

Vade-mecum relatif au dépôt d'amendements au budget 2023

1. Contexte

L'entrée en vigueur au 1^{er} 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 31.12.2020.

Or, depuis le 1er 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 jusqu'au vendredi 16 décembre à midi au plus tard.
- 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.

1er 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 : M. Laurent Dietrich, Vice-Syndic, Directeur 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 : M. Laurent Dietrich, Vice-Syndic, Directeur 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

2ème 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^{er} 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