

Règlements communaux et statuts d'associations de communes

—
info'SCom 23/2021

(remplace l'info'SCom 4/2011)



ETAT DE FRIBOURG
STAAT FREIBURG

Service des communes SCom
Amt für Gemeinden GemA



ETAT DE FRIBOURG
STAAT FREIBURG

Service des communes SCom
Amt für Gemeinden GemA

Rue de Zaehringen 1, 1701 Fribourg

T +41 26 305 22 42
scom@fr.ch, www.fr.ch/scom

info'SCom 23-2021
(remplace l'info'SCom 4/2011)

Règlements communaux et statuts d'associations de communes

30 septembre 2021

Table des matières

I.	INTRODUCTION	3
II.	REGLEMENTS COMMUNAUX	3
1.	LES DIFFERENTS TYPES DE REGLEMENTS COMMUNAUX.....	3
1.1.	LES REGLEMENTS COMMUNAUX DE PORTEE GENERALE.....	3
1.2.	LES REGLEMENTS EMANANT DU CONSEIL COMMUNAL.....	4
1.2.1.	<i>Le règlement d'organisation du conseil communal.....</i>	<i>4</i>
1.2.2.	<i>Les règlements d'exécution du conseil communal</i>	<i>4</i>
1.3.	LES REGLEMENTS DESTINES A CREER DES ETABLISSEMENTS DOTES DE LA PERSONNALITE JURIDIQUE	5
1.4.	L'INCIDENCE D'UNE FUSION DE COMMUNES SUR LA REGLEMENTATION COMMUNALE.....	6
1.4.1	<i>Unification dans les 2 ans.....</i>	<i>6</i>
1.4.2	<i>Régime transitoire : règle standard.....</i>	<i>6</i>
1.4.3	<i>Régime transitoire : règles spécifiques.....</i>	<i>7</i>
1.5.	LES SANCTIONS PENALES DANS LES REGLEMENTS COMMUNAUX	8
1.5.1	<i>Les amendes pénales.....</i>	<i>8</i>
1.5.2	<i>Les amendes d'ordre</i>	<i>8</i>
2.	LES DEUX PHASES D'ELABORATION ET D'EXAMEN D'UN REGLEMENT	9
2.1.	L'EXAMEN PREALABLE	9
2.2.	L'EXAMEN FINAL	9
2.3.	L'ENTREE EN VIGUEUR DES REGLEMENTS COMMUNAUX	10
2.4.	LA CLASSIFICATION SYSTEMATIQUE DES REGLEMENTS COMMUNAUX	11
2.5.	LA PUBLICATION DES REGLEMENTS COMMUNAUX	11
3.	LES DEUX TYPES DE REVISION : REVISION TOTALE OU PARTIELLE	11
3.1.	LA REVISION TOTALE OU L'ELABORATION D'UN NOUVEAU REGLEMENT	11
3.2.	LA REVISION PARTIELLE D'UN REGLEMENT	12
4.	REGLEMENT OBLIGATOIRE OU FACULTATIF – QUEL CARACTERE NORMATIF ?.....	12
5.	LES OUTILS PRINCIPAUX : LES REGLEMENTS-TYPES	13
6.	COORDINATION DE LA PROCEDURE PAR LES DIRECTIONS CONCERNEES	13
7.	LE PREAVIS DU SERVICE DES COMMUNES	14
III.	LES REGLEMENTS EMANANT D'ETABLISSEMENTS COMMUNAUX DE DROIT PUBLIC OU D'ASSOCIATIONS DE COMMUNES .	14
IV.	STATUTS D'ASSOCIATIONS DE COMMUNES	15
1.	L'OUTIL PRINCIPAL : LES STATUTS-TYPES.....	15
2.	CREATION D'UNE NOUVELLE ASSOCIATION	15
3.	REVISION DES STATUTS D'UNE ASSOCIATION EXISTANTE	16
3.1.	COORDINATION DE LA PROCEDURE PAR LE SERVICE DES COMMUNES	16
3.2.	DOSSIER POUR EXAMEN PREALABLE	16
3.3.	DOSSIER POUR APPROBATION (EXAMEN FINAL)	16
3.4.	PUBLICATION	17
V.	EXCURSUS : LES ENTENTES OU CONVENTIONS INTERCOMMUNALES	17
VI.	COLLABORATION TRANSFRONTALIERE ENTRE COMMUNES FRIBOURGEOISES ET COMMUNES D'UN AUTRE CANTON	17

I. Introduction

Le présent info'SCom a pour but de donner aux communes un cadre pour le déroulement des procédures d'examen préalable et des procédures d'approbation en matière de règlements communaux. Il présente également à l'intention des associations de communes les démarches à entreprendre pour la révision de leurs statuts et celles nécessaires à l'approbation de leurs règlements de portée générale.

Cet info'SCom est transmis aux communes, aux associations de communes, aux établissements communaux ainsi qu'à d'autres instances intéressées.

La présente actualisation de l'info'SCom fait suite aux changements induits dans la réglementation communale au sens large par la nouvelle législation sur les finances communales, à savoir la loi du 22 mars 2018 sur les finances communales (LFCo, RSF 140.6) et l'ordonnance du 14 octobre 2019 sur les finances communales (OFCo, RSF 140.61), entrées en vigueur le 1^{er} janvier 2021 (un info'SCom spécifique à la législation sur les finances a été publié, l'info'SCom 20-2020).

Quant aux annexes du présent info'SCom, les annexes 1 et 2 de la précédente édition ont été réunies en un seul document, et l'annexe 3 a été renumérotée (annexe 2). Une nouvelle annexe a été ajoutée traitant des aspects formels de la consultation préalable de la Surveillance des prix (annexe 3).

II. Règlements communaux

1. Les différents types de règlements communaux

1.1. Les règlements communaux de portée générale

C'est le terme consacré pour les règlements relevant de la compétence du législatif et qui doivent faire l'objet d'une approbation par une autorité cantonale.

Matériellement, les normes susceptibles d'être traitées dans un règlement de portée générale sont celles qui régissent les rapports entre la commune et les citoyens dans les différentes tâches publiques. Sont aussi de portée générale les normes instituant des organes (par ex. un organe spécial communal chargé d'assurer la mise en œuvre du droit d'accès aux documents officiels sur le plan communal¹) ou les normes régissant les rapports de service entre la commune et son personnel (par ex. règlement du personnel²).

Dans cette logique, les normes communales définissant le statut des conseillers communaux (dotation éventuelle des différentes fonctions d'équivalents plein temps, droits et obligations liées aux mandats électifs de la commune) devraient également faire l'objet d'un règlement de portée générale (art. 69 al. 2 et art. 61 al. 6 LCo). Les travaux préparatoires de l'article 61 al. 6 LCo permettent de conclure que le champ d'application de cette disposition ne concerne pas seulement la professionnalisation totale d'un exécutif communal : « *[Le rapporteur de la Commission] (...). On verra d'ailleurs à l'article 58 al. 4 que c'est à la commune de décider par règlement, dans les limites bien entendu des articles 51 et 58 al. 4, si et combien elle veut avoir de conseillers communaux à plein temps, et si oui,*

¹ Art. 39 al. 4 de la loi sur l'information et l'accès aux documents, LInf, RSF 17.5

² Art. 70 al. 2 de la loi sur les communes, LCo, RSF 140.1

quel en sera le nombre » (BGC 1979, pp. 1907s.).³ A noter que l'article 58 al. 4 mentionné correspond à l'article 61 al. 6 aujourd'hui et il contenait déjà l'expression « règlement de portée générale », comme c'est toujours le cas actuellement.

Il existe une exception à la règle qui veut que les règlements de portée générale relèvent du législatif : elle concerne le règlement communal d'urbanisme qui, en vertu de l'article 85 al. 2 de la loi sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATeC, RSF 710.1), relève de l'exécutif. Son adoption suit la procédure particulière prévue dans la LATeC.

En ce qui concerne les distinctions entre les règlements qui sont obligatoires et ceux qui ne sont que conditionnellement obligatoires ou qui sont facultatifs, il est renvoyé au point 4 ci-dessous. L'annexe 1 du présent info'SCom contient également des indications à ce sujet.

1.2. Les règlements émanant du conseil communal

1.2.1. Le règlement d'organisation du conseil communal

L'obligation pour chaque conseil communal de se doter d'un règlement sur son fonctionnement interne a été instituée par la révision partielle du 16 mars 2006 de la LCo (art. 61 al. 4 LCo). Etant donné qu'il s'agit d'une obligation légale, un règlement-type a été élaboré par un groupe de travail sous la conduite de l'Association des communes fribourgeoises. Des mises à jour relativement importantes de ce règlement-type sont intervenues en 2011 (à la suite de l'entrée en vigueur de la LInf) et en 2020 (en vue de l'entrée en vigueur des nouvelles normes sur les finances communales).

Quant à la procédure, ce règlement peut être édicté par le conseil communal seul et il ne doit pas faire l'objet d'une approbation cantonale. Toutefois, un exemplaire du règlement doit être transmis au préfet et au Service des communes (art. 61 al. 4 LCo). Le règlement doit également être publié au même titre que les autres règlements communaux (cf. ch. 2.5 ci-dessous).

1.2.2. Les règlements d'exécution du conseil communal

A l'instar de la pratique usuelle au niveau cantonal, certaines communes souhaitent limiter les règlements de portée générale aux éléments les plus importants, puis laisser le conseil communal régler les questions de détail et les points sujets à de fréquents changements dans un règlement d'exécution.

A cet égard, il faut garder en vue que ces dispositions d'exécution doivent se tenir dans le cadre fixé par le règlement édicté par le législatif. On ne saurait soustraire au législatif des compétences en transférant, par exemple, le chapitre contenant les dispositions sur les taxes dans un règlement du conseil communal. En revanche, on peut fort bien concevoir que le règlement du conseil communal fixe le tarif actuel en faisant usage de la délégation de compétences contenue dans le règlement de portée générale. Dans certains cas, cette manière de faire est même judicieuse, mais cela implique que le règlement de portée générale définisse le cercle des assujettis, l'objet, le mode de calcul et le montant maximal de contributions (art. 67 al. 3 LFCo).

Les règlements d'exécution sont en général facultatifs. Le nouveau droit sur les finances communales prévoit toutefois que l'exécutif doit régler certains points contenus autrefois dans le règlement

³ Selon la définition statistique, un emploi à plein temps correspond à un taux d'activité entre 90-100 % de la durée de travail normale de l'entreprise. On peut estimer qu'un conseil communal dont aucune fonction individuelle n'est à plein temps, mais qui totalise 0,9 ou plus d'EPT dans son ensemble devrait également s'appuyer sur un règlement de portée générale.

d'organisation (art. 73 al. 2 let. a LFCo, art. 36 et 37 OFCo). Comme pour le règlement de portée générale en matière financière, un règlement-type commenté a été élaboré (cf. liste des règlements annexée au présent info'SCom).

Si un règlement d'exécution est prévu, il paraît souhaitable qu'il entre en vigueur en même temps que le règlement de portée générale auquel il se réfère (pour les questions relatives à l'entrée en vigueur cf. ch. 2.3 ci-après). Il convient dès lors de prévoir une entrée en vigueur pas trop rapprochée de la date envisagée pour l'adoption du règlement par le législatif, de telle sorte que le conseil communal dispose encore du temps nécessaire pour mettre au point le règlement d'exécution.

Certaines communes joignent parfois un projet de règlement d'exécution à leur dossier d'examen préalable ou final ; cependant, le Service des communes ne peut pas effectuer d'examen préalable sur ce texte, étant donné que l'approbation cantonale est limitée aux règlements de portée générale.

Les règlements d'exécution du conseil communal doivent être publiés au même titre que les autres règlements communaux (cf. ch. 2.5 ci-dessous).

1.3. Les règlements destinés à créer des établissements dotés de la personnalité juridique

Les communes ont la faculté de créer des établissements communaux dotés de la personnalité juridique moyennant l'adoption d'un règlement y relatif. Ce règlement est un règlement de portée générale, car il crée non seulement de nouveaux organes communaux, mais une personne morale de droit public communal.

La législation cantonale ne consacre pas une grande quantité de dispositions aux établissements communaux de droit public. Ces établissements reposent essentiellement sur l'autonomie organisationnelle des cantons et communes laissée par le droit cantonal et fédéral, qui découle notamment de l'article 59 du Code civil suisse.

Depuis le 1^{er} juillet 2012, il existe une base légale cantonale conférant aux communes la faculté de créer des établissements et de leur déléguer des tâches, à savoir l'article 5a al. 4 LCo⁴. Cet article a été concrétisé par les articles 1a, 1b et 58 du règlement d'exécution de la loi sur les communes (RELCo, RSF 140.11)⁵.

Le règlement d'organisation portant création de l'établissement personnalisé doit fixer le but, les tâches, les organes et les attributions de ceux-ci, le statut du personnel, le statut des biens, l'administration et le financement de l'établissement (art. 1a al. 1 RELCo). S'agissant de la délégation de compétences, les éléments figurant à l'article 1 RELCo font partie intégrante du règlement d'organisation (art. 1a al. 3 RELCo).

En ce qui concerne la haute surveillance et le régime financier, la nouvelle législation sur les finances communales au 1^{er} janvier 2021 assimile les établissements communaux de droit public aux autres collectivités publiques locales. Dès lors, sauf disposition contraire, ces établissements sont soumis aux mêmes règles financières et aux mêmes autorités de la haute surveillance que les communes⁶.

⁴ Article inséré dans la LCo par l'article 47 de la loi du 6 octobre 2011 sur l'eau potable (ROF 2011_102)

⁵ Modifications introduites par l'article 25 du règlement d'exécution de la loi sur l'eau potable, entré en vigueur le 1^{er} janvier 2013 (ROF 2012_130)

⁶ Art. 2 al. 2 LFCo, art. 143 al. 1 LCo

Le règlement portant création des établissements est approuvé par la Direction dont relève son but (art. 1a al. 2 RELCo). Les cas d'application d'établissements communaux personnalisés ne sont pas très fréquents. Ils existent notamment dans le domaine des établissements médico-sociaux (EMS) : ainsi quelques rares communes ont jusqu'à présent souhaité personnaliser leur home pour personnes âgées en créant des établissements. D'autres exemples peuvent survenir dans le domaine des services industriels (eau, gaz, électricité).

Vu le caractère facultatif de ces établissements, il n'existe pas de règlements-types à ce sujet. La procédure d'adoption et d'approbation du règlement d'organisation d'un établissement communal est analogue à celle mise en place pour les autres règlements de portée générale.

1.4 L'incidence d'une fusion de communes sur la réglementation communale

1.4.1 Unification dans les 2 ans

Les communes fusionnées disposent d'un délai de 2 ans dès l'entrée en force de la fusion pour unifier leur réglementation (art. 141 al. 1 LCo), avec une particularité pour le règlement des finances (art. 141 al. 3).

Art. 141⁷ d) Règlements communaux

¹ La nouvelle commune procède à l'unification des règlements des communes fusionnées dans un délai de deux ans après l'entrée en force de la fusion.

² Sous réserve de l'alinéa 4, les anciens règlements restent en vigueur jusqu'à leur unification.

³ Toutefois, le règlement communal des finances doit être unifié avec effet à la date d'entrée en vigueur de la fusion. A défaut, c'est le règlement des finances de la commune la plus grande en termes de population qui s'applique dans l'intermédiaire.

⁴ En dérogation à l'alinéa 2, la convention de fusion peut prévoir des dispositions spécifiques. L'application de la législation spéciale concrétisée dans les règlements communaux d'urbanisme demeure toutefois réservée.

Le travail d'unification des règlements communaux ne se résume pas à une adaptation « mécanique » réduite aux noms de communes, mais nécessite la prise en compte de l'état actualisé des bases légales et règlements-types applicables qui peuvent avoir changé depuis l'adoption des règlements des anciennes communes. En outre, la prise en compte des nouvelles bases factuelles (territoire et configuration de la nouvelle commune) commande parfois, selon les cas, également des adaptations de fond plus ou moins marquées.

Il conviendra de procéder à un examen préalable du projet de règlement unifié (cf. pt 2.1) et à une adoption de celui-ci ainsi qu'à une approbation formelle si possible dans le délai d'ordre de deux ans prévu par la loi (art. 141 LCo).

Pour la période entre l'entrée en vigueur de la fusion et l'entrée en vigueur de la nouvelle réglementation de la commune fusionnée (régime transitoire : max. 2 ans), les communes disposent de 2 possibilités : règle standard (pt 1.4.2) et règle particulière (pt 1.4.3).

1.4.2 Régime transitoire : règle standard

Si la convention de fusion ne se prononce pas sur les règlements communaux ou si elle se limite en substance à reprendre l'article 141 al. 1 LCo, on est en présence du régime qui est appelé ici « règle standard » (art. 141 al. 2 LCo).

⁷ L'alinéa 3 a été inséré par la LFCo avec effet au 1^{er} janvier 2021. L'alinéa 4 a été introduit au 1^{er} juillet 2020 par la loi du 25 juin 2020 modifiant la législation en matière de fusion de communes ([ROF 2020_086](#))

Cela signifie que les règlements des anciennes communes restent en vigueur et sont applicables sur le territoire des anciennes communes jusqu'à leur unification par la nouvelle commune dans les 2 ans (pt 1.4.1). Le règlement des finances constitue une exception (art. 141 al. 3).

Ce délai ne remet pas en cause d'éventuels autres délais d'adaptation de la réglementation communale institués par la législation spéciale⁸.

1.4.3 Régime transitoire : règles spécifiques

Les communes peuvent déroger au régime standard (pt 1.4.2) en prévoyant dans leur convention de fusion des dispositions spécifiques au sujet des règlements (art. 141 al. 4 LCo).⁹ Il est dès lors indispensable de consulter systématiquement la convention de fusion lorsqu'une question concerne un règlement d'une commune fusionnée durant la période transitoire. Les solutions choisies par les communes peuvent varier d'une fusion à l'autre, par exemple :

- > La convention de fusion peut prévoir qu'à défaut de règlement adopté par une commune dans un domaine donné, le règlement le plus récent adopté par une des communes fusionnées s'applique dès l'entrée en vigueur de la fusion à la ou les autres communes parties à la fusion ne disposant pas de règlement en la matière.
- > La convention de fusion peut prévoir que ce sont les règlements de l'une des communes parties à la fusion qui s'appliquent, dès l'entrée en vigueur de la fusion, à l'ensemble du territoire de la nouvelle commune. Une telle clause nécessiterait alors de définir les modalités d'examen et approbation.

Les obligations incombant aux autorités politiques des communes en vertu de l'article 14 de la loi fédérale sur la surveillance des prix (RS 942.20) (cf. annexe 3) doivent être respectées également dans un contexte de fusion. Ainsi, l'avis préalable de la Surveillance des prix (SPr) est nécessaire et cet avis doit être communiqué pour permettre le vote de l'acte qui fonde la modification ou l'adoption de taxes (soit l'article concerné de la convention de fusion, soit l'abrogation d'un règlement communal).¹⁰

Ces règles spécifiques ont pour but tantôt de combler des lacunes, tantôt de réaliser une certaine unification matérielle de la réglementation dès l'entrée en vigueur de la fusion.

Exception : le régime transitoire n'est toutefois pas applicable au règlement des finances qui a sa propre disposition impérative (art. 141 al. 3 LCo).

⁸ Par exemple : l'article 45 de la loi du 6 octobre 2011 sur l'eau potable qui institue un délai d'adaptation de 8 ans des règlements communaux dès l'entrée en vigueur de la LEP (échéance : 30 juin 2020)

⁹ Le nouvel article 141 al. 4 LCo règle désormais ce qui était admis auparavant par la pratique

¹⁰ Cf. arrêt du Tribunal cantonal du 15 septembre 2020, réf. 604 2019 115 : cet arrêt concerne une abrogation de règlement décidée après le vote sur la convention de fusion qui avait pour conséquence une augmentation de taxes

1.5 Les sanctions pénales dans les règlements communaux

1.5.1 Les amendes pénales

L'article 84 al. 2 LCo dispose que les règlements de portée générale peuvent prévoir comme pénalité une amende de 20 à 1'000 francs. Si cette possibilité est en soi facultative, il est important de souligner que l'inscription dans le règlement communal est impérative pour pouvoir infliger une amende communale dans un cas concret.

De plus, en vertu du principe « nulle peine sans base légale *précise* », il est nécessaire de préciser dans le règlement communal les états de fait punissables, à savoir par des renvois à des articles déterminés, plutôt que l'usage d'une formule générale énonçant globalement la punissabilité des infractions contre le règlement. Les règlements-types contiennent des formulations renvoyant à des articles dont la violation est passible d'amendes.

Pour la procédure, l'article 86 LCo contient les éléments les plus importants, dont la forme particulière des amendes (ordonnance pénale) et les voies de droit (opposition dans les 10 jours). Voici la teneur de cet article :

Art. 86 Procédure pénale
a) Peines et mesures

¹ Le conseil communal prononce en la forme de l'ordonnance pénale les amendes de droit communal, les peines privatives de liberté de substitution et, le cas échéant, l'exécution d'un travail d'intérêt général. Il ne peut déléguer ce pouvoir qu'à ses membres. L'ordonnance pénale contient les éléments mentionnés à l'article 353 du code de procédure pénale.

² Le condamné peut faire opposition par écrit auprès du conseil communal, dans les dix jours dès la notification de l'ordonnance pénale. Le Ministère public ne peut pas faire opposition.

³ En cas d'opposition, le dossier est transmis au juge de police. L'article 356 du code de procédure pénale est applicable par analogie.

Un modèle d'ordonnance pénale est mis à disposition par les Préfectures. Il est important de noter que le délai d'opposition de 10 jours – découlant du code de procédure pénale suisse et divergeant du délai ordinaire de recours de 30 jours contre les décisions administratives – ne peut pas être modifié par les communes.

1.5.2 Les amendes d'ordre

L'ordre juridique fribourgeois donne actuellement aux communes la possibilité de prévoir des amendes d'ordre dans deux domaines. Il s'agit d'une part de la circulation routière (le stationnement), selon la législation d'application en la matière, et d'autre part de l'abandon de petites quantités de déchets (dit « littering »), selon la législation y relative. Un projet de loi cantonale sur les amendes d'ordre de droit cantonal et de droit fédéral est actuellement en préparation ([2021-DSJ-126](#)). Cette loi permettra aux communes d'étendre les amendes d'ordre à d'autres domaines, listés dans la future loi.

Les communes souhaitant faire usage de ces possibilités doivent prévoir les dispositions utiles dans les règlements de portée générale concernés. Les communes doivent en outre bénéficier d'une délégation de compétence du Conseil d'Etat les autorisant à infliger des amendes d'ordre. Pour plus de renseignements à ce sujet, les communes sont priées de s'adresser à l'instance compétente en fonction du règlement concerné (cf. annexe 1).

2. Les deux phases d'élaboration et d'examen d'un règlement

2.1. L'examen préalable

Il est vivement conseillé aux communes de soumettre pour préavis à la Direction compétente (cf. liste des instances de contact à l'annexe 1 du présent info'SCom) les règlements ou les modifications de règlements de portée générale avant de les transmettre pour adoption au législatif communal. Cette démarche préalable permet presque toujours d'éviter que certaines dispositions ne soient, lors de l'examen définitif, pas approuvées ou que le règlement doive à nouveau être soumis au législatif.

Les communes doivent prévoir un **délai minimum de 6 semaines** entre le dépôt du dossier pour examen préalable et l'envoi du préavis par la Direction concernée afin de permettre à celle-ci de recueillir tous les préavis nécessaires à l'élaboration de sa détermination. Le moment de référence pour calculer le délai de 6 semaines n'est dès lors ni la date de la séance du législatif, à laquelle le règlement doit être adopté, ni la date où le projet de règlement doit être publié dans le bulletin d'information communal, mais la **date à laquelle le préavis des services de l'Etat doit être en possession de la commune pour finaliser le projet.**

Dans la planification générale des étapes d'un projet réglementaire, il convient de tenir compte de deux éléments particuliers, en plus de l'examen préalable par les services de l'Etat :

- Les règlements contenant des taxes dans un domaine de monopole soumis à la **Surveillance des prix** (en particulier épuration, eau potable et déchets) doivent être préalablement soumis à la Surveillance des prix pour avis si le projet de révision prévoit une modification d'une ou de plusieurs taxes (SPr, cf. annexe 3) ; si le règlement en vigueur n'avait pas fait l'objet d'une consultation auprès la SPr préalablement à son adoption, l'avis de la SPr est nécessaire même si le montant des taxes demeure inchangé.
- Les projets de règlements comportant des taxes, des impôts, ou des dépenses telles que des subventions doivent être soumis par l'exécutif à la **commission financière** (art. 72 al. 1 let. d, f et g LFCo). Celle-ci fait part de son préavis à l'intention du législatif (art. 72 al. 2 LFCo).

Le dossier complet pour l'examen préalable doit comprendre :

- la requête de la commune indiquant la date à laquelle le législatif doit siéger et
- le projet de règlement

A noter que les communes doivent dans tous les cas soumettre un texte complet de règlement, qu'il s'agisse matériellement d'un règlement entièrement nouveau ou qu'il s'agisse d'un règlement révisé, partiellement ou totalement (à ce sujet cf. pt 3 ci-dessous), même si la révision ne touche que quelques articles. L'annexe 2 du présent info'SCom contient un exemple de règlement modifié partiellement. L'ancienne pratique des avenants n'est plus admise.

2.2. L'examen final

En vertu de l'article 148 al. 3 LCo, un règlement communal ne peut entrer en vigueur qu'une fois approuvé par la Direction dont relève son objet. Cette approbation est constitutive (= nécessaire à la validité de l'acte). Les règlements ne peuvent donc pas entrer en vigueur et déployer leurs effets s'ils n'ont pas préalablement été approuvés.

Le dossier complet d'approbation doit comprendre :

- la **requête** de la commune ;
- **4 exemplaires** originaux signés par le(la) syndic(que) / par le président ou la présidente du conseil général et le(la) secrétaire communal(e) et munis du sceau communal ;
- pour les règlements contenant des taxes dans un domaine de monopole soumis à la **Surveillance des prix** : la preuve, par le procès-verbal, que le législatif communal a été informé de l'avis de la SPPr, et qu'il a obtenu les explications suffisantes par le Conseil communal sur les recommandations qui n'auraient pas été suivies ;
- pour les règlements contenant des dépenses, des taxes ou des impôts : la preuve, par le procès-verbal, que le législatif communal a été informé du **préavis de la commission financière** ;
- le **procès-verbal** signé du législatif, à tout le moins l'extrait complet concernant ce point de l'ordre du jour ;
- pour le conseil général : la date de la parution et le numéro de la Feuille officielle dans laquelle la décision adoptant le règlement a été publiée en vue de l'exercice du **referendum** ainsi que l'indication qu'aucune demande de referendum n'a été déposée (dans le cas contraire : date et résultat positif du vote populaire). A noter que les actes soumis au referendum facultatif doivent être publiés sur internet (art. 42b al. 2 let. g RELCo) ;
- l'indication qu'aucun **recours** n'a été déposé contre la décision du législatif dans le délai légal (art. 154 LCo).

2.3. L'entrée en vigueur des règlements communaux

Pour les règlements de portée générale, il convient de prendre en considération trois éléments :

- > pour les communes avec un conseil général, il faut s'assurer que le referendum n'a pas été demandé ; à défaut, que le règlement a été confirmé par le scrutin populaire ;
- > en cas de recours dirigé contre le règlement (art. 154 LCo), il convient d'en informer de suite l'autorité d'approbation et d'attendre l'issue de la procédure de recours. Le règlement ne pourra entrer en vigueur que si le recours a été rejeté, et la décision prise par le législatif ainsi confirmée ;
- > le règlement doit faire l'objet de l'approbation par l'autorité cantonale, qui est constitutive, c'est-à-dire une condition indispensable pour son entrée en vigueur (art. 148 al. 3 LCo).

Si ces trois conditions sont réunies, le conseil communal peut faire entrer en vigueur le règlement, si le règlement lui en donne la compétence. Une manière plus simple et fréquemment utilisée consiste à prévoir dans le règlement lui-même que son entrée en vigueur coïncidera avec l'approbation du règlement par l'autorité de surveillance. Certains règlements-types prévoient cette solution.

Dans d'autres cas, il apparaît souhaitable aux communes de fixer par exemple un 1^{er} janvier ou une autre date précise pour l'entrée en vigueur d'un règlement. Ceci est possible moyennant formulation adéquate dans le règlement, mais quant aux choix de la date, il faut être prudent, car au moment de l'adoption du règlement, il y a toujours des inconnues (y aura-t-il des recours ? le referendum sera-t-il demandé ? combien de temps va prendre la procédure d'approbation ? etc.). L'entrée en vigueur devrait dès lors être fixée seulement au moment où ces incertitudes sont levées. A tout le moins, la date envisagée pour l'entrée en vigueur devrait prévoir une certaine « marge de sécurité ».

Dans tous les cas, l'entrée en vigueur ne saurait être rétroactive, ce qui implique au minimum qu'aucun règlement n'entre en vigueur à une date antérieure à l'adoption par l'assemblée communale ou le conseil général. Certains règlements-types emploient dès lors la formule d'une entrée en vigueur au « 1^{er} janvier suivant l'adoption du règlement par l'assemblée communale / le conseil général, sous réserve de son approbation par la Direction ... ».

2.4. La classification systématique des règlements communaux

Chaque commune dispose de plusieurs règlements. On peut imaginer différentes manières pour classer les règlements. S'agissant des règlements-types, ils sont pourvus d'un numéro systématique (cf. liste des règlements-types à l'annexe 1 et sur le site internet du Service des communes). Les communes sont invitées à reprendre cette systématique, tout en la complétant pour ce qui concerne les règlements pour lesquels il n'existe pas de règlement-type. Ceci est également important en vue de la publication des règlements (cf. point 2.5 ci-après) et pour faciliter les recherches comparatives d'une commune à l'autre.

2.5. La publication des règlements communaux

La législation d'application de la LInf a concrétisé le devoir de publication des règlements communaux. En vertu de l'article 42b RELCo, les règlements de la commune doivent être publiés sur le site internet de la commune. Nous recommandons à cet effet de classer les règlements selon un ordre systématique. La systématique des règlements-types (cf. point 2.4 ci-devant) peut servir de référence.¹¹

A noter que la publication doit englober l'ensemble des règlements d'une commune, donc également le règlement d'organisation du conseil communal et les règlements d'exécution du conseil communal y compris les tarifs édictés par celui-ci.

En ce qui concerne les communes issues d'une fusion, la publication de leur recueil des règlements distingue, jusqu'à l'unification complète de la réglementation (cf. à ce sujet ch. 1.4 ci-dessus), les règlements des différentes anciennes communes et leur applicabilité territoriale, au besoin en citant la convention de fusion.

3. Les deux types de révision : révision totale ou partielle

La révision d'un règlement peut prendre deux formes : la révision totale ou la révision partielle.

L'ordre du jour de la séance du législatif communal doit indiquer si le vote portera sur l'entier du règlement (révision totale) ou uniquement sur une partie des articles (révision partielle). De plus, le message adressé au législatif devra, dans les deux cas, indiquer en quoi consiste le projet réglementaire et quelles en sont les incidences pour les citoyens et les usagers.

Quel que soit le type de révision choisie par la commune (partielle ou totale), le texte complet du règlement révisé doit être présenté pour l'examen préalable ou définitif, et non pas uniquement un extrait du règlement avec les articles touchés.

3.1. La révision totale ou l'élaboration d'un nouveau règlement

Les procédures relatives à la révision totale d'un règlement existant et à l'élaboration d'un règlement entièrement nouveau, c'est-à-dire dans un domaine où la commune n'avait pas de règlement, sont identiques.

¹¹ La systématique ne doit pas être renumérotée lorsqu'un nouveau règlement est ajouté. Dans ce cas, il faut utiliser une numérotation intercalaire.

La forme de la révision *totale* est généralement choisie lorsqu'un grand nombre de modifications ont lieu ou lorsque plusieurs révisions partielles successives rendent le règlement peu lisible. En cas de révision totale, le règlement doit prévoir un article qui abroge le règlement précédent.

Dans les deux cas (nouveau règlement ou révision totale), la date du règlement correspond à celle de la séance lors de laquelle l'assemblée communale ou le conseil général l'a adopté. Si la séance a duré plus d'un jour, le règlement portera la date du vote final.

3.2. La révision partielle d'un règlement

La forme de la révision *partielle* est généralement choisie lorsqu'un règlement existant n'est pas modifié fondamentalement. Le législatif ne se prononce *que* sur les modifications proposées par le Conseil communal, et non pas sur l'entier du règlement.

La date du règlement existant demeure inchangée : il s'agit de la date à laquelle le règlement, nouveau ou totalement révisé, a été adopté dans son ensemble. A cette date, il convient encore d'ajouter la date de la séance du législatif qui l'a révisé partiellement (avec la mention « révision partielle » ou l'indication des articles concernés par la révision), afin d'avoir un historique des modifications. En parallèle, il convient d'ajouter des notes de bas de page aux articles ou alinéas touchés par la révision pour indiquer la date de la séance du législatif ayant adopté la modification.

Un modèle de révision partielle se trouve en annexe 2 de cet info'SCom.

4. Règlement obligatoire ou facultatif – quel caractère normatif ?

Dans certains domaines, le droit cantonal impose aux communes d'édicter un règlement. Là, il s'agit de règlements *obligatoires*.

Dans d'autres domaines, les communes ne sont pas tenues de légiférer, mais alors le droit cantonal s'appliquera. Elles ne peuvent y déroger qu'au moyen d'une base légale communale, c'est-à-dire en édictant leur propre règlement. De tels règlements peuvent être qualifiés de *conditionnellement obligatoires* (cf. liste des règlements annexée). Par exemple en matière d'heures d'ouverture des commerces, une commune qui n'édicte pas son propre règlement est tenue d'appliquer le cadre légal cantonal, qui ne prévoit par exemple pas d'ouverture dominicale (dimanches et jours fériés) pour certains commerces comme des boulangeries ou des petites épiceries.

Un cas semblable à cette catégorie est le statut du personnel : le personnel des communes sans règlement du personnel est automatiquement soumis aux mêmes règles que le personnel de l'Etat, sous réserve des dispositions particulières inscrites dans le chapitre III de la LCo (art. 69ss LCo).

Dans cet ordre d'idées, il convient de mentionner le règlement des finances, rendu certes obligatoire pour les collectivités publiques locales selon la législation sur les finances communales (art. 67 al. 1 LFCo et art. 33 OFCo). Mais l'OFCo prévoit un régime subsidiaire qui s'applique au cas où une collectivité ne se serait pas dotée d'un règlement en la matière ou dont le règlement ne serait pas complet (art. 33 al. 2 OFCo). Le régime subsidiaire s'applique, le cas échéant, au début de la mise en œuvre de MCH2 par la collectivité concernée.

D'autres règlements en revanche sont *facultatifs* et relèvent de la pure autonomie communale, lorsque le besoin de légiférer peut se faire sentir, par exemple en matière de subventions aux sociétés locales. Ces règlements dépendent des circonstances particulières de chaque commune. Si ces règlements sont de portée générale pour la notion cf. pt 1.1 ci-dessus), ils doivent être édictés par le législatif et

approuvés par la Direction compétente à raison du domaine concerné. La procédure est dès lors la même que pour les autres règlements de portée générale.

Enfin, qu'il s'agisse de règlements communaux obligatoires ou facultatifs, il est important de noter que les dispositions réglementaires reprenant des dispositions de droit cantonal dans un but purement didactique ou pour assurer une meilleure lisibilité doivent être adaptées en cas de modification des dites dispositions de droit cantonal. Certes, en vertu de la hiérarchie des normes, le droit cantonal l'emporte sur le droit communal, mais il faut veiller à éliminer les contradictions qui peuvent naître du fait qu'un règlement communal répétant des règles de droit cantonal entre-temps modifiées ou abrogées n'a pas été modifié à la suite de cette modification ou abrogation. Il en va de la sécurité du droit sur le plan communal et de la bonne information des usagers.¹²

5. Les outils principaux : les règlements-types

Les autorités d'approbation tiennent à disposition différents règlements-types que nous recommandons aux communes d'utiliser comme canevas lors de l'élaboration ou de la modification des règlements communaux. Lorsque le droit cantonal prévoit des compétences réglementaires pour les communes, que ce soit une obligation ou seulement une faculté, il existe en général un règlement-type en la matière. Tous les règlements-types disponibles sont téléchargeables, directement ou par lien externe, depuis le site internet du Service des communes dont voici l'adresse : www.fr.ch/scom rubrique [Règlements communaux](#).

Il est toutefois hautement recommandé de ne pas se limiter aux modèles de règlements, mais de consulter également la législation cantonale applicable. La législation spéciale applicable est mentionnée au début de chaque règlement-type dans les « Vu »¹³. La législation générale est également à consulter¹⁴. Tous les actes législatifs cantonaux sont téléchargeables sur le site de la Banque de données de la législation fribourgeoise (BDLF) à l'adresse suivante : <https://bdlf.fr.ch/app/fr>.

Cette banque de données présente l'avantage d'avoir non seulement le texte en vigueur sous forme de fichiers électroniques, mais d'y associer également les documents chronologiques publiés dans le ROF (Recueil officiel fribourgeois).

6. Coordination de la procédure par les Directions concernées

Les communes adressent leurs demandes d'examen préalable et d'approbation à la Direction compétente pour approuver le règlement (cf. liste annexée des instances et personnes de contact). Le dossier est ensuite transmis par la Direction pour préavis aux différents services de l'Etat.

Un envoi par les communes directement auprès du Service des communes ou d'un autre service de l'Etat sera automatiquement transmis à la Direction compétente.

¹² Un exemple à titre d'illustration : Le congé de paternité de 10 jours prévu par le droit fédéral depuis le 1^{er} janvier 2021 doit être accordé depuis cette date, même si le règlement communal n'a pas encore été adapté et qu'il prévoit moins de jours de congé.

¹³ Par exemple pour le règlement scolaire : la loi scolaire (RSF 411.0.1) et son règlement d'exécution (RSF 411.0.11), ainsi que l'ordonnance fixant les montants maximaux facturés dans le cadre de la scolarité obligatoire (RSF 411.0.16).

¹⁴ Notamment la loi sur les communes (LCo) et son règlement d'exécution (RELCo), ainsi que le code de procédure et de juridiction administrative (CPJA).

A noter que pour les règlements relatifs à l'organisation du service de défense contre l'incendie, le Préfet est l'autorité de coordination et d'approbation. Il fait donc office de Direction dans le sens de la présente section en sa qualité d'autorité d'approbation des règlements y relatifs.

7. Le préavis du Service des communes

Aux termes de l'article 148 al. 2 LCo, le Service des communes rend son préavis sur tous les règlements communaux de portée générale. Il examine les textes réglementaires sous l'angle de leur conformité à la loi sur les communes. Le cas échéant, il tient également compte des règles impératives de la législation sur les finances communales, ou du respect des dispositions financières prévues par les législations spécifiques.

Etant donné l'imbrication des matières et l'exigence de n'approuver que des règlements conformes au droit et ne contenant pas de contradiction manifeste, le Service des communes formule parfois aussi des observations, à l'intention de la Direction qui lui demande le préavis, ayant trait à des points qui ne sont qu'indirectement concernés par son domaine de compétence.

En général, l'examen préalable permet de faire des remarques plus détaillées et pouvant parfois relever du simple conseil et/ou de l'opportunité, tandis que l'examen final se concentre en général sur la conformité à la loi sur les communes, tant du point de vue de la procédure d'adoption du règlement par les organes communaux que de la conformité matérielle du texte à la législation sur les communes. La législation sur les communes est comprise dans un sens large, étant donné le fait que certains éléments de la LCo ont été transférés dans la LFCo.¹⁵

Contrairement à la lettre de l'article 148 al. 2 LCo, il est relevé que le préavis ne se limite pas à celui du Service des communes. En effet, les Directions d'approbation, respectivement les Services de coordination des règlements concernés, requièrent également en sus le préavis des Services cantonaux spécialisés ou instances concernées par la matière du règlement.

III. Les règlements émanant d'établissements communaux de droit public ou d'associations de communes

Un établissement communal peut édicter sa propre réglementation s'il dispose de la personnalité juridique. Le cas échéant, les règles et la procédure décrites dans la deuxième partie du présent info'SCom s'appliquent par analogie.

Pour les règlements des associations de communes, la fonction de législatif est assumée par l'assemblée des délégués et la fonction d'exécutif par le comité. Les règlements des associations de communes sont soumis au referendum facultatif (art. 123d al. 1 let. c LCo), dont le délai est de 60 jours depuis la publication dans la Feuille officielle (art. 123d al. 2 LCo), et non pas de 30 jours comme c'est le cas pour les communes. Les actes soumis au referendum facultatif doivent en outre être publiés sur le site internet de l'association de communes et de celui des communes membres (art. 42b al. 2 let. g RELCo).

Enfin, en ce qui concerne l'autorité d'approbation des règlements des établissements ou des associations de communes, ce sont en principe les Directions dont relève le but (principal) de

¹⁵ Par exemple : délégations de compétences en matière de taxes (art. 10 al. 3 LCo jusqu'au 31 décembre 2020 ; art. 67 al. 3 LFCo dès le 1^{er} janvier 2021)

l'établissement ou de l'association en cause. Dans la plupart des cas, cette compétence est la même que celle pour les règlements communaux. Exemples : les règlements scolaires communaux et les règlements des associations de communes pour le CO sont approuvés par la Direction de l'instruction publique, de la culture et du sport. Le règlement du personnel d'une association de communes « Réseau santé » est approuvé par la Direction de la santé et des affaires sociales. La coordination du dossier est également effectuée par cette autorité d'approbation.

IV. Statuts d'associations de communes

1. L'outil principal : les statuts-types

Pour les associations de communes, il existe des statuts-types téléchargeables depuis le site internet du Service des communes (www.fr.ch/scom article [Associations de communes](#)). Pour le surplus, il est renvoyé au chiffre 5 de la partie II du présent info'SCom dont le contenu s'applique par analogie aux associations.

En outre, l'annexe 2 du présent info'SCom peut s'appliquer par analogie aux modifications partielles des statuts d'associations dans les cas où une révision totale ne paraît pas souhaitable. Les statuts-types contiennent directement des variantes pour les clauses finales et les signatures selon les différents cas de figure (cf. dernières pages des statuts-types).

2. Création d'une nouvelle association

La constitution d'une association de communes nécessite l'approbation du Conseil d'Etat (art. 109^{bis} al. 2 LCo). Une modification des statuts requiert uniquement l'approbation de la Direction des institutions, de l'agriculture et des forêts (art. 113 al. 2 LCo). Il y a une exception à cette dernière règle : elle concerne les communautés régionales des transports (CRT). Aux termes de la législation spéciale, toute modification essentielle des statuts d'une CRT est également soumise à l'approbation du Conseil d'Etat (art. 23 al. 3 et 4 de la loi sur les transports, LTr, RSF 780.1).

Une autre particularité lors de la création de nouvelles associations de communes est qu'il n'y a pas encore d'organes pour arrêter le texte des statuts à soumettre aux communes (si l'association existe déjà, c'est l'assemblée des délégués qui adopte le texte des statuts révisés, les communes membres étant ensuite appelées à le ratifier en cas de modifications essentielles). En général, les communes mettent en place un groupe de travail qui prépare un texte et en sollicite tant l'aval des communes que l'examen préalable de l'Etat.

L'arrêté d'approbation des statuts par le Conseil d'Etat est publié dans la Feuille officielle. C'est ainsi que l'association de communes acquiert la personnalité morale (art. 109^{bis} al. 2 LCo). Les statuts-types prévoient enfin une disposition désignant l'organe chargé de convoquer la première assemblée des délégués.

En dehors de ces points particuliers, la création d'une nouvelle association de communes suit, du point de vue de l'examen des statuts par les organes de l'Etat, la même procédure qu'une révision des statuts d'une association existante (cf. pt 3 ci-après).

3. Révision des statuts d'une association existante

3.1. Coordination de la procédure par le Service des communes

Les associations de communes doivent adresser leurs demandes d'examen préalable et d'approbation au Service des communes. Le dossier est ensuite transmis par le Service des communes pour préavis aux différents services de l'Etat.

Pour les statuts des communautés régionales des transports, la coordination relève du Service de la mobilité (art. 23 al. 1 LTr).

3.2. Dossier pour examen préalable

Il est vivement recommandé aux associations de communes de soumettre pour préavis au Service des communes les statuts ou les modifications de statuts avant de les soumettre à l'assemblée des délégués. Cette démarche préalable permet presque toujours d'éviter que lors de l'examen définitif certaines dispositions ne soient pas approuvées ou que les statuts doivent à nouveau être soumis à l'assemblée des délégués.

Le dossier complet pour l'examen préalable doit comprendre :

- la requête de l'association indiquant la date à laquelle l'assemblée des délégués aura lieu ;
- le projet de statuts (en cas de révision partielle : avec l'indication des articles modifiés).

A noter que les associations doivent dans tous les cas soumettre un texte complet des statuts, qu'il s'agisse matériellement des statuts entièrement nouveaux ou révisés, partiellement ou totalement.

Pour la forme de la révision (partielle ou totale), il est renvoyé au point II.3 ci-dessus et aux variantes prévues à la fin des statut-types.

Les associations doivent prévoir suffisamment de temps entre le dépôt du dossier et la date de l'assemblée des délégués afin de permettre au Service des communes de recueillir tous les préavis nécessaires à l'élaboration de sa détermination.

3.3. Dossier pour approbation (examen final)

En vertu de l'article 113 al. 2 LCo, une modification (essentielle ou non) des statuts d'une association de communes ne peut entrer en vigueur qu'une fois approuvée par la Direction des institutions, de l'agriculture et des forêts. Cette approbation est constitutive. Les statuts ne peuvent donc pas être appliqués avant.

Le dossier complet d'approbation doit comprendre :

- la requête de l'association ;
- un nombre d'exemplaires originaux suffisant (au minimum 4) signés par le(la) président(e) de l'assemblée des délégués et le(la) secrétaire) ainsi que, en cas de modifications essentielles, par les communes membres ;
- le procès-verbal signé de l'assemblée des délégués, à tout le moins l'extrait complet concernant ce point de l'ordre du jour ;
- pour les modifications essentielles (art. 113 LCo), les procès-verbaux signés des assemblées communales et/ou des conseils généraux ;
- l'indication qu'aucun recours n'a été déposé ni contre la décision de l'assemblée des délégués, ni contre les décisions des communes le cas échéant (art. 154 par renvoi de l'art. 131 LCo)

3.4. Publication

A noter qu'en vertu de l'article 42b al. 2 let. e RELCo, les statuts doivent être publiés sur internet. Il en va de même par ailleurs des ententes intercommunales. En outre, les règlements des associations de communes doivent également être publiés sur internet, tout comme les procès-verbaux de l'assemblée des délégués (art. 42b al. 2 let. g RELCo).

La publication peut intervenir de deux manières : si l'association dispose de son propre site internet, elle publie les documents sur son site, les communes membres pouvant se limiter à y renvoyer. En revanche, si l'association n'est pas dotée d'un site web propre, les documents doivent être publiés sur les sites internet des communes membres.

V. Excursus : les ententes ou conventions intercommunales

Des procédés similaires aux règlements et statuts peuvent intervenir dans un autre domaine du droit communal, à savoir celui des ententes ou conventions intercommunales (art. 108 LCo). Dans certains domaines, la conclusion d'une entente est obligatoire lorsque les communes collaborent entre elles et que le recours à une association de communes n'est pas nécessaire ou pas souhaité par elles.

Il existe actuellement des conventions-types dans les domaines suivants : défense-incendie, protection de la population, sépultures et accueil extrascolaire.

La conclusion d'une entente intercommunale relève de la compétence du conseil communal. Toutefois, lorsque l'entente prévoit des clauses qui touchent les attributions du législatif, il convient de s'assurer que le législatif ait donné l'autorisation pour contracter l'entente en question ou que les compétences financières de l'exécutif soient suffisantes pour couvrir l'engagement sur toute la durée prévisible (règlement des finances ou compétences financières par défaut selon l'article 33 al. 2 OFCo).

Pour les relations avec les instances cantonales, on peut renvoyer, par analogie, au point relatif au règlement d'organisation du conseil communal (ch. 1.2.1 ci-dessus) : il y a possibilité de faire un examen préalable et il convient de transmettre aux services de l'Etat concernés un exemplaire de la convention signée (art. 108 al. 3 LCo).

A noter qu'en vertu de l'article 42b al. 2 let. e RELCo, les ententes ou conventions intercommunales doivent être publiées sur internet. Il en va de même par ailleurs des statuts (cf. point 3.4 ci-devant).

VI. Collaboration transfrontalière entre communes fribourgeoises et communes d'un autre canton

L'article 132 LCo prévoit que le Conseil d'Etat encourage la collaboration intercommunale avec des communes d'autres cantons (al. 1). Il convient avec les cantons intéressés des règles applicables et approuve les accords de collaboration (al. 2).

Pour chaque cas de collaboration transfrontalière, il faut dès lors déterminer le droit applicable, ce qui peut se faire soit en désignant un ordre juridique entier comme étant applicable (p.ex. telle association de communes est régie par le droit vaudois ou bernois) soit en mettant en place un ensemble de « règles de collision » pour savoir quel droit s'applique à quelle question.

La forme par laquelle on opère la détermination du droit applicable est en règle générale une convention établie entre les gouvernements des cantons concernés. Quelques fois, il arrive aussi que l'acte de collaboration lui-même (par exemple les clauses de l'entente intercommunale) contienne ce genre de norme, ce qui suppose évidemment l'accord des deux cantons ; dans ces cas, il peut parfois suffire que les cantons approuvent simplement la convention, sans passer encore un acte de collaboration intercantonale ad hoc pour régler le droit applicable.

Pour tous les dossiers de collaboration avec des communes d'autres cantons, on doit se poser la question de savoir quel canton assume le rôle de chef de file, c'est-à-dire qui coordonne la procédure. La règle établie par la pratique est celle de la « prépondérance » : c'est le canton qui a sur son territoire le plus grand nombre de communes et/ou le site de l'ouvrage, objet de la collaboration qui « pilote » le dossier. Par exemple, si une association de communes a autant de communes membres fribourgeoises que vaudoises et qu'en plus leur chiffre de la population est comparable, mais que l'ouvrage principal, par exemple la station d'épuration, se trouve sur territoire fribourgeois, c'est Fribourg qui est le canton pilote.

Si Fribourg est le canton pilote, le Service des communes se charge de coordonner la procédure avec le ou les autres cantons intéressés. En règle générale, des contacts sont établis avec le Service chargé des affaires communales de l'autre canton, qui effectue la coordination des démarches nécessaires à l'intérieur de son canton, tant sur le plan de l'administration cantonale que des communes.

De plus, selon l'article 132 al. 2 LCo, le Conseil d'Etat approuve les accords de collaboration. Ceci signifie que les statuts d'une association ou le texte d'une entente concernant des communes de plusieurs cantons doivent donc être soumis à l'approbation du Conseil d'Etat.

Annexes

—

- 1 – Liste des règlements et personnes ou instances de contact
- 2 – Exemple de révision partielle d'un règlement de portée générale
- 3 – Obligation de consulter la Surveillance des prix