

**Réponse à la question n° 242
de M. David Aebischer (PLR)
relative à la distinction entre la classification fonctionnelle
et celle par nature en matière budgétaire**

Résumé de la question

En séance du Conseil général du 23 avril 2024, M. D. Aebischer a posé la question suivante:

"Je m'exprime au nom du parti libéral-radical et me permets de rebondir sur la réponse à la question n° 222. Le Conseil communal, dans sa réponse, parle à la fois de classification fonctionnelle et de classification par nature. Il se base sur la classification fonctionnelle pour prendre ses décisions et pour fixer son budget. Je souhaite savoir dans quel texte légal il est dit que l'on doit utiliser la classification fonctionnelle ou la classification par nature, ou les deux. Qu'est-ce qui est décidé par le Conseil général ou par le Conseil communal?"

Réponse du Conseil communal

Base légale

D'un point de vue légal, l'article 10 al.1 lettre b de la loi sur les finances communales (LFCo) précise les principes régissant l'établissement du budget : les charges et les revenus du compte de résultat ainsi que les dépenses et les recettes des comptes des investissements sont présentés selon la classification fonctionnelle et selon la classification par nature du plan comptable. Le message accompagnant le projet de loi sur les finances communales n'amène, quant à lui, pas de précisions particulières.

La loi sur les finances communales ne spécifiant par conséquent aucun des deux modèles de classification pour base de validation d'un crédit supplémentaire, le Conseil communal se réfère à l'article premier de l'arrêté du budget 2024 qui spécifie que le budget de fonctionnement est approuvé par le Conseil général. La classification fonctionnelle est donc considérée comme admise pour base de décisions et de validation des crédits budgétaires.

Décision par le Conseil général ou le Conseil Communal

Le Conseil communal souhaite rappeler que la question de la compétence quant à l'indexation des salaires du personnel de la Ville de Fribourg a déjà fait l'objet d'une prise de décision de la part de la Préfecture de la Sarine le 28 mai 2009 (voir document annexé).

Extrait pages 7 et 8

En l'espèce, il est certes incontestable que le Conseil général a la compétence de décider du budget conformément à l'article 10 alinéa 1er lettre b LCo. Il n'en demeure pas moins qu'en vertu de l'article 60 alinéa 3 lettre f, il incombe au Conseil communal de fixer le traitement du personnel communal, dont le renchérissement est un des éléments. Il ressort en effet des travaux du Grand Conseil que la volonté clairement manifestée du législateur a été de donner pleine compétence au Conseil communal pour tout ce qui touche le domaine des fonctionnaires et employés communaux, à l'exception de leur statut.

Sur le vu de ce qui précède, le recours doit être admis. Partant, la décision du Conseil général portant sur l'indexation des salaires du personnel communal est annulée.

Se basant sur cette décision préfectorale, la compétence quant à l'indexation des salaires revient au Conseil communal

Annexe: Décision de la Préfecture de la Sarine du 28 mai 2009



CANTON DE FRIBOURG

Dossier n° : **RA 2/09**
(A rappeler dans toute correspondance)

Conseil communal de la Ville de Fribourg c/ Conseil général de la Ville de Fribourg — Indexation des salaires du personnel de la Ville.

LE PRÉFET DU DISTRICT DE LA SARINE

V U :

- La décision du Conseil général du 16 décembre 2008 ;
- Le recours interjeté le 22 janvier 2009 par le Conseil communal ;
- Les autres pièces du dossier ;
- La loi du 25 septembre 1980 sur les communes (LCo ; RSF 140.1) ;
- Le code du 23 mai 1991 de procédure et de juridiction administrative (CPJA ; RSF 150.1),

CONSIDÉRANT :

EN FAIT

.....

1. Le Conseil général de la Ville de Fribourg a consacré ses séances des 17 et 18 décembre 2007 au budget communal 2008. Par décision du 17 décembre 2007, il a accepté, par 39 voix contre 38 (77 membres présents), la proposition de la Commission financière demandant de reporter l'indexation des salaires du personnel communal au 1^{er} juillet 2008. Sur le moment, ce vote, qui a eu lieu à main levée, n'a donné lieu à aucune contestation.
2. Par mémoires séparés du 14 janvier 2008, du 28 janvier 2008 et du 4 février 2008 (dossiers RA 5, 6, 7 et 8/08) plusieurs conseillers généraux et le Conseil communal de la Ville de Fribourg ont interjeté recours au Préfet en concluant :
 - a) principalement, à la modification d'office du résultat du vote, en ce sens qu'il n'y aura pas de report de l'indexation des salaires au 1^{er} juillet 2008 (l'indexation entrera dès lors en vigueur le 1^{er} janvier 2008) ;
 - b) subsidiairement, à l'annulation de la décision du Conseil général du 17 décembre 2007 reportant ladite indexation des salaires et, au besoin, de la décision du Bureau du 18 décembre 2007 concernant le refus de reprendre le vote sur la question ainsi qu'à l'organisation d'un nouveau vote sur la question.

3. Par décision du 13 novembre 2008, le Préfet soussigné a admis les recours et renvoyé l'affaire au Conseil général afin qu'il procède à un nouveau vote lors d'une prochaine séance.
4. Dans le cadre de la répétition du vote du 17 décembre 2007, le Conseil général a, par décision du 16 décembre 2008, accepté la proposition de la Commission financière demandant de reporter l'indexation des salaires du personnel au 1^{er} juillet 2008. Cette proposition va à l'encontre de celle du Conseil communal qui accordait l'indexation dès le 1^{er} janvier 2008.
5. Par mémoire du 22 janvier 2009, le Conseil communal a interjeté recours au Préfet en concluant à l'annulation de la décision du Conseil général du 16 décembre 2008. En substance, le Conseil communal a fait valoir que la fixation de l'indexation des salaires du personnel de la Ville de Fribourg ne relève pas de la compétence du Conseil général mais du Conseil communal conformément à l'article 60 alinéa 3 lit. f LCo.
6. Dans ses observations du 18 février 2009, le Conseil général conclut au rejet du recours. Il soutient que le recours du Conseil communal met gravement en cause l'une des compétences du Conseil général, telles que définies à l'article 10 alinéa 1^{er} lit. b LCo, c'est-à-dire celle de décider du budget. Les compétences du Conseil communal énumérées à l'article 60 LCo le sont sous réserve des attributions du Conseil général. Si le Conseil communal a bien la compétence de fixer le traitement du personnel communal, le Conseil général peut en revanche se prononcer sur les rubriques budgétaires relatives aux coûts salariaux. Une analogie peut être faite avec le Canton.

Pour autant que pertinents, les arguments développés par les parties seront repris plus en détail dans la partie EN DROIT si nécessaire.

EN DROIT

1. a) Interjeté contre une décision susceptible d'être déférée au Préfet (article 116 alinéa 2 CPJA par renvoi de l'article 154 alinéa 1^{er} LCo), le recours a été déposé dans le délai légal et selon les formes prescrites (articles 79, 80 et 81 CPJA).

En ce qui concerne le courrier du 2 mars 2009 que le Conseil communal a adressé spontanément au Préfet soussigné, il n'en est pas tenu compte dans la mesure où un deuxième échange d'écriture n'a pas été ordonné.

- b) Selon l'article 154 alinéa 2, le Conseil communal a qualité pour recourir contre une décision de l'Assemblée communale ou du Conseil général.

Le recours du Conseil communal de la Ville de Fibourg est ainsi recevable en la forme.

2. a) Selon l'article 10 alinéa 1^{er} lit. b LCo, applicable par renvoi de l'article 51bis LCo, le Conseil général décide du budget et approuve les comptes.

Quant à l'article 60 LCo, il dispose que le Conseil communal dirige et administre la commune. Il la représente envers les tiers (alinéa 1^{er}). Il exerce toutes les attributions qui ne sont pas déferées par la loi à un autre organe (alinéa 2). Il lui incombe notamment, sous réserve des attributions de l'Assemblée communale ou du Conseil général d'engager le personnel communal, de fixer son traitement et de surveiller son activité (alinéa 3 lit. f).

- b) La question de la délimitation des compétences entre l'Assemblée communale, respectivement le Conseil général, et le Conseil communal en matière de personnel communal a fait l'objet d'une discussion particulièrement nourrie au sein du Grand Conseil.

Lors de la discussion consacrée à l'article 57 alinéa 3 lit. e (actuellement article 60 alinéa 3 lit. f), le rapporteur s'est exprimé comme suit : « La Commission propose de compléter cette lettre comme suit : “ d'engager le personnel communal, de fixer son traitement et de surveiller son activité ”. Au sujet du personnel, le projet ne prévoit ici que la décision d'engagement et la surveillance dans l'idée que le statut, l'échelle des traitements et la classification des fonctions seraient fixés par un règlement qui relèverait de l'Assemblée ou du Conseil général... Dans cette optique, le Conseil communal ne sera alors compétent que pour fixer, par rapport à l'échelle et à la classification, la rémunération de chaque fonctionnaire ou employé qu'il engage. Or, comme l'indique le projet bis, il est dit que le Conseil communal fixe également le traitement du personnel communal. La Commission estime en effet que c'est le Conseil communal qui est le mieux placé pour fixer le traitement du personnel, cette fixation comprenant, lorsqu'elle existe, l'échelle des traitements et la classification des fonctions » (cf. BGC 1979, page 1925). Le Commissaire du Gouvernement a ajouté ce qui suit : « Sur le plan du canton, le statut du personnel et l'échelle des traitements sont

fixés par la loi. En revanche, la classification des fonctions l'est par la voie de l'arrêté. On doit reconnaître que, sur le plan de la commune, il est bien difficile de disjoindre échelle des traitements et classification des fonctions car moins la commune est grande, plus telle fonction signifie une personne déterminée, ce qui est en soi favorable à la compétence du Conseil. Il n'empêche que la Commission n'a nullement voulu d'une proposition qui aurait explicité le projet dans le sens que le statut du personnel, l'échelle des traitements et la classification des fonctions soient fixés par un règlement de l'Assemblée ou du Conseil général; qu'elle n'a pas voulu non plus de la solution intermédiaire correspondant à celle de l'Etat où le statut et l'échelle relèvent du législatif et la classification, de l'exécutif. On peut dès lors comprendre que le Conseil d'Etat ne se rallie qu'avec hésitation à la proposition de la Commission qui fait relever du Conseil communal toutes les questions de traitement, seul le statut général du personnel relevant alors d'un règlement ressortissant à l'Assemblée ou au Conseil général » (cf. BGC 1979, page 1926).

Le Conseiller communal et Député de la Ville de Fribourg Gaston Sauterel s'est exprimé comme suit: « Ensuite des explications données par le Rapporteur et le Commissaire du Gouvernement, je pense que non seulement le statut du personnel communal, mais également l'échelle des traitements et la classification devraient faire l'objet d'un règlement communal adopté par l'Assemblée ou le Conseil général. Que le Conseil communal ait la compétence de fixer le traitement dans le cadre de l'échelle des traitements et de la classification des fonctions, en tenant compte de la formation et des responsabilités d'employés engagés, je suis d'accord. Dès lors, je propose le renvoi de cette lettre e à la Commission pour qu'elle examine cela dans le sens de mon intervention » (cf. BGC 1979, pages 1926 – 1927).

Lors de la séance du Grand Conseil du 21 mai 1980, le Rapporteur s'est exprimé comme suit : « Monsieur Sauterel propose que la lettre e de cet article 57 alinéa 3 soit rédigée comme suit : le statut du personnel communal, l'échelle des traitements et la classification des fonctions font l'objet d'un règlement communal adopté par l'Assemblée communale ou le Conseil général. » Par 12 voix contre 3, la Commission vous propose de rejeter cet amendement et de maintenir le texte du projet 68 bis, qui dit ceci : « d'engager le personnel communal, de fixer son traitement et de surveiller son activité. » C'est une des attributions du Conseil communal ». Et le Commissaire du Gouvernement d'ajouter : « Au sujet de la proposition de Monsieur Sauterel, je précise qu'elle se situe matériellement dans le sens du projet qui, il est vrai, ne dit peut-être pas nettement la chose. Il n'empêche que l'idée de faire relever de l'Assemblée, en plus du statut du personnel, l'échelle des traitements et la classification des fonctions a été rondement repoussée par la Commission qui, d'autre part, n'a pas voulu non plus disjoindre, quant à la compétence, comme le fait l'Etat pour son personnel, l'échelle des traitements (qui relève de la loi) et la classification des fonctions (qui s'opère par voie d'arrêté). Comme déjà dit, on doit reconnaître qu'une telle disjonction serait bien difficile sur le plan de la commune, de sorte qu'il paraît finalement préférable de ne pas s'opposer à la proposition que la Commission maintient fermement de laisser tout cela au Conseil communal. En revanche, il n'est pas contesté, en droit administratif, que le statut du personnel fasse partie de la réglementation générale qui ressortit à l'Assemblée ou au Conseil général » (cf. BGC 1980, pages 973 – 974). Au vote, la proposition du Député Sauterel a été rejetée par 71 voix contre 29.

- c) En l'espèce, il est certes incontestable que le Conseil général a la compétence de décider du budget conformément à l'article 10 alinéa 1^{er} lettre b LCo. Il n'en demeure pas moins qu'en vertu de l'article 60 alinéa 3 lettre f, il incombe au Conseil communal de fixer le traitement du personnel communal, dont le

renchérissement est un des éléments. Il ressort en effet des travaux du Grand Conseil que la volonté clairement manifestée du législateur a été de donner pleine compétence au Conseil communal pour tout ce qui touche le domaine des fonctionnaires et employés communaux, à l'exception de leur statut (cf. Extraits 1983, pages 136 – 137).

3. Sur le vu de ce qui précède, le recours doit être admis. Partant, la décision du Conseil général portant sur l'indexation des salaires du personnel communal est annulée.

La présente décision peut faire l'objet d'un recours au Tribunal cantonal, section administrative, dans les trente jours dès sa notification (article 114 alinéa 1^{er} lettre c et 79 alinéa 1^{er} CPJA).

EN CONSÉQUENCE,

DÉCIDE :

1. Le recours interjeté par le Conseil communal est **admis**. Partant, la décision du Conseil général du 16 décembre 2008 portant sur l'indexation des salaires du personnel communal est **annulée**.
2. La présente décision peut faire l'objet d'un recours au Tribunal cantonal, section administrative, dans un délai de **trente jours** dès sa notification

3. Il n'est **pas perçu** de frais de procédure.

4. **Communication :**

⇒ sous plj judiciaire :

➤ au Bureau du Conseil général de la Ville de Fribourg, Place de l'Hôtel-de-Ville 3, 1700 Fribourg ;

⇒ sous plj prioritaire :

➤ au Conseil communal de la Ville de Fribourg, Place de l'Hôtel-de-Ville 3, 1700 Fribourg.

Fribourg, le 28 mai 2009 RJ/zc



Le Préfet de la Sarine

Carl-Alex RIDORÉ