

**Rapport explicatif relatif au projet
d'ordonnance modifiant le
règlement d'exécution de la
loi sur les communes
(pièces comptables électroniques)**

1 ORIGINE DU PROJET

En novembre 2014, le Service des communes a été saisi par un groupe de communes, collaborant entre elles sous le sigle de RZGD pour l'informatique et la comptabilité, d'une demande portant sur l'autorisation des pièces comptables électroniques en lieu et place du support papier. La forme électronique inclurait également le visa de contrôle.

Cette demande a été appuyée, au courant de l'été 2015, par les associations communales faitières, à savoir l'Association des communes fribourgeoises, l'Association des secrétaires et caissiers communaux du canton de Fribourg, l'Association des cadres communaux du district du Lac ainsi que la Vereinigung der Verwaltungsangestellten der Gemeinden des Sensebezirks.

Par courrier du 3 septembre 2015, la Direction des institutions, de l'agriculture et des forêts a communiqué aux intervenants que leur souhait impliquait une modification des bases légales, qu'elle était favorable à entreprendre les travaux y relatifs, mais que l'entrée en vigueur souhaitée au 1^{er} janvier 2016 ne pouvait pas être assurée (cf. toutefois à cet égard le commentaire de l'article 2 du projet d'ordonnance).

Le Service des communes a élaboré un premier avant-projet ainsi qu'un rapport explicatif. Ces documents ont été soumis pour avis aux instances internes à l'Etat concernées par la matière. La consultation interne s'est déroulée entre octobre et novembre 2015 et les quelques observations de ces instances ont donné lieu à des textes revus et corrigés qui font l'objet de la présente procédure de consultation externe.

2 GRANDES LIGNES DU PROJET

Compte tenu de l'évolution technique dans le domaine de la comptabilité, l'admissibilité du seul usage des supports électroniques doit être examinée avant que les travaux actuellement en cours visant une nouvelle loi sur les finances communales (LFCo) n'aient abouti. Selon l'article 86c de la loi sur les communes (LCo, RSF 140.1), le Conseil d'Etat est compétent pour fixer les normes régissant la tenue des comptabilités communales.

Afin que les communes puissent valablement renoncer au papier pour les pièces comptables, le règlement d'exécution de la loi sur les communes (RELCo, RSF 140.11) doit être complété. La consultation de plusieurs cantons a démontré que ceux qui avaient réglé le domaine s'inspiraient le plus souvent des normes fédérales en la matière, à savoir notamment de l'ordonnance du Conseil fédéral du 24 avril 2002 concernant la tenue des comptes et la conservation des livres de comptes (Olico, RS 221.431).

Dans l'attente de la nouvelle LFCo, il semble judicieux d'opérer un renvoi par défaut aux normes topiques de l'Olico, qui sont les articles 2 al. 2 ainsi que 3 à 10 de cet acte (cf. ch. 3 ci-dessous). L'avantage de ce renvoi consiste à avoir au niveau communal, à titre subsidiaire, les mêmes normes que les entreprises privées qui sont souvent fournisseurs ou clientes des communes.

Au niveau communal, le passage aux pièces comptables électroniques interviendra par une décision du conseil communal, qui prend la forme d'une modification du règlement d'organisation du conseil communal (cf. art. 24 let. i et j RELCo qui fait partie du présent avant-projet). Les compléments proposés du RELCo sont commentés dans le chiffre 4 ci-dessous.

3 LES NORMES FÉDÉRALES DE RÉFÉRENCE

Le renvoi par défaut porte sur les articles 2 al. 2 ainsi que 3 à 10 Olico. Même si certaines dispositions semblent s'appliquer sans le renvoi (par exemple l'article 5 Olico), le fait d'excepter de tels articles du renvoi pourrait faire croire à tort qu'elles ne s'appliquent pas ; c'est pourquoi le renvoi porte sur l'ensemble des articles 2 al. 2 ainsi que 3 à 10 Olico.

En revanche, l'article 2 Olico ne peut pas servir de référence dans son ensemble, les communes étant soumises aux règles de présentation des comptes spécifiques, non pas celles du Code des obligations.

Les articles applicables par analogie ont la teneur suivante :

Art. 2 ...

(...)

² Lorsque les livres sont tenus et conservés par un moyen électronique ou par un moyen comparable, et lorsque les pièces comptables sont saisies et conservées par un moyen électronique ou par un moyen comparable, le traitement des données sera conforme au principe de régularité.

(...)

Art. 3 Intégrité (authenticité et infalsifiabilité)

Le mode de tenue, de saisie et de conservation doit garantir que les livres et les pièces comptables ne puissent être modifiés sans que la modification soit apparente.

Art. 4 Documentation

¹ En fonction de la nature et de la taille de l'entreprise, l'organisation, les compétences, les modes de travail et les procédures, ainsi que l'infrastructure (matériel et logiciels) utilisés pour la tenue et la conservation des livres sont consignés dans des instructions de travail de manière à ce que les livres et les pièces comptables puissent être compris.

² Les instructions de travail sont actualisées et conservées selon les mêmes principes – et pour une période équivalente – que les livres qu'elles ont servi à établir.

Section 3 Conservation conforme au principe de régularité

Art. 5 Devoir général de diligence

Les livres et les pièces comptables doivent être conservés avec soin et ordre, et tenus à l'abri des effets dommageables.

Art. 6 Disponibilité

¹ Jusqu'à la fin du délai de conservation, toute personne autorisée doit pouvoir, en tout temps et dans un délai raisonnable, consulter et vérifier les livres et les pièces comptables.

² Le personnel, les appareils et les instruments auxiliaires sont mis à disposition tant qu'ils sont nécessaires à la consultation et à la vérification.

³ Dans le cadre du droit de consultation, la possibilité doit être offerte, à la personne autorisée qui le demande, de rendre les livres lisibles sans l'aide d'instruments auxiliaires.

Art. 7 Organisation

¹ Les informations archivées sont séparées des informations actuelles, ou sont signalées de telle manière que la distinction soit possible. La responsabilité des données archivées doit être clairement réglée et consignée dans un document.

² L'accès aux données archivées doit être possible dans un délai raisonnable.

Art. 8 Archives

Les informations sont inventoriées systématiquement et protégées contre les accès non autorisés. Les consultations et les accès sont enregistrés. Ces enregistrements sont soumis à la même obligation de conservation que les supports de données.

Section 4 Supports d'information

Art. 9 Supports d'information autorisés

¹ Sont autorisés pour la conservation de documents :

- a) les supports d'information non modifiables, notamment le papier, les supports d'images et les supports de données non modifiables ;
- b) les supports d'information modifiables si :
 1. des procédés techniques (p. ex. signature électronique) sont utilisés, qui garantissent l'intégrité des informations enregistrées,
 2. le moment où les informations ont été enregistrées peut être prouvé sans possibilité de falsification (p. ex. grâce à un système d'horodatage),
 3. les autres prescriptions relatives à l'utilisation du procédé en question qui existent au moment de l'enregistrement sont respectées, et
 4. les procédures et les modes d'utilisation de ces supports sont consignés et les informations nécessaires (protocoles, journal de bord des connexions [log files]) sont également conservées.

² Les supports d'information sont réputés modifiables lorsqu'ils peuvent être modifiés ou effacés sans que l'opération soit détectable sur le support de données lui-même (p. ex. bandes magnétiques, disquettes magnétiques ou optico-magnétiques, disques durs ou disques amovibles, disques à l'état solide [solid-state]).

Art. 10 Contrôle et migration des données

¹ L'intégrité et la lisibilité des supports d'information sont régulièrement contrôlées.

² Le format des données peut être modifié et les données peuvent être transférées sur d'autres supports d'information (migration), s'il est garanti :

- a) que les informations restent complètes et exactes, et
- b) que la disponibilité et la lisibilité continuent de satisfaire aux exigences légales.

³ Le transfert des données d'un support d'information à un autre doit faire l'objet d'un procès-verbal. Ce dernier est conservé avec les informations.

4 COMMENTAIRE DES ARTICLES

Article 1 du projet d'ordonnance – Modifications du RELCo

La révision partielle proposée porte sur les articles 24a let. j, 43b, 60c al. 4 (concerne seulement le texte allemand) et 64 let. e RELCo.

Article 24a let. j Règlement d'organisation

La lettre j en vigueur emploie le terme « pièces justificatives » qu'il convient d'uniformiser, en remplaçant ce terme par « pièces comptables » (cf. explication détaillée à l'article suivant, consacré spécialement aux pièces comptables).

Selon le RELCo en vigueur, le règlement d'organisation prévoit les mesures d'organisation du travail et les mesures préventives en matière de sécurité financière ainsi que les règles applicables aux visas (art. 24a let. i et j RELCo). La lettre j en vigueur se limite toutefois aux compétences en matière de visa.

La présente révision entend préserver l'autonomie communale en la matière tout en complétant les règles en vigueur. Par la précision apportée à la lettre j de l'article 24, le règlement d'organisation se prononce ainsi sur les supports admis et sur les processus essentiels applicables aux pièces comptables, y compris les compétences en matière de visa ; les règles de l'Olico s'appliqueraient ainsi à titre subsidiaire.

Afin d'éviter que toutes les communes doivent amender leur règlement d'organisation sur ces points, même si elles ne prévoient pas de changement, l'article 43b contient deux règles subsidiaires qui correspondent à la situation en vigueur, à savoir la forme écrite des pièces comptables et le visa de contrôle du conseiller communal responsable du dicastère.

Article 43b RELCo –Pièces comptables

Le RELCo en vigueur emploie deux termes différents : pièces justificatives et pièces comptables. Or, c'est le dernier terme qui semble être le plus courant (cf. art. 64 let. e RELCo, art. 2ss. Olico) et il convient d'uniformiser la terminologie, ce qui donne lieu à l'adaptation du titre médian et de l'alinéa 1. La terminologie allemande est quelque peu différente, ce qui a pour conséquence que l'uniformisation des termes nécessite l'adaptation de deux dispositions supplémentaires (art. 60c al. 4 et 64 let. e, 1^e phr.).

L'alinéa 2 reprend tout d'abord la règle de base concernant la forme écrite des pièces comptables, figurant actuellement à l'alinéa 1. La deuxième phrase de l'alinéa 2 a pour but de donner le choix aux communes de renoncer au papier lorsqu'elle dit que le règlement d'organisation peut prévoir des supports électroniques.

L'alinéa 3 reprend l'alinéa 2 actuel tel quel.

L'alinéa 4 opère le renvoi par défaut à l'Olico (cf. extrait reproduit sous ch. 3 ci-dessus). Dans la nouvelle législation sur les finances communales à venir, probablement au niveau d'ordonnance, des dispositions spécifiques seront à prévoir. Toutefois, dans l'intermédiaire, un renvoi aux articles topiques de l'Olico semble une solution simple et pragmatique.

Article 60c al. 4 – accès de l'organe de révision aux pièces comptables

Cette modification terminologique ne concerne que le texte allemand.

Article 64 let. e RELCo – Délais de conservation des pièces comptables

La modification de la première phrase est d'ordre terminologique et ne concerne que le texte allemand.

S'agissant des délais de conservation des pièces comptables, la présente révision n'entend pas les modifier, ce d'autant moins que la mise en œuvre de la loi du 10 septembre 2015 sur l'archivage et les Archives de l'Etat (LArch ; RSF 17.6) pourrait induire des modifications à ce niveau-là.

L'Olico ne concerne pas non plus les délais de conservation comme tels. On remarque par exemple que l'article 6 Olico mentionne les délais de conservation lorsqu'il dit que durant ces délais, la consultation et la vérification des pièces comptables doivent être possibles en tout temps et dans un délai raisonnable.

Toutefois, force est de constater que le délai de 10 ans actuellement inscrit à l'article 64 let. e RELCo ne tient pas compte de tous les cas de figure, notamment les délais de conservation plus longs découlant de la législation spéciale (p. ex. la législation fiscale, telle que la législation en matière de TVA ou celle des impôts directs). Pour cette raison, il convient de compléter la lettre e) existante par une deuxième phrase nouvelle réservant les délais de conservation plus longs prévus par la législation spéciale.

Article 2 du projet d'ordonnance* *Entrée en vigueur

Compte tenu des consultations nécessaires, une entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2016 ne peut être assurée sans avoir recours à la rétroactivité, prohibée sauf motifs justificatifs suffisants. Or, dans le domaine des pièces comptables, compte tenu des normes techniques à observer et des mesures d'organisation à prendre, il semble préférable d'envisager une entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2017. Ce terme aurait l'avantage de correspondre, pour la plupart des communes, à la première année complète de la nouvelle législature.

La question de l'entrée en vigueur a par ailleurs été soulevée explicitement par le Service de l'informatique et des télécommunications (SITel) durant la consultation interne. Le SITel estimait qu'une entrée en vigueur plus proche devrait être envisagée. La question est dès lors soulevée pour être débattue dans le cadre de la consultation externe. Il conviendra également de vérifier si une éventuelle entrée en vigueur rétroactive au 1^{er} janvier 2016 pourrait être soutenue par des motifs justificatifs suffisants, compte tenu du fait qu'il s'agirait d'une dérogation à la règle qui veut qu'aucun acte législatif ne peut entrer en vigueur avant d'avoir suivi la procédure régulière applicable à son adoption et à sa publication.

5 CONSÉQUENCES DU PROJET POUR L'ETAT ET LES COMMUNES

Les dispositions proposées n'ont pas de conséquences financières ou en personnel pour l'Etat. Les formulaires de révision seront adaptés (uniformisation de la terminologie : « pièces comptables »).

En ce qui concerne les communes, la nature facultative du passage aux pièces électroniques sans conservation du papier implique un choix autonome de la commune (art. 24a let. j et 43b al. 3 2^e phr. RELCo).

La dématérialisation des pièces comptables impliquera toutefois un certain investissement tant financier que du point de vue organisationnel. A noter par ailleurs que les instructions de travail dont il est question à l'article 4 al. 2 Olico pourront impliquer des adaptations au niveau du règlement d'organisation du conseil communal lorsque la commune choisit de renoncer au papier (cf. art. 24a let. i RELCo).