



## **c o n s i d é r a n t e n f a i t**

A. Dans la séance du 2 octobre 2006 du Conseil général de la Ville de Fribourg, Christian Morard et Bernard Voirol ainsi que 28 autres cosignataires ont déposé la proposition suivante:

*"Proposition n° 9 demandant au Conseil communal d'informer le Conseil général de l'évolution des postes budgétaires en cours d'exercice, au plus tard au mois d'octobre, avant la présentation du budget de l'année à venir.*

*Chaque année, au printemps, les conseillers généraux sont appelés à approuver les comptes de l'année écoulée. Tous se posent alors des questions: les comptes sont-ils conformes au budget, y a-t-il des dépassements de coûts ou au contraire des nouvelles rassurantes ?*

*Le rapport des comptes de l'exercice et le rapport de gestion donnent des réponses et des commentaires utiles pour expliquer les faits marquants de l'année écoulée. Aussi, les Conseillers généraux entérinent une situation qu'ils n'ont pas le plus souvent pu prévoir et qu'ils ne peuvent pas changer.*

*En réalité, aucune information n'est donnée au Conseil général sur l'évolution budgétaire en cours !*

### Proposition

*Nous proposons que le Conseil communal établisse un rapport visant à informer le Conseil général sur la situation budgétaire de l'année en cours, au plus tard dans le courant du mois d'octobre, c'est-à-dire avant la présentation du budget de l'année à venir.*

*Le contenu de cette information n'est pas imposé, il peut revêtir la forme d'un rapport sur l'évolution de certains postes budgétaires importants, sur les écarts significatifs, ainsi que sur l'état des dépenses imprévisibles et urgentes, voire sur des indices ou des ratios renseignant sur la réalité budgétaire.*

*Les conseillers généraux pourront ainsi, en fonction des informations reçues, pressentir l'évolution attendue des comptes ou de certains postes budgétaires et prendre les dispositions qui s'imposent dans le cadre du budget. Cette manière de faire serait conforme à la bonne gestion et à la transparence souhaitée des comptes de la Commune."*

Le Bureau du conseil général a examiné cette proposition lors de ses séances du 10 octobre et du 15 novembre 2006 sans parvenir à un accord avec le représentant du conseil communal. Face à cette divergence, le Bureau décida de retirer ce point de l'ordre du jour des séances des 27 et 28 novembre 2006 et de consulter le Service des communes.

Le 9 février 2007, le Service des communes a estimé que la proposition en cause paraissait entrer dans la compétence budgétaire du conseil général et n'était pas incompatible avec la loi sur les communes. Il a souligné qu'il s'agissait simplement de fournir les renseignements nécessaires afin que les membres du conseil général puissent

avoir une vision claire de la situation financière en cours et puissent se prononcer en toute connaissance de cause sur le budget. Cela ne signifiait pas que le conseil communal soit astreint à présenter des comptes intermédiaires.

B. Dans sa séance du 26 mars 2007, le conseil général a accepté par 42 voix contre 28 la transmission de la proposition n° 9 au conseil communal en tant que proposition impérative.

C. Par recours du 11 mai 2007, le conseil communal a contesté cette décision devant le Préfet du district de la Sarine en concluant à son annulation. En substance, le conseil communal s'est plaint d'une violation de la loi sur les communes (LCo; RSF 140.1) en estimant que le conseil général n'avait pas la compétence de s'ingérer dans la gestion de la commune en créant un outil de gestion non prévu par la loi.

D. Le 13 novembre 2008, le préfet a admis le recours et a annulé la décision du 26 mars 2007. Il a estimé qu'en prenant la décision attaquée, le conseil général avait voulu introduire un véritable outil de gestion par l'établissement d'un rapport sur l'évolution des postes budgétaires en cours d'exercice. Un tel système parallèle à celui de la loi sur les communes empièterait sur les compétences du conseil communal, de sorte qu'il n'était pas possible d'introduire une nouvelle compétence du conseil général. Le préfet a estimé que ce dernier est suffisamment informé par le biais du plan financier et des renseignements transmis à la commission financière. Par ailleurs, l'établissement d'un rapport sur l'évolution des postes budgétaires en cours d'exercice irait au-delà de l'information que doit fournir le Conseil communal dans le cadre de la politique d'information active prévue par l'art. 60 al. 3 let. j LCo.

E. Agissant le 15 décembre 2008, Jean-Jacques Marti, Président du conseil général, a contesté devant le Tribunal cantonal la décision préfectorale du 13 novembre 2008 en demandant son annulation. Il conclut à la confirmation de la décision du conseil général du 26 mars 2007.

A l'appui de ses conclusions, le recourant se plaint d'une constatation inexacte et incomplète du texte de la proposition en soulignant que l'intention du conseil général telle qu'elle ressort du texte clair de la proposition n'a jamais été de créer un nouvel outil de gestion, mais un outil d'information dans le cadre de ses compétences d'adoption du budget communal. C'est donc à tort, selon lui, que le préfet a retenu une volonté du conseil général d'empiéter sur les compétences du conseil communal.

Le recourant fait valoir, par ailleurs, une violation de l'art. 10 al. 1 let. b LCo en indiquant que la proposition ne s'inscrit pas dans le contexte de l'établissement des comptes, mais dans celui du budget. Le rapport intermédiaire demandé n'implique en rien un changement dans la répartition des compétences entre le conseil communal et le conseil général en ce qui concerne l'approbation des comptes. Il constitue un outil d'information en vue de l'établissement du budget, dont la compétence appartient au conseil général, conformément à l'art. 10 al. 1 let. b LCo. En mélangeant la compétence du conseil général de décider du budget avec celle d'approbation des comptes, le préfet a violé l'art. 10 al. 1 let. b LCo.

Le recourant se plaint également du fait que le Service des communes n'ait pas été entendu avant que la décision attaquée ait été rendue.

F. Dans ses observations du 26 janvier 2009, le conseil communal conclut au rejet du recours. A son avis, l'autorité intimée n'avait pas à se fonder uniquement sur le texte de la proposition litigieuse, mais devait également prendre en considération les débats ayant mené à la décision du 26 mars 2007. Or, dans ce cadre, les conseillers généraux ont bien exprimé leur volonté de créer un outil de gestion, incompatible avec la répartition des compétences entre conseil communal et conseil général prévue par la LCo. Le conseil communal estime également que, quoi qu'en dise le recourant, la proposition tend matériellement à introduire un bouclage intermédiaire des comptes, sur lequel subsisterait un problème d'interprétation quant à la position que prendrait le conseil général par rapport à cette comptabilité intermédiaire; il y aurait un empiètement sur l'adoption des comptes, qui relève de la compétence du conseil communal.

G. Le 3 février 2009, le Service des communes a déposé ses déterminations sur le recours. Rappelant que, selon l'art. 51bis LCo qui renvoie à l'art. 10 LCo, le conseil général décide du budget, il a estimé que, pour voter sur le budget en toute connaissance de cause, il faut que les membres du législatif disposent des informations nécessaires en temps utile. C'est donc dans le cadre de cette compétence budgétaire que le conseil général a fait sa proposition, étant souligné que le conseil communal a un devoir d'information (art. 60 al. 3 let. j LCo, art. 88 al. 1 et 131 al. 3 de la Constitution cantonale; RSF 10.1). S'il est vrai que la loi a prévu également l'établissement d'un plan financier, le Service des communes indique que c'est un instrument de planification qui informe sur les options de gestion futures envisagées. Il ne donne pas d'information concernant l'année en cours. Le service estime que la proposition du conseil général ne vise pas la mise en place d'un nouvel outil de gestion, mais constitue une demande de renseignements au conseil communal. Cela ressort du texte de la proposition et cette constatation est accentuée par le fait que le contenu de cette information n'est pas imposé.

H. Le préfet conclut pour sa part au rejet du recours. Il explique qu'il n'a pas requis l'avis du Service des communes dès lors qu'il connaissait déjà son point de vue. Sur le fond, il estime que l'art. 10 al. 1 let. b LCo ne saurait constituer une base légale suffisante pour justifier la proposition litigieuse. L'art. 97bis LCo fixe clairement les exigences auxquelles doit satisfaire le conseil communal, en particulier le destinataire des documents et des renseignements à fournir (la Commission financière) ainsi que le délai à respecter (20 jours au moins avant la séance du conseil général).

## **e n d r o i t**

1. Déposé dans le délai et les formes prescrits, le présent recours est recevable en vertu de l'art. 155 al. 2 LCo. Il ne fait pas de doute que le recourant, membre du conseil général, dispose d'un intérêt suffisant pour agir contre la décision préfectorale qui statue sur une question de compétence du conseil général.

Le Tribunal cantonal peut donc entrer en matière sur les mérites du recours.

2. Du moment que l'avis du Service des communes était connu du préfet lorsqu'il a statué, il n'était pas nécessaire pour ce dernier de requérir son préavis avant de trancher le litige (ATC 601 08 141 du 22 janvier 2009). Le grief visant un défaut d'instruction de la cause est par conséquent sans fondement.

3. a) Selon l'art. 51bis LCo qui renvoie à l'art. 10 LCo, le conseil général décide du budget. Afin de préparer sa décision, le conseil général dispose d'une commission financière (art. 96 al. 1 LCo) qui examine le budget avant qu'il lui soit soumis (art. 97 al. 1 let. a LCo). Dans ce cadre, l'art. 97bis LCo prévoit que le conseil communal fournit à la commission financière, 20 jours au moins avant la séance de l'assemblée communale ou du conseil général, les documents relatifs aux affaires énumérées à l'art. 97 al. 1 LCo et lui donne les renseignements nécessaires à l'exercice de ses attributions.

b) Si l'on replace la proposition n° 9 du 2 octobre 2006, rendue impérative par décision du conseil général du 26 mars 2007, dans le contexte légal indiqué ci-dessus, il ne fait aucun doute que la démarche du conseil général s'inscrit pleinement dans ses attributions. Il est légitime, pour le législatif, d'exiger des informations sur la situation financière en cours lorsqu'il doit décider du budget de l'année suivante. Il va de soi que l'évolution des comptes durant l'année constitue un critère important pour se prononcer en toute connaissance de cause sur le budget, dès lors que celui-ci ne sera pas le même si les prévisions de l'année précédente ne se réalisent pas ou pas dans la mesure planifiée. On ne voit pas pourquoi le conseil général devrait attendre la procédure budgétaire de l'année d'après – et le bouclage des comptes – pour réagir avec un an de retard à des fluctuations budgétaires imprévues. Du moment que la responsabilité du budget lui incombe, il est en droit d'adapter le mieux possible le budget en fonction de l'évolution des finances publiques de l'année en cours et des disponibilités réelles de la commune. Cette appréciation de sa tâche – même si elle rompt avec la pratique antérieure – n'est pas contraire à la loi. En se plaçant en position d'adopter un budget qui tienne compte des fluctuations financières intervenues en cours d'année, le conseil général ne se mêle pas de la gestion proprement dite de la commune, mais reste cantonné dans sa tâche de décider du budget.

Or, pour atteindre le but visé, il est raisonnable que le conseil général obtienne les informations nécessaires à la tâche telle que définie ci-dessus. En principe, ces renseignements devraient être fournis par le conseil communal à la commission financière, 20 jours avant la séance du conseil général, conformément à l'art. 97bis LCo. Du moment que ces informations sont jugées nécessaires à l'exercice des attributions de la commission financière, cette dernière est en droit de les demander à l'appui de chaque projet de budget. Il n'était donc pas indispensable de prendre la proposition n° 9 pour atteindre le résultat voulu, la loi donnant d'ores et déjà à la commission financière le droit d'exiger les informations en cause.

Cela étant, compte tenu des efforts particuliers nécessaires pour obtenir à temps des informations sur l'évolution des comptes (cf. intervention de la Directrice des finances de la Ville lors de la séance du 26 mars 2007) et de la nouveauté de la démarche visant à tenter d'adapter le mieux possible le budget de l'année suivante aux réalités de l'année en cours, le conseil général pouvait estimer, sans outrepasser les limites de son pouvoir d'appréciation, qu'il était justifié de préciser formellement ses attentes dans ce domaine afin d'éviter tout malentendu. Dans la mesure où la commission financière est une

émanation du conseil général, ce dernier pouvait fixer le cadre des informations à fournir par le conseil communal. Il importe peu que, selon la proposition n° 9, ces informations soient destinées directement au conseil général plutôt qu'à la commission financière. Elles devront de toute façon être soumises à la commission financière pour lui permettre d'examiner le budget préalablement à la séance du conseil général.

De même, le délai fixé au courant du mois d'octobre pour fournir les renseignements n'est pas en contradiction avec le délai de "20 jours au moins avant la séance du conseil général" de l'art. 97bis LCo. Les deux délais se recourent nécessairement compte tenu des dates usuellement retenues pour adopter le budget.

En définitive, il faut constater que la proposition n° 9 à la base du litige se rapporte exclusivement à la compétence du conseil général de décider du budget. Il s'inscrit dans la logique de l'art. 97bis LCo et n'empiète en rien sur la compétence du conseil communal de gérer la commune.

c) Contrairement à l'avis du préfet et du conseil communal, la démarche du conseil général n'a pas pour but d'introduire un nouvel outil de gestion dans l'administration communale. Elle ne vise qu'à obtenir des renseignements sur l'état de la situation comptable au moment de statuer sur le budget. Il relève en effet de la compétence du conseil général de décider que son budget annuel ne se fondera pas seulement sur les données de l'année d'avant, sur les comptes bouclés et, pour le futur, sur le plan financier, mais également sur les données et les projections disponibles pour l'année en cours. Or, il appartient au conseil communal de satisfaire à son obligation d'information prévue à l'art. 97bis LCo, telle que précisée par la proposition impérative n° 9. Il ne s'agit pas là d'exigences démesurées dès lors qu'on est en droit d'attendre de cette autorité qu'elle sache en cours d'année comment évoluent des finances publiques de l'ordre de 200 millions. Il est clair que certaines données définitives ne sont disponibles qu'en fin d'année, voire au début de l'année suivante. Cela ne dispense pas l'autorité chargée de la gestion de la commune de connaître la situation, tout au moins les tendances qui se dessinent et d'informer le conseil général à temps pour lui permettre d'adopter un budget qui tienne compte de ces dernières tendances. Il n'est pas nécessaire pour cela de procéder à un bouclage intermédiaire des comptes qui n'a jamais été requis par le conseil général.

Il est également sans pertinence de constater que, par le passé, le conseil général a voté le budget sans disposer des renseignements qu'il demande aujourd'hui. Il a été vu ci-dessus que ses exigences en matière d'information sur l'évolution des postes budgétaires en cours d'exercice sont fondées sur des considérations raisonnables. Du moment que cette amélioration du processus budgétaire n'implique aucune modification des compétences reconnues par la loi aux organes de la commune, le conseil général était habilité à l'adopter dans une décision formelle, impérative pour le conseil communal. Dans ce sens, la proposition litigieuse vise à une amélioration de l'outil budgétaire et non pas de l'outil de gestion, même si, à l'évidence, l'un n'est pas sans influence sur l'autre.

4. Bien fondé, le recours doit être admis.

La commune et l'Etat de Fribourg sont exonérés des frais de procédure (art. 131 code de procédure et de juridiction administrative; CPJA; RSF 150.1).

Le recourant qui a agi sans le concours d'un avocat n'a pas droit à une indemnité de partie (art. 137 CPJA).

**I a C o u r a r r ê t e :**

I. Le recours est admis.

Partant, la décision préfectorale du 13 novembre 2008 est annulée et la décision du conseil général du 26 mars 2007 est confirmée.

II. Il n'est pas perçu de frais de procédure, ni alloué d'indemnité de partie.

Cette décision peut faire l'objet d'un recours auprès du Tribunal fédéral, à Lausanne, dans les 30 jours dès sa notification.

*104.4*