

...the first of these is the fact that the ...

...the second of these is the fact that the ...

...the third of these is the fact that the ...

...the fourth of these is the fact that the ...

...the fifth of these is the fact that the ...

...the sixth of these is the fact that the ...

...the seventh of these is the fact that the ...

...the eighth of these is the fact that the ...

...the ninth of these is the fact that the ...

...the tenth of these is the fact that the ...

...the eleventh of these is the fact that the ...

...the twelfth of these is the fact that the ...

...the thirteenth of these is the fact that the ...

...the fourteenth of these is the fact that the ...

...the fifteenth of these is the fact that the ...

...the sixteenth of these is the fact that the ...

...the seventeenth of these is the fact that the ...

...the eighteenth of these is the fact that the ...

...the nineteenth of these is the fact that the ...

...the twentieth of these is the fact that the ...



Ville de Fribourg

Conseil communal

# Message au Conseil général

—  
du 17 août 2020

## Règlement des finances (RFin)



N°51  
—  
2016 - 2021

## Table des matières

1. Bases légales.....	1
2. Nouveau Règlement communal.....	1
3. Consultation .....	1
4. Commentaires des articles.....	2
5. Incidences financières .....	5
6. Zusammenfassung.....	7



# MESSAGE DU CONSEIL COMMUNAL

## AU CONSEIL GENERAL

du 17 août 2020

### **N° 51 - 2016 - 2021 Règlement des finances (RFin)**

---

Madame la Présidente,  
Mesdames et Messieurs les Conseillers généraux,

Le Conseil communal a l'honneur de vous soumettre le Message n° 51 portant sur le Règlement des finances de la Ville de Fribourg.

#### **1. Bases légales**

La nouvelle Loi sur les finances communales (LFCo; ROF 2018\_021) du 22 mars 2018 et l'Ordonnance y relative du 14 octobre 2019 (OFCo; ROF 2019\_080) entreront en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2022.

Afin de répondre aux nouvelles exigences de la loi cantonale, un nouveau règlement communal doit être créé, les thèmes financiers n'étant actuellement pas traités dans un autre règlement. Ce Message traite donc du nouveau règlement des finances, qui sera complété par un règlement d'exécution.

#### **2. Nouveau Règlement communal**

Le présent règlement a été établi par le Service des finances, en étroite collaboration avec le Service juridique. Il s'agit d'un nouveau règlement, inspiré par les thèmes financiers du règlement d'organisation et par le [règlement-type](#)<sup>1</sup> proposé par le Service des communes et établi par la Direction des institutions, de l'agriculture et des forêts (DIAF). Il s'intitule "*Règlement sur les finances*".

Comme précisé ci-dessus, le règlement tel que proposé sera accompagné d'un règlement d'exécution qui ne précisera pas les articles du RFin, suffisamment intelligibles, mais le complétera en fonction des besoins opérationnels financiers de la Commune. Le règlement d'exécution est de la compétence du Conseil communal, contrairement au règlement de portée générale.

#### **3. Consultation**

Le projet de règlement initial a été soumis à la DIAF pour examen préalable. Les modifications requises ont été reprises dans la version présentée ci-dessous et sont explicitées dans le commentaire des articles lorsque jugé nécessaire.

---

<sup>1</sup> Le règlement-type est téléchargeable à l'adresse suivante : <https://www.fr.ch/scom/institutions-et-droits-politiques/communes/reglements-communaux>

## 4. Commentaires des articles

Article premier Cet article indique le but du règlement, à savoir la définition des principes régissant les finances communales, en complément à la législation cantonale.

Article 2 L'article 2 rappelle que, conformément à l'article 64 LFCo, c'est au Conseil général de fixer les coefficients et les taux des impôts par décision distincte.

Article 3 L'article 3 se fonde sur les articles 42 LFCo et 22 OFCo et précise le montant à partir duquel une dépense d'investissement doit être activée. Les objets qui n'atteignent pas la limite d'activation sont portés au compte de résultat. Pour qu'une dépense soit qualifiée d'investissement, il faut qu'elle concerne une catégorie d'investissement dont l'amortissement se fera sur plusieurs années en application de l'annexe 1 de l'OFCo et qu'elle atteigne un montant minimum.

Dans le projet de règlement, **ce montant minimum est de CHF 50'000.--**; il s'agit du montant qui est en vigueur actuellement. Si la Ville n'avait pas encore introduit un suivi des investissements tel qu'il existe, la proposition serait certainement de porter cette limite à CHF 100'000.--. Cependant, garder la limite au niveau actuel présente de nombreux avantages :

- le Conseil général garde une bonne vue d'ensemble sur les projets d'investissement qui se déroulent par phases (concours, étude et réalisation), sans qu'une phase se retrouve dans un budget de fonctionnement ; cette transparence supplémentaire répond également au suivi de la problématique « on termine ce que l'on a commencé »;
- le budget de fonctionnement peut être mieux maîtrisé, les dépenses entre CHF 50'000.-- et CHF 100'000.-- (exemples : achats de véhicules), qui sont importantes et principalement à caractère unique, ne doivent pas être ajoutées puis enlevées d'une année à l'autre (stabilité de budgétisation);
- le fait de budgéter un investissement permet plus de flexibilité quant au démarrage des travaux ; une décision d'investissement du Conseil général est valable 5 ans, alors qu'un budget de fonctionnement n'est valable que jusqu'au 31 décembre de l'année budgétée (incertitude lorsque des travaux de maintenance ou d'assainissement sont planifiés en fin d'année budgétée);
- les amortissements d'un investissement, en plus de lisser les coûts, ont l'avantage de laisser une visibilité à l'actif en question. Lorsque des amortissements se terminent, cela permet de se demander si l'investissement en question a été reconduit. Chaque dépense listée dans le Plan financier gagne également en visibilité pluriannuelle et peut être rediscutée, priorisée certaines fois plusieurs années avant même le lancement du message alors qu'elle serait « noyée » dans une rubrique si on la planifie pour l'année suivante au budget de fonctionnement;
- une limite de CHF 50'000.-- permet de garder une valeur indicative plus correcte des actifs corporels au bilan;
- il est plus facile d'élever une limite d'activation que de la baisser; en cas de fusion avec des plus petites communes, une limite à CHF 100'000.-- risque de devenir une exception pour les communes moins grandes.

Le désavantage principal pour l'Administration communale réside en l'obligation de remettre un commentaire dans le message pour ces investissements de moindre importance (un sixième des textes du message des investissements au budget 2020). Actuellement, entre CHF 3.0 mio et CHF 4.0 mio sont planifiés/votés ou non votés dans le Plan financier à 10 ans avec des crédits d'engagement se situant entre CHF 50'000.-- et CHF 100'000.--. Ce montant reste cependant modeste.

Article 4 L'article 4 précise le **montant à partir duquel une imputation interne est obligatoire**, conformément aux articles 51 LFCo et 22 OFCo. Le projet propose l'ordre de grandeur de **CHF 100'000.--**, qui représente la pratique actuelle et le niveau de détail souhaité et jugé nécessaire.

Bien entendu, des montants plus petits peuvent, voire doivent être comptabilisés en imputation interne, notamment lorsqu'un chapitre financé par des taxes est concerné (financements spéciaux).

Par cette limite, on exclut toute volonté de réaliser une « comptabilité des coûts complets », pas prévue dans le concept de la nouvelle LFCo et peu pertinente dans une comptabilité publique.

Article 5 Cet article, indiqué comme facultatif dans le règlement-type, a été ajouté suite au retour d'examen préalable de la DIAF. Il est difficile de fixer un seuil à partir duquel une régularisation doit obligatoirement être effectuée, raison pour laquelle proposition est faite de parler de « matérialité »; avec cet élément, un langage connu dans le monde de la révision est adopté et une marge de manœuvre est gardée, pour les montants importants naturellement mais également pour des montants plus petits, sans fixer une contrainte qui serait difficilement applicable au vu du volume des écritures annuelles et de la diversité des transactions dans les différents Services.

La DIAF, dans son examen préalable, indique que, sans cet article, toutes les régularisations devront être effectuées, même celles qui portent sur des montants réguliers (al. 2). Pour cette raison, cet article facultatif a finalement été repris, l'objectif étant de garder la pratique actuelle qui a fait ses preuves.

Article 6 Cet article régit la compétence du Conseil communal pour **toute nouvelle dépense**, à savoir une dépense qui ne figurait pas encore au budget des années précédentes, en application de l'article 67 alinéa 2 LFCo. Le montant proposé est de **CHF 100'000.--**.

En dessous de ce montant, le Conseil communal ne doit pas rédiger de message détaillé au Conseil général dans le cadre du budget. Il s'agit ici de fixer le seuil de la « discussion démocratique »; l'OFCo préconise la fixation de ce montant à « 50% de la limite d'activation ». Le niveau « normatif » de la limite d'activation, en l'absence du système actuellement en place de gestion des investissements, est recommandé à CHF 100'000.--, ce qui signifie que la compétence du Conseil communal pour une nouvelle dépense devrait être fixée à CHF 50'000.--. Pourquoi donc proposer CHF 100'000.-- ?

Le problème vient des dépenses périodiques; en effet, la LFCo prévoit que la durée prévisible totale de l'engagement est prise en compte, et qu'à défaut de précision temporelle, une durée de dix ans fait foi. Concrètement, cela signifie que si cette compétence est fixée à CHF 50'000.-- et qu'un Service s'engage pour une nouvelle dépense de plus de CHF 5'000.-- sur 10 ans, il faudra que cette dépense nouvelle soit explicitée séparément dans le message du budget et fasse l'objet d'une validation du Conseil général. Par conséquent, cela veut donc dire que chaque nouveau montant de plus de CHF 5'000.-- devra être contrôlé par le Conseil communal, et qu'il devra déterminer s'il est périodique ou non, afin de respecter l'annonce préconisée par la loi cas échéant.

Ce contrôle semble inadéquat et déraisonnable, raison pour laquelle la proposition du projet est de porter cette compétence à CHF 100'000.-- au lieu des CHF 50'000.--, ce qui répondrait à la logique de l'annexe de l'OFCo. Le contrôle du Conseil communal se fera donc, selon cette proposition, pour toutes les dépenses nouvelles de plus de CHF 10'000.--, susceptibles d'être périodiques.

Article 7 Cet article traite des crédits additionnels d'investissement, tels que prévus par les articles 33 LFCo et 33 OFCo. La proposition de fixer à 10% la compétence du Conseil communal confirme et règlemente la pratique actuelle. Cette disposition n'entraîne donc aucun changement, elle est jugée tout à fait adaptée et il est proposé de la garder telle quelle.

L'article 33 alinéa 3 LFCo est réservé. Celui-ci prévoit que les crédits additionnels constituant des dépenses liées ne nécessitent pas le recours à une décision du Conseil général. Toutefois, si le montant d'un tel crédit additionnel dépasse la compétence financière du Conseil communal, ce dernier doit informer la commission financière, qui doit donner son accord à la qualification de dépense liée préalablement à l'engagement.

Article 8 Cet article traite de la compétence du Conseil communal de décider d'un crédit de fonctionnement supplémentaire, conformément aux articles 36 alinéa 3 LFCo et 33 OFCo. 10% représente un ordre de grandeur logique et pertinent, comparable au pourcentage valable pour les investissements.

La limite à CHF 50'000.-- signifie que dans le Message des comptes, les écarts inférieurs à cette limite entre les comptes et le budget ne devront plus être systématiquement justifiés.

Cette compétence permettra au Conseil communal, dans le cas où des recettes supplémentaires ont été comptabilisées dans un domaine précis et dans les limites proposées (10% et CHF 50'000.--), de décider d'augmenter d'autant les dépenses, sans contrevenir à la loi, ce qui était impossible avant.

Article 9 Cet article remplace la délégation de compétence qui a été donnée au début de chaque législature par le Conseil général au Conseil communal en matière d'achats et de ventes d'immeubles. Actuellement, cette limite est fixée à CHF 150'000.--.



Dans ce projet, proposition est faite d'élever cette prérogative du Conseil communal à CHF 200'000.-- et, conformément à ce que prévoit nouvellement la LFCo (art. 67 al. 2 LFCO), de l'élargir à d'autres opérations, qui restent exceptionnelles, et qui sont listées à l'art. 67 al 1 LFCO sous les lettres j) à o). Cette liste a été reprise et figure en détail dans le RFIN sous les lettres a) à f).

Ce montant reste modeste et ne permet, dans les faits, que de régler des opérations courantes et sans réel intérêt stratégique.

Article 10 Cet article se base sur l'article 25 LFCo et rappelle la nécessité d'établir un décompte final pour tous les investissements terminés, a minima sous la forme d'une liste avec indication des montants votés et des montants dépensés dans le message du bouclage des comptes, et par la réalisation d'un rapport final lorsqu'un projet de plus de CHF 10 mio est bouclé.

Article 11 Comme requis par l'article 69 LFCo, l'article 11 fixe le seuil du référendum facultatif à CHF 10 mio pour toute nouvelle dépense votée. Cette valeur a été fixée parallèlement à la limite de l'article 10 ci-dessus.

Article 12 Cet article fixe les modalités de remise de la comptabilité en cas de départ (1) du ou de la Chef-fe du service des finances ou (2) du ou de la Chef-fe comptable.

En l'absence de caisses physiques ou de coffres forts au Service des finances de la Ville de Fribourg, le processus de remise de la comptabilité n'est pas comparable à celui d'une petite commune. L'OFCo, en ses articles 38 et 39, invite les communes ne pouvant pas appliquer l'Ordonnance à édicter leurs propres règles, ce qui est fait à travers cette proposition.

Article 13 Cet article précise que le Règlement peut faire l'objet d'une demande de référendum. En effet, l'art. 52 LCo prévoit le référendum facultatif pour certaines décisions du Conseil général, dont les règlements de portée générale. La procédure est réglée par la Loi du 6 avril 2001 sur l'exercice des droits politiques (LEDP; RSF 115.1), notamment l'art. 137 al. 2.

Article 14 Cet article fixe la compétence générale du Conseil communal pour l'application du Règlement.

## **5. Incidences financières**

Ce projet de règlement n'a pas d'incidences financières directes. Le Conseil communal s'engage à appliquer ses nouvelles compétences dans le respect des institutions, de la population et des contribuables de la Ville de Fribourg.

Le Conseil communal propose au Conseil général d'adopter le Règlement sur les finances de la Ville de Fribourg.

Veillez agréer, Madame la Présidente, Mesdames et Messieurs les Conseillers généraux, nos salutations distinguées.

**AU NOM DU CONSEIL COMMUNAL DE LA VILLE DE FRIBOURG**

Le Syndic :



Thierry Steiert



Le Secrétaire de Ville :



David Stulz

Annexe : Règlement des finances de la Ville de Fribourg

## 6. Zusammenfassung

### 6.1. Gesetzliche Grundlagen

Das neue Gesetz über den Finanzhaushalt der Gemeinden (GFHG; ASF 2018\_021) vom 22. März 2018 sowie die diesbezügliche Verordnung über den Finanzhaushalt der Gemeinden (GFHV; ASF 2019\_080) treten am 1. Januar 2022 in Kraft.

Um den neuen Anforderungen des kantonalen Gesetzes zu entsprechen, muss ein neues Gemeindereglement geschaffen werden, da die Finanzthemen derzeit von keinem anderen Reglement behandelt werden. Diese Botschaft handelt also vom neuen Finanzreglement, welches durch ein Ausführungsreglement ergänzt wird.

### 6.2. Neues Gemeindereglement

Das vorliegende Reglement wurde durch das Finanzamt in enger Zusammenarbeit mit dem Rechtsdienst erarbeitet. Es handelt sich dabei um ein neues Reglement, welches sich an den Finanzthemen des Organisationsreglements und am [Musterreglement<sup>2</sup>](#) ausrichtet, welches das Amt für Gemeinden vorgeschlagen und die Direktion der Institutionen und der Land- und Forstwirtschaft (ILFD) ausgearbeitet hat. Es trägt die Bezeichnung "*Finanzreglement*" (FinR).

Wie oben präzisiert, wird das vorgeschlagene Reglement durch ein Ausführungsreglement ergänzt, das nicht die einzelnen Artikel des FinR erläutern wird, die genügend verständlich sind, sondern das Reglement nach Massgabe der operationellen Finanzbedürfnisse der Gemeinde ergänzen wird. Im Gegensatz zum allgemeinen Reglement ist das Ausführungsreglement Sache des Gemeinderates.

### 6.3. Konsultation

Der ursprüngliche Reglementsentwurf wurde zur vorgängigen Prüfung der ILFD unterbreitet. Die verlangten Änderungen wurden in die unten vorliegende Fassung aufgenommen und werden, sofern notwendig, in den Kommentaren zu den Artikeln erläutert.

### 6.4. Kommentare zu den Artikeln

Die detaillierte Erläuterung der Artikel ist in der französischen Fassung zu finden.

### 6.5. Finanzielle Auswirkungen

Dieser Reglementsentwurf hat keine direkten finanziellen Auswirkungen. Der Gemeinderat verpflichtet sich, seine neuen Kompetenzen unter Achtung der Institutionen, der Bevölkerung und der Steuerpflichtigen der Stadt Freiburg auszuüben.

---

<sup>2</sup> Das Musterreglement kann unter der folgenden Anschrift heruntergeladen werden: <https://www.fr.ch/de/institutionen-und-politische-rechte/gemeinden/gemeindereglemente>



# Règlement des finances (du ... 2020)

*Le Conseil général de la Ville de Fribourg*

Vu :

- la Loi sur les finances communales du 22 mars 2018 (LFCo; RSF 140.6);
- l'Ordonnance sur les finances communales du 14 octobre 2019 (OFCo; RSF 140.61);
- le Message n° 51 du Conseil communal du 17 août 2020;
- le Rapport de la Commission financière,

*adopte les dispositions suivantes :*

Objet	<b>Art. 1</b> Le présent règlement définit les principes régissant les finances communales, en complément à la législation cantonale en la matière.
Impôts (art. 64 LFCo)	<b>Art. 2</b> Le Conseil général fixe les coefficients et les taux des impôts par décision distincte.
Limite d'activation des investissements (art. 42 LFCo et 22 OFCo)	<b>Art. 3</b> Les investissements sont activés à partir d'un montant de 50'000 francs. Les investissements n'atteignant pas ce seuil sont portés au compte de résultats.
Imputations internes (art. 51 LFCo et 26 OFCo)	<b>Art. 4</b> Pour les tâches qui ne sont pas en lien avec des financements spéciaux, le seuil à partir duquel une imputation doit être opérée est fixé à 100'000 francs. Des imputations internes d'un montant inférieur peuvent être faites si une situation particulière l'exige.

Comptes de régularisation (art. 13 et 40 al. 1 let. b LFCo)

**Art. 5** <sup>1</sup> Les actifs ou passifs de régularisation sont comptabilisés en fonction des domaines et de leur importance selon le principe de la matérialité.

<sup>2</sup> Les actifs ou passifs de régularisation, déterminés chaque année en raison d'une date d'échéance autre que le 31 décembre et dont les montants sont réguliers, ne sont pas comptabilisés.

Compétences financières du Conseil communal (art. 67 al. 2 LFCo)  
a) Dépense nouvelle (art. 33 al. 1 let. a OFCo)

**Art. 6** <sup>1</sup> Sous réserve de couverture suffisante par un crédit budgétaire, le Conseil communal est compétent pour engager une dépense nouvelle ne dépassant pas 100'000 francs. L'article 9 est réservé.

<sup>2</sup> Pour les dépenses périodiques, la durée prévisible totale de l'engagement est prise en compte. A défaut de précision temporelle, une durée de dix ans fait foi.

b) Crédit additionnel (art. 33 LFCo et 33 OFCo)

**Art. 7** Le Conseil communal est compétent pour décider un crédit additionnel pour autant que ce dernier ne dépasse pas 10% du crédit d'engagement concerné. L'article 33 alinéa 3 LFCo demeure réservé.

c) Crédit supplémentaire (art. 36 al. 3 LFCo et 33 OFCo)

**Art. 8** Le Conseil communal est compétent pour décider un crédit supplémentaire pour autant que ce dernier ne dépasse pas 10% du crédit budgétaire concerné, à condition que le montant du crédit supplémentaire soit inférieur à 50'000 francs. L'article 36 alinéas 2 et 3 LFCo demeure réservé.

d) Autres  
compétences  
décisionnelles

**Art. 9** Le Conseil communal est compétent, jusqu'à un montant de CHF 200'000.-- maximum, pour les opérations suivantes :

a) l'achat, la vente, l'échange, la donation ou le partage d'immeubles, la constitution de droits réels limités et toute autre opération permettant d'atteindre un but économique analogue à celui d'une acquisition ou d'une aliénation d'immeubles;

b) la délégation de tâches à un tiers entraînant des dépenses nouvelles;

c) les conventions liant la commune à un tiers et entraînant des dépenses nouvelles;

d) les cautionnements et autres garanties;

e) les prêts et participations qui ne répondent pas aux conditions usuelles de sécurité et de rendement;

f) l'acceptation d'une donation avec charge ou d'un legs avec charge.

Crédit  
d'engagement  
(art. 25 LFCo)

**Art. 10** <sup>1</sup> Un décompte final, sous forme de liste dans le message de bouclage des comptes, est soumis pour information au Conseil général dès que le projet est terminé.

<sup>2</sup> Pour les crédits dépassant 10'000'000 francs, un rapport final succinct est livré au Conseil général. Il indique les étapes du projet et l'atteinte de l'objectif.

Nouvelle dépense  
– référendum  
(art. 69 LFCo)

**Art. 11** Le référendum peut être demandé contre une dépense nouvelle votée par le Conseil général et supérieure à 10'000'000 francs.

Remise de la  
comptabilité (Art.  
38-39 OFCo)

**Art. 12** Lorsque le ou la Chef-fe du Service des finances ou le ou la Chef-fe comptable quitte sa fonction, les comptes d'exploitation, d'investissement et le bilan sont tirés du système informatique et signés par le collaborateur ou la collaboratrice en partance. Son ou sa remplaçant-e prend acte de la situation financière de la Commune ainsi que du dernier rapport de révision.

Référendum

**Art. 13** Le présent règlement peut faire l'objet d'une demande de référendum conformément à l'article 52 LCo.

Entrée en vigueur

**Art. 14** Le Conseil communal fixe l'entrée en vigueur du présent règlement.

Fribourg, le

**AU NOM DU CONSEIL GENERAL DE LA VILLE DE FRIBOURG**

La Présidente :

Le Secrétaire de Ville adjoint :

Adeline Jungo

Mathieu Maridor

Approuvé par la Direction des institutions, de l'agriculture et des forêts, le

Le Conseiller d'Etat Directeur :

Didier Castella