ;
- > Éventuels dépôts d'amendements sur les postes du budget de résultats par les membres du conseil général ou de l'assemblée communale et de la commission financière (sans vote) ;
- > Interruption du débat sur le budget pour que le conseil communal et la commission financière puissent examiner les éventuels amendements.

3.4. Reprise du débat et votes des amendements

A ce stade, il s'agit de passer en revue les postes du budget de résultats sur lesquels d'éventuels amendements ont été déposés et de prendre connaissance de l'appréciation du conseil communal et de la commission financière sur chaque amendement. Après avoir entendu l'appréciation du conseil communal et de la commission financière, la présidence vérifie si tous les amendements sont maintenus. Puis, chaque amendement maintenu est voté selon la procédure fixée à l'article 15 RELCo, respectivement selon l'ordre prévu par un règlement de portée générale fondé sur l'article 15 al. 4 RELCo² :

Art. 15 RELCo

Mode de procéder en assemblée (art. 24 LCo) – Ordre des votes

¹ *La proposition du conseil communal est soumise en premier au vote.*

² *Lorsque la proposition du conseil communal obtient la majorité des voix, les autres propositions ne sont plus soumises à l'assemblée.*

³ *Lorsque la proposition du conseil communal n'obtient pas la majorité des voix, on vote selon la même procédure d'abord sur la proposition de la commission et, le cas échéant, sur les autres propositions.*

⁴ *Les communes peuvent toutefois, par un règlement de portée générale, prescrire un ordre des votes différent.*

3.5. Vote des crédits d'engagement

Les crédits d'engagement proposés par le conseil communal sont votés séparément par le législatif, chaque crédit faisant l'objet d'un message et d'un préavis de la commission financière. Etant donné le fait que le budget des investissements contient en règle générale la première tranche de ces nouveaux investissements (à moins que la réalisation ne débute que dès l'exercice suivant) ou que le budget de résultat peut déjà contenir des charges annuelles d'exploitation, les crédits d'engagement sont décidés avant le vote sur le budget.

² L'assemblée communale, respectivement le conseil général, ont la souveraineté budgétaire. C'est-à-dire que si, par l'acceptation de certains amendements, le budget ne serait plus équilibré, d'autres mesures devront être décidées (soit des économies à réaliser, soit des hausses de recettes à proposer lors d'une séance ultérieure, ou une combinaison des deux types de mesures).

S'agissant de possibles amendements sur des crédits d'engagement : des modifications sur le montant du crédit d'engagement sont possible, sauf si la modification implique une adaptation substantielle du projet. Dans ce cas, le vote doit être reporté et le projet remanié. Il est précisé que tout amendement sur le montant d'un crédit d'engagement doit être motivé. En revanche, les amendements ne peuvent avoir pour objet une modification du contenu du message du conseil communal, puisqu'il s'agit d'un acte explicatif sur le projet du conseil communal.

3.6. Vote du budget de résultats et des crédits d'engagement

Le vote sur le budget de résultats tient compte des décisions sur les amendements. Le budget doit être corrigé en fonction des résultats du vote : si le budget à voter s'écarte du projet initial au niveau de l'équilibre budgétaire global, le préavis de la commission financière est à nouveau requis sur cet aspect. Le conseil communal fait part de son appréciation.

Concernant le budget des investissements, les montants estimés des dépenses décidées doivent y figurer. De plus, les montants estimés des dépenses qui devront encore faire l'objet d'une décision durant l'année en cours doivent également être mentionnés : ils sont indiqués pour mémoire comme intention d'engagement jusqu'à l'adoption des crédits d'engagements y relatifs.

La procédure est la suivante :

- > Annonce du budget adapté à la suite des amendements admis ;
- > Préavis de la commission financière et appréciation du conseil communal ;
- > Vote du législatif.

4. Modalités en cas de dépôt d'amendement

4.1. Généralités

Le dépôt d'un amendement proposant de modifier le montant d'un poste budgétaire est possible, à l'exception des montants correspondant à des dépenses liées pour lesquels il n'existe aucune marge de manœuvre à ce stade³.

Toutefois, les amendements, pris dans leur globalité, ne doivent pas avoir pour effet de rompre le principe de l'équilibre financier du budget global (cf. pt. 2 ci-dessus).

4.2. Dépense liée

Les postes budgétaires correspondant à des dépenses liées ne peuvent pas être refusés par l'assemblée communale ou le conseil général, car les dépenses liées relèvent exclusivement de la compétence du conseil communal et ne permettent aucune marge de manœuvre (art. 3 al. 1 let. g LFCo).

4.3. Dépense nouvelle

La possibilité d'introduire, par un amendement, une dépense nouvelle (art. 3 al. 1 let. f LFCo) dépend de savoir si cette dépense nécessite un crédit d'engagement⁴ ou non :

³ La modification de dépenses liées ne peut se faire que par une modification préalable de la base légale qui la fonde, selon la procédure légale applicable à chacune de ces bases légales.

⁴ Art. 25ss LFCo

- > Dans le cas où un crédit d'engagement n'est pas nécessaire, l'amendement est a priori recevable, sous réserve des règles d'équilibre budgétaire.
- > Dans le cas où un crédit d'engagement est nécessaire, l'organe législatif appelé à le voter doit être informé au préalable par le biais d'un message explicatif émanant du conseil communal de l'objet et des modalités du crédit ainsi que, lorsque le crédit ne figure pas au budget, de la justification que les répercussions éventuelles sur le compte de résultats ne compromettent pas l'équilibre des finances. Il n'est donc pas possible de déposer un amendement pour introduire une dépense nouvelle impliquant un crédit d'engagement.

4.4. Rôle de la commission financière

Lors du vote du budget, la commission financière peut déposer des amendements dans les limites de ses attributions, c'est-à-dire seulement pour des questions exclusivement financières et non pour des questions d'opportunité (art. 16 al. 2, 2^e phr. et 42 al. 2, 2^e phr. LCo, art. 72 al. 2 LFCo). Dans ce sens, elle peut proposer des alternatives afin de trouver une solution qui garantisse la capacité financière de la commune sur les objets à l'ordre du jour. Elle peut notamment faire des propositions différentes que les modifications des coefficients et taux d'impôts proposés par le conseil communal. Toutefois, seuls les membres du législatif communal peuvent proposer des modifications au budget sur des questions d'opportunité.

5. Exemple d'ordre du jour

Nous proposons ci-dessous un exemple d'ordre du jour qui doit être adapté selon les différents objets devant y figurer. Les exigences fondamentales prévues par la LCo et la LFCo sont la présentation générale puis détaillée du budget, le vote séparé et l'appréciation de la commission financière. Le but étant que les citoyens ou les conseillères et conseillers généraux puissent décider séparément sur chaque objet et en toute connaissance de cause, cela sur la base du rapport du conseil communal et du préavis de la commission financière. L'ordre du jour doit mentionner chaque point devant faire l'objet d'une décision. En pratique, on observe que les communes y font également figurer le rapport de la commission financière, voire le vote lui-même. S'agissant d'une procédure fixée par la législation, ces mentions ne sont pas obligatoires ; toutefois, les communes restent libres de procéder ainsi.

Pour le mode de procéder, se référer au pt 3 ci-devant.

- 1. Approbation du procès-verbal de l'assemblée communale / du conseil général du ...**
- 2. Présentation du plan financier**
- 3. Présentation générale du budget**
- 4. Coefficients et taux d'impôt**
 - 4.1 Modification du coefficient de l'impôt sur le revenu et la fortune des personnes physiques de 80,0% à 85,0% de l'impôt cantonal de base
 - 4.2 Modification du coefficient de l'impôt sur le bénéfice et le capital des personnes morales de 70,0% à 75,0% de l'impôt cantonal de base
 - 4.3 Modification du taux de contribution immobilière de 3,00‰ à 2,50‰ de la valeur fiscale des immeubles

Remarque
Au minimum, le nouveau coefficient ou taux de l'impôt modifié doit être mentionné dans l'ordre du jour (art. 64 al. 3 LFCo).
Pour chaque coefficient ou taux soumis à modification, le préavis de la commission financière est requis avant chaque vote individuel.
- 5. Budget 202X**
 - 5.1 Budget de résultats (*présentation détaillée*)
 - a) Réfection – peinture du bâtiment édilitaire
 - b) Subvention annuelle pour la nouvelle société locale « Théâtre des Tréteaux »
 - c) (...)

Remarque
Toute charge nouvelle de résultats, qui sort des tâches courantes concernant le fonctionnement de la commune et dès lors qu'elle est supérieure au seuil de compétence financière du conseil communal, doit faire l'objet d'un point à l'ordre du jour. Elle est traitée comme un investissement (crédit d'engagement), avec message, préavis de la commission financière et vote spécifique.
 - 5.2 Budget des investissements (*présentation détaillée et votes*)
 - a) Réfection de la route x/y
 - b) Achat de matériel informatique pour l'école
 - c) (...)

Remarque
Tout crédit d'engagement nécessite un message, le préavis de la commission financière et un vote spécifique.
 - 5.3 Préavis de la commission financière
Vote du budget global

Remarque
Le budget global soumis au vote du législatif porte sur le budget de résultats et d'investissement. Il inclut les éventuelles modifications votées précédemment.
- 6. Informations**
- 7. Divers**

6. Absence de budget au début de l'exercice

6.1. Exigence légale

L'assemblée communale ou le conseil général doit avoir décidé du budget jusqu'au 31 décembre de l'année qui précède l'exercice comptable (art. 8 al. 2 LFCo). Les communes ont l'obligation d'avoir adopté un budget au début de l'exercice. Cette disposition est formulée de manière impérative, de telle sorte que ni le Service des communes, ni la Préfecture ne peuvent donner l'autorisation à la commune de s'affranchir de ce délai.

6.2. En cas de manquement

Lorsque les communes n'ont pas adopté de budget au 1^{er} janvier, le conseil communal n'est autorisé à effectuer que les dépenses indispensables aux activités ordinaires de la commune (art. 8 al. 4 LFCo), qu'il s'agisse de charges de résultats ou de dépenses d'investissement.

6.3. Procédure en cas de refus du budget

Lorsque le budget est renvoyé au conseil communal ou refusé, ce dernier doit en aviser sans délai le Service des communes et la Préfecture, puis préparer un nouveau projet qu'il soumet à l'assemblée communale ou au conseil général dans un délai de soixante jours (art. 8 OFCo – RSF 140.61). En présence d'un refus réitéré du budget mettant la situation financière et le bon fonctionnement de la commune en péril, l'autorité de surveillance peut, en dernier recours et en guise de mesure de surveillance, imposer un budget à la commune sur la base des articles 151 al. 2 et 151d al. 2 LCo qui lui permettent d'agir en lieu et place de la commune.

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

—