

## Vade-mecum relatif au dépôt d'amendements au budget

### 1. Contexte

L'entrée en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2021 de la loi sur les finances communales du 22 mars 2018 (LFCo; RSF 140.6) nécessite une adaptation de pratique en matière de dépôt et de traitement des amendements sur le budget communal.

L'obligation de compenser les augmentations de charges par une diminution de charges dans un autre poste budgétaire était une obligation légale imposée par la loi sur les communes jusqu'au 31 décembre 2020: (cf. article 88 al. 3 a LCo, abrogé au 31 décembre 2020).

Or, depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2021, c'est la loi sur les finances communales (LFCo) qui s'applique. Cette loi n'a pas repris l'article 88 al. 3 a LCo (obligation de compensation), pour laisser davantage de marge de manœuvre. En effet, c'est désormais le principe d'équilibre qui s'applique et qui limite les amendements. La LFCo précise à son article 1 que l'un de ses buts est 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*". Le principe d'équilibre est en outre évoqué dans les articles 4 ("*l'équilibre des charges et des revenus est assuré*") et 20 al. 1 ("*le budget du compte de résultats doit être équilibré*").

La LFCo demande un budget équilibré. Art 4 b et art. 20 al 1

La loi ne demande plus de compenser une augmentation par une diminution d'un autre poste du budget (ancien art. 88.3 )

### 2. Principes légaux pour un excédent de charges

Ce qui suit intéressera les membres du Conseil général souhaitant augmenter ou diminuer les charges de l'une ou l'autre rubrique budgétaire.

En effet, l'art. 20 al. 3 LFCo stipule qu'"un excédent de charges n'est admis que si le capital propre non affecté permet de l'absorber". La définition du "capital propre non affecté" est donnée dans le Message 2014-DIAF-30 du 22 août 2017 du Conseil d'Etat au Grand Conseil accompagnant le projet de loi sur les finances communales (LFCo), en p. 13. Il s'agit du "*capital propre sans les financements spéciaux et sans la réserve de réévaluation du patrimoine administratif*". Concrètement, cela se rapporte à la rubrique 299.00 des comptes communaux.

Il convient toutefois de relever que le déficit budgétaire doit rester l'exception puisque le principe doit être l'équilibre des charges et des revenus (cf. message LFCo du 22 mars 2018, ad art. 20).

Il est rappelé qu'un budget est une autorisation de dépense donnée au Conseil communal, et non pas une obligation de dépense.

Un excédent des charges est seulement permis, si celui-là peut être absorbé par le capital propre non affecté (art. 20 al 3).

Si toutefois le budget ne respecte pas ces principes, l'art. 65, al. 1 prévoit une augmentation obligatoire des impôts, et la compétence du canton de l'imposer si la commune la refuse (art. 65 al 2).

### **3. Principes pour les amendements**

#### **3.1 Principes concernant le budget de fonctionnement:**

- a. Un amendement demandant une augmentation ou une diminution de charge est possible. La totalité des amendements décidés doit respecter les principes mentionnés au chapitre précédent.
- b. Pour le dépôt des amendements, la forme écrite est obligatoire. Des formulaires sont mis à disposition par le secrétariat du Conseil général.
- c. Tout amendement peut en principe être déposé au plus tard durant la discussion de détail. Or, pour des questions de praticabilité, il est fortement recommandé de déposer les amendements auprès du secrétariat du Conseil général avant la séance du Conseil général sur le budget. La Commission financière tiendra une séance le lundi une heure avant la séance du Conseil général et pourra discuter des amendements déposés par écrit dans le délai indiqué par le Secrétariat.
- d. Les postes budgétaires correspondant à des dépenses liées, à savoir celles qui sont ordonnées par la loi ou qui ne permettent aucune marge de manœuvre possible, ne peuvent pas être refusés ou modifiés par le Conseil général (art. 3 al. 1 let. g LFCo).
- e. Aucun amendement ne doit concerner les rubriques d'imputation interne.
- f. Il n'est pas possible de déposer un amendement pour introduire une dépense / rubrique nouvelle.

#### **3.2 Principes concernant le budget des investissements**

- a. Le Conseil général prend acte des investissements de la catégorie 1 (déjà votés).
- b. Le Conseil général peut renvoyer en catégorie 3 un investissement de catégorie 2.
- c. Le Conseil général peut diminuer, augmenter ou supprimer le montant d'un investissement en catégorie 2.
- d. Il n'est pas possible de déposer un amendement pour introduire un investissement nouveau.

#### 4. Structure de la discussion sur le budget

La structure décrite ici de suite a été élaborée d'entente avec la présidence du Conseil général, la présidente de la Commission financière et les chefs du Service des finances et du Service juridique de la Ville de Fribourg. Consulté oralement, le service juridique de la Préfecture relève que l'organisation du détail de la discussion sur le budget relève de l'autonomie communale, sans toutefois identifier à premier examen de contradiction entre la structure proposée et les dispositions légales pertinentes.

#### 1<sup>er</sup> soir

##### A. Budget de fonctionnement

1. Ouverture de la discussion générale sur le budget de fonctionnement (l'entrée en matière est acquise de plein droit):
  - a. Rapport du représentant du Conseil communal: le Directeur/la Directrice des Finances;
  - b. Rapport de la Commission financière;
  - c. Rapport des groupes politiques sur le budget de fonctionnement (5 min) ou sur les deux budgets (donc 10 min);
  - d. Ouverture de la discussion générale auprès des membres du Conseil général;
  - e. Clôture de la discussion générale;
  - f. Réponses du Conseil communal et de la présidence de la Commission financière;
  - g. Vote sur les éventuelles propositions de renvoi du budget de fonctionnement.
  
2. Ouverture de l'examen de détail du budget de fonctionnement, chapitre par chapitre.
  - a. Conseil communal responsable du chapitre concerné;
  - b. Commission financière remarques et dépôt d'éventuels amendements;
  - c. Discussion ouverte aux membres du Conseil général: dépôt d'éventuels amendements et discussion;
  - d. Enregistrement des amendements proposés **sans vote**;  
*Interruption du débat sur le budget de fonctionnement et reprise lors de la deuxième soirée pour permettre à la Commission financière d'analyser les amendements.*

## **B. Budget des investissements**

1. Ouverture de la discussion générale sur le budget des investissements (l'entrée en matière est acquise de plein droit).
  - a. Rapport du représentant du Conseil communal: le Directeur/la Directrice des Finances;
  - b. Rapport des Commissions (Commission financière et commission de l'édition);
  - c. Rapport des groupes politiques (5 min, s'ils ne se sont pas déjà exprimés à ce sujet lors de la discussion général budget de fonctionnement);
  - d. Ouverture de la discussion auprès des membres du Conseil général;
  - e. Clôture de la discussion;
  - f. Réponses du Conseil communal et des présidences des commissions
  - g. Vote sur les éventuelles propositions de renvoi du budget des investissements.

## 2. Examen de détail

S'il n'y a pas de renvoi, on procède à l'examen de détail du budget des investissements.

- Investissements de catégorie 1: après discussion, le Conseil général prend acte des investissements inscrits.
  - o Conseil communal prend la parole;
  - o Discussion ouverte aux membres du Conseil général;
  - o Conseil général prend acte.
- Investissements de catégorie 2: Discussion des investissements un après l'autre avec dépôt d'éventuels amendements.
  - o Conseil communal responsable du chapitre concerné;
  - o Commissions financière et de l'édition: remarques et dépôt d'éventuels amendements;
  - o Discussion ouverte aux membres du Conseil général: dépôt d'éventuels amendements et discussion;
  - o Enregistrement des amendements proposés **sans vote**.  
*Interruption du débat sur les investissements de catégorie 2 et reprise lors de la deuxième soirée pour permettre à la Commission financière d'analyser les amendements.*

## **C. Prochains points de l'ordre du jour selon le temps disponible**

## 2<sup>ème</sup> soir:

### **A. Budget de fonctionnement**

On passe amendement par amendement suivant les rubriques du budget, chapitre par chapitre, selon la structure suivante (n.b. il n'y aura plus de discussion au plénum):

- a. Préavis du Conseil communal;
- b. Préavis de la Commission financière;
- c. Demande du maintien ou non de chaque amendement;
- d. Vote sur chaque amendement;
- e. Clôture de l'examen de détail du budget de fonctionnement.

### **B. Budget des investissements**

On vote investissement par investissement selon l'ordre au budget. (n.b. il n'y aura plus de discussion au plénum):

En cas d'une demande d'amendement:

- a. Préavis du conseil communal;
- b. Préavis des Commissions (Commission financière et commission de l'édilité);
- c. Demande du maintien ou non des amendements;
- d. Vote sur les amendements.
- e. Clôture de l'examen de détail du budget de fonctionnement.

**C. Investissement de catégorie 3**: (si ne pas encore traité le 1<sup>er</sup> soir). Après discussion, le Conseil général prend acte des investissements inscrits en catégorie 3.

### **D. Votes finaux sur le budget de fonctionnement et des investissements**

Les votes finaux sur le budget de fonctionnement et des investissements se feront le deuxième soir, à la suite de l'examen de détail du budget des investissements.

### **E. Prochains points de l'ordre du jour**

## **Vademecum zur Einreichung von Änderungsanträgen zum Budget**

### **1. Hintergrund**

Das Inkrafttreten des Gesetzes über den Finanzhaushalt der Gemeinden (GFHG) vom 22. März 2018 (SGF 140.6) am 1. Januar 2021 erfordert eine Anpassung der Praxis bei der Einreichung und Behandlung von Abänderungsanträgen zum Gemeindebudget.

Die Verpflichtung, Aufwandserhöhungen durch eine Aufwandsminderung in einem anderen Budgetposten auszugleichen, war eine gesetzliche Verpflichtung, die durch das Gemeindegesetz bis zum 31. Dezember 2020 auferlegt wurde (Vgl. Artikel 88 Abs. 3 a GG, der am 31. Dezember 2020 aufgehoben wurde).

Seit dem 1. Januar 2021 gilt jedoch das Gesetz über den Finanzhaushalt der Gemeinden (GFHG). In diesem Gesetz wurde der Artikel 88 Abs. 3 a GG (Ausgleichspflicht) nicht übernommen, um mehr Spielraum zu lassen. Vielmehr gilt nunmehr der Grundsatz der Ausgeglichenheit, der die Änderungen begrenzt. Das GFHG legt in Artikel 1 fest, dass eines seiner Ziele darin besteht, "eine Finanzpolitik und eine administrative Verwaltung gemäss den Grundsätzen eines wirtschaftlichen und wirksamen Einsatzes der öffentlichen Mittel zu fördern und gleichzeitig das finanzielle Gleichgewicht sicherzustellen". Der Grundsatz des Gleichgewichts wird zudem in den Artikeln 4 ("Aufwand und Ertrag werden im Gleichgewicht gehalten") und 20 Abs. 1 ("Das Budget der Erfolgsrechnung muss ausgeglichen sein") angesprochen.

Das GFHG verlangt einen ausgeglichenen Haushalt. Art. 4 b und Art. 20 Abs. 1

Das Gesetz verlangt nicht mehr, eine Erhöhung durch eine Verringerung einer anderen Position im Budget auszugleichen (früherer Art. 88.3).

### **2. Gesetzliche Grundsätze für einen Aufwandsüberschuss**

Das Folgende wird für Mitglieder des Generalrats von Interesse sein, die den Aufwand in der einen oder anderen Budgetrubrik erhöhen oder senken wollen.

Art. 20 Abs. 3 GFHG besagt nämlich, dass "ein Aufwandüberschuss nur dann gestattet (ist), wenn er durch das nicht zweckgebundene Eigenkapital gedeckt werden kann". Die Definition des "nicht zweckgebundenen Eigenkapitals" findet sich in der Botschaft 2014-DIAF-30 vom 22. August 2017 des Staatsrats an den Grossen Rat zum Entwurf des Gesetzes über den Finanzhaushalt der Gemeinden (GFHG) auf S. 13. Es handelt sich um das "Eigenkapital ohne Spezialfinanzierungen und ohne die Aufwertungsreserve des Verwaltungsvermögens". Konkret findet sich der entsprechende Betrag in der Rubrik 299.00 der Gemeinderechnung.

Es ist jedoch zu beachten, dass ein Budgetdefizit die Ausnahme bleiben muss, da der Grundsatz ein ausgeglichenes Verhältnis von Aufwand und Ertrag sein muss (vgl. Botschaft vom 22. März 2018, zu Art. 20).

Es sei auch daran erinnert, dass ein Budget eine Ausgabenermächtigung für den Gemeinderat ist und nicht eine Ausgabenverpflichtung.

Ein Aufwandüberschuss ist nur zulässig, wenn dieser durch das nicht zweckgebundene Eigenkapital absorbiert werden kann (Art. 20 Abs. 3).

Sollte das Budget diesen Grundsatz jedoch nicht einhalten, sieht Art. 65 Abs. 1 eine obligatorische Steuererhöhung vor und die Kompetenz des Kantons, diese durchzusetzen, wenn die Gemeinde sie ablehnt (Art. 65 Abs. 2).

### **3. Grundsätze für Änderungsanträge**

#### **3.1 Grundsätze für das Betriebsbudget:**

- a. Ein Änderungsantrag, der eine Erhöhung oder eine Verringerung der Ausgaben fordert, ist möglich. Die Gesamtheit der beschlossenen Änderungen muss den im vorherigen Kapitel genannten Grundsätzen entsprechen.
- b. Für die Einreichung von Änderungsanträgen ist die schriftliche Form vorgeschrieben. Formulare werden vom Sekretariat des Generalrats zur Verfügung gestellt.
- c. Grundsätzlich kann jeder Änderungsantrag spätestens während der Detailberatung eingereicht werden. Aus Gründen der Praktikabilität wird jedoch dringend empfohlen, Änderungsanträge vor der Budgetsitzung des Generalrats beim Sekretariat des Generalrats einzureichen. Die Finanzkommission wird am Montag eine Stunde vor der Sitzung des Generalrats eine Sitzung abhalten und kann schriftlich eingereichte Änderungsanträge, die innert der vom Sekretariat angegebenen Frist eingegangen sind, diskutieren.
- d. Budgetposten, die gebundenen Ausgaben entsprechen, d.h. solchen, die gesetzlich angeordnet sind oder keinen möglichen Handlungsspielraum zulassen, können vom Generalrat nicht abgelehnt oder geändert werden (Art. 3 Abs. 1 lit. g GFHG).
- e. Es dürfen keine Änderungen vorgenommen werden, die die Rubriken der internen Verrechnung betreffen.
- f. Es ist nicht möglich, einen Änderungsantrag einzureichen, um eine neue Ausgabe / Rubrik einzuführen.

#### **3.2 Grundsätze für das Investitionsbudget**

- a. Der Generalrat nimmt die Investitionen der Kategorie 1 (bereits vom Generalrat bewilligt) zur Kenntnis.
- b. Der Generalrat kann eine Investition der Kategorie 2 in die Kategorie 3 verweisen.

- c. Der Generalrat kann den Betrag einer Investition in Kategorie 2 senken, erhöhen oder streichen.
- d. Es ist nicht möglich, einen Änderungsantrag zur Einführung einer neuen Investition einzureichen.

#### **4. Struktur der Budgetdiskussion**

Die hier nachfolgend beschriebene Struktur wurde in Absprache mit dem Präsidium des Generalrats, der Präsidentin der Finanzkommission und den Dienstchefs des Finanzdienstes und des Rechtsdienstes der Stadt Freiburg ausgearbeitet. Der Rechtsdienst des Oberamtes wurde mündlich konsultiert und weist darauf hin, dass die Organisation der Budgetdiskussion in den Bereich der Gemeindeautonomie fällt. Eine erste Prüfung liess keinen Widerspruch zwischen der vorgeschlagenen Struktur und den einschlägigen gesetzlichen Bestimmungen zu erkennen.

### **1. Abend**

#### **A. Betriebsbudget**

1. Eröffnung der allgemeinen Diskussion über das Betriebsbudget (Eintreten in die Diskussion ist automatisch gegeben):
  - a. Bericht des Vertreters des Gemeinderats: Finanzdirektor/in
  - b. Bericht der Finanzkommission;
  - c. Bericht der Fraktionen zum Betriebsbudget (5 min) oder über beide Budgets (also 10 min);
  - d. Eröffnung der allgemeinen Diskussion unter den Mitgliedern des Generalrats;
  - e. Schluss der allgemeinen Diskussion;
  - f. Antworten des Gemeinderats und des Präsidiums der Finanzkommission;
  - g. Abstimmung über eventuelle Anträge auf Rückweisung des Betriebsbudgets.
2. Eröffnung der Detailprüfung des Betriebsbudgets, Kapitel für Kapitel.
  - a. Gemeinderat, der für das jeweilige Kapitel zuständig ist;
  - b. Finanzkommission: Bemerkungen und Einreichung von evt. Änderungsanträgen;
  - c. Diskussion Mitglieder des Generalrats: Einreichung von Änderungsanträgen und Diskussion derselben;
  - d. Erfassung der Änderungsanträge ohne Abstimmung;  
*Unterbrechung der Debatte über das Betriebsbudget. Die Abstimmungen über die Anträge finden am zweiten Abend statt. So hat die Finanzkommission die Möglichkeit, Stellung zu den Änderungsanträgen zu nehmen.*



## **B. Investitionsbudget**

1. Eröffnung der allgemeinen Diskussion über das Investitionsbudget (Eintreten ist automatisch gegeben).
  - a. Bericht des Vertreters des Gemeinderats: Finanzdirektor/in;
  - b. Bericht der Kommissionen (Finanzkommission und Baukommission);
  - c. Bericht der Fraktionen (5 Minuten, sofern sie sich nicht bereits während der allgemeinen Diskussion über das Betriebsbudget dazu geäußert haben);
  - d. Eröffnung der Diskussion unter den Mitgliedern des Generalrats;
  - e. Schluss der Diskussion;
  - f. Antworten des Gemeinderates und der Präsidien der Kommissionen;
  - g. Abstimmung über allfällige Rückweisungsanträge zum Investitionsbudget.

### 2. Detailprüfung

Wenn es keine Rückweisung gibt, wird die Detailprüfung des Investitionsbudgets durchgeführt.

- Investitionen der Kategorie 1: Nach einer Diskussion nimmt der Generalrat die Investitionen zur Kenntnis.

- o Der Gemeinderat ergreift das Wort;
- o Offene Diskussion für die Mitglieder des Generalrats;
- o Der Generalrat nimmt Kenntnis.

- Investitionen der Kategorie 2: Die Investitionen werden nacheinander diskutiert, mit eventuellen Änderungsanträgen.

- o Gemeinderat, der für das jeweilige Kapitel verantwortlich ist;
- o Finanz- und Baukommission: Bemerkungen und Einreichung von Änderungsanträgen;
- o Offene Diskussion für die Mitglieder des Generalrats: Einreichung von Änderungsanträgen und Diskussion;
- o Erfassung der Änderungsanträge ohne Abstimmung.

*Die Debatte über die Investitionen der Kategorie 2 wird unterbrochen und am zweiten Abend fortgesetzt, um der Finanzkommission die Möglichkeit zu geben, die Änderungsanträge zu prüfen.*

## **C. Nächste Tagesordnungspunkte je nach verfügbarer Zeit**

## **2. Abend:**

### **A. Betriebsbudget**

Es wird Änderungsantrag für Änderungsantrag nach den Rubriken des Budgets, Kapitel für Kapitel, gemäß der folgenden Struktur durchgegangen (**n.b. es wird keine weitere Diskussion im Plenum geben**):

- a. Stellungnahme des Gemeinderats;
- b. Stellungnahme der Finanzkommission
- c. Rückfrage, ob der Änderungsantrag aufrechterhalten wird oder nicht;
- d. Abstimmung über jeden Änderungsantrag;
- e. Schluss der Detailprüfung des Betriebsbudgets.

### **B. Investitionsbudget**

Es wird über jede einzelne Investition in der Reihenfolge des Budgets abgestimmt. (n.b. es wird keine weitere Diskussion im Plenum geben):

Im Falle eines Änderungsantrags:

- a. Stellungnahme des Gemeinderats;
- b. Stellungnahme der Kommissionen (Finanzkommission und Baukommission);
- c. Rückfrage, ob die Änderungsanträge aufrecht erhalten werden oder nicht;
- d. Abstimmung über die Änderungsanträge.
- e. Schluss der Detailprüfung des Investitionsbudgets.

**C. Investitionen der Kategorie 3**: (falls am 1. Abend noch nicht behandelt). Nach einer Diskussion nimmt der Generalrat die in Kategorie 3 eingestellten Investitionen zur Kenntnis.

### **D. Schlussabstimmungen über das Betriebs- und über das Investitionsbudget**

Die Schlussabstimmungen über das Betriebs- und das Investitionsbudgets finden am zweiten Abend im Anschluss an die Detailberatung des Investitionsbudgets statt.

### **E. Nächste Punkte der Traktandenliste**