



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

Fribourg, le 4 juin 2020

Rapport explicatif

Ordonnance modifiant l'ordonnance sur les finances communales (OFCo)

1. Introduction et origine du projet

La suspension intervenue au printemps 2020 des séances des organes législatifs communaux et intercommunaux a entraîné un certain nombre d'interrogations portant sur divers délais applicables aux communes. Une des thématiques concerne la mise en œuvre, par les collectivités publiques locales, du nouveau droit sur les finances (MCH2).

La loi du 22 mars 2018 sur les finances communales (LFCo, ROF 2018_021) et l'ordonnance du 14 octobre 2019 sur les finances communales (OFCo, ROF 2019_080) introduisent un nouveau système de gestion des finances communales. Ces bases légales comportent également une révision partielle de la loi sur les communes (LCo, RSF 140.1) et du règlement d'exécution de la loi sur les communes (RELCo, RSF 140.11).

Le nouveau droit fait l'objet d'une [brochure d'information](#) publiée sur le site du Service des communes (SCom) (info'SCom 20-2020). Le système MCH2 pour les collectivités publiques locales fribourgeoises donne lieu à des [informations détaillées](#) sur le site web du SCom.

La LFCo entre en vigueur le 1^{er} janvier 2021. Elle prévoit en son article 78 al. 1 que le Conseil d'Etat édicte les dispositions d'exécution et qu'il détermine les modalités et les délais transitoires régissant l'adaptation des finances communales à la LFCo. L'OFCo quant à elle prévoit actuellement une date d'entrée en vigueur *unique* pour les communes, établissements personnalisés, associations de communes et agglomérations au 1^{er} janvier 2021 (premier budget selon le nouveau droit = budget 2021).

Les collectivités publiques locales sont chargées de mettre en œuvre le nouveau système par une série de travaux et d'actes qu'on peut décrire ainsi :

- > travaux réglementaires et statutaires (adaptation des statuts, adoption du règlement des finances et du règlement d'exécution des finances) ;
- > introduction de la commission financière au niveau des associations de communes ;
- > travaux en lien avec le patrimoine et la comptabilité (passage à MCH2 au sens étroit du terme).

Des séances d'informations étaient prévues pour les membres des autorités communales les 21 et 27 avril 2020. Elles ont dû être annulées sous cette forme. Ce renvoi et l'impossibilité de prévoir dans un proche avenir des séances du législatif entraînaient par conséquent la question de l'opportunité et de la faisabilité du maintien de la mise en œuvre de MCH2 au 1^{er} janvier 2021.

Afin d'assurer la mise en vigueur au 1^{er} janvier 2021, les communes devraient rapidement pouvoir adopter leur réglementation des finances et les associations de communes devraient faire de même, après toutefois avoir adapté leurs statuts au nouveau droit. Force est de constater que ces tâches semblent aujourd'hui compromises si elles n'ont pas déjà débuté avant le lancement de la consultation à la présente modification de l'OFCo.

2. Proposition : choix entre 2021 et 2022 pour la mise en œuvre de MCH2

Selon la proposition qui est faite, les collectivités peuvent opter entre une introduction du nouveau système pour 2021 ou pour 2022. Elles doivent communiquer leur choix au Service des communes jusqu'au 30 septembre 2020.

Cette possibilité de choix intervient formellement par une modification de l'OFCo et par un complément ajouté au RELCo. Un premier avant-projet à cet effet avait été soumis dans les deux langues au comité de l'Association des communes (ACF) pour un premier avis le 25 mars 2020, la Direction des institutions, de l'agriculture et des forêts (DIAF) et la Conférence des Préfets étant également informées de la démarche. La réponse de l'ACF du 27 mars 2020 était favorable quant au principe, ce qui donnait lieu à la procédure de consultation subséquente.

3. La procédure de consultation

L'avant-projet d'ordonnance et son rapport explicatif ont été soumis à une procédure de consultation accélérée, qui a eu lieu entre le 23 avril et le 20 mai 2020.

49 réponses à la consultation ont été enregistrées. 7 réponses émanent d'instances de l'Administration cantonale, 34 de communes individuelles. Quatre associations de communes et l'Agglomération de Fribourg ont également pris part à la consultation. Parmi les associations faitières des collectivités publiques locales, on dénombre trois réponses, qui émanent de l'Association des communes fribourgeoises (ACF), de la Conférence des syndicats des chefs-lieux et des grandes communes et de l'Association fribourgeoise des agent-e-s d'administration communale (AFAAC).

L'accueil a été très favorable. Aucune des instances qui ont répondu n'a formulé une opposition de principe sur le fond. Les points à relever spécialement sont les suivants :

- > L'ACF a exprimé son soutien au projet par une prise de position datée du 8 mai 2020. L'ACF a notamment souligné qu'elle adhérerait au terme du 30 septembre pour la communication du choix entre la mise en œuvre pour 2021 ou 2022. En outre, elle a relevé « que la possibilité pour une association de communes de déterminer sa commission financière avant une modification des statuts est une solution pragmatique que nous soutenons. Cependant, plane l'incertitude d'une réunion des délégués en présentiel. En fonction de l'évolution de la situation, il s'agira d'ouvrir la possibilité d'une élection par voie de correspondance ». Par rapport au dernier point, il est rappelé que depuis la finalisation de la prise de position, la situation a évolué et elle a été clarifiée, notamment par le communiqué de l'Organe cantonal de conduite (OCC) du 11 mai 2020 (« Les conseils généraux et les assemblées communales pourront à nouveau se réunir en cas de besoin »).
- > Une instance de l'Etat a relevé que la modification proposée, malgré le fait qu'elle comporte un droit d'option à exercer avant le 1^{er} janvier 2020, ne pouvait pas entrer en vigueur avant la législation sur les finances communales comme telle. Le droit d'option était dès lors à prévoir dans un article inséré dans le règlement d'exécution de la loi sur les communes (RELCo, RSF 140.11). Les actes soumis au Conseil d'Etat tiennent compte de ces remarques.

4. Commentaire des articles

L'acte principal à modifier est l'OFCo. En outre, un nouvel article est inséré dans le RELCo.

Art.40 al. 1 et 2 OFCo Règles générales de mise en œuvre – Délai

L'alinéa 1 comporte la prolongation du délai initial de mise en œuvre d'une année. Il s'ensuit que les collectivités publiques locales disposent du choix entre une mise en œuvre pour le budget 2021 ou

pour le budget 2022, moyennant l'adoption de la réglementation financière et la réalisation des travaux de mise en œuvre (cf. liste des documents modèles et auxiliaires à disposition des collectivités publiques locales sous le pt 5 ci-dessous).

L'alinéa 2 précise que les nouvelles règles doivent être introduites au plus tard pour le budget 2022.

La présente révision ne concerne matériellement pas les bourgeoisies, qui sont en outre soumises à un régime spécifique. En effet, l'entrée en vigueur obligatoire pour les bourgeoisies – en même temps que les autres collectivités – se heurte au fait que la liste de celles-ci n'a pas pu être établie dans des délais nécessaires. L'article 46 OFCo prévoit dès lors une règle transitoire particulière pour les bourgeoisies, à savoir un délai de deux ans après l'établissement du répertoire des bourgeoisies. Cet article est ainsi réservé à l'article 40 al. 3, alinéa non modifié par la présente révision.

Art. 40a Commissions financières des associations de communes

Jusqu'à présent, les associations de communes n'étaient pas tenues d'avoir une commission financière. Mais selon le nouveau droit, les associations de communes doivent se doter d'une commission financière d'au moins trois membres.

Les organes de l'association étant inscrits dans les statuts, il faudrait normalement une révision des statuts pour introduire un nouvel organe (le nombre de membres pouvant notamment être déterminé, compte tenu du minimum légal, par chaque association individuellement). Or, la commission financière doit pouvoir préavisier le règlement des finances de l'association, ce qui implique qu'elle doit être instituée avant de pouvoir procéder à cette tâche.

Les dispositions transitoires de l'OFCo sont ainsi complétées par l'article 40a, qui a pour but de formaliser une solution qui a été développée par la pratique, à savoir d'instituer la commission financière de telle sorte qu'elle puisse préavisier le règlement des finances, même si les statuts de l'association n'ont alors pas encore été complétés par les dispositions relatives à la commission financière. Sur la base du nouvel article 40a OFCo, les assemblées des délégués peuvent ainsi fixer le nombre de membres de la commission financière et procéder à leur élection.

En outre, une échéance butoir est introduite dans le même article, compte tenu de l'entrée en vigueur de la LFCo au 1^{er} janvier 2021 et étant donné que le renouvellement général des organes de l'association aura lieu à la suite des élections de renouvellement de 2021.

Art. 41 à 45 Adaptations formelles

Les adaptations effectuées dans les articles 41 à 45 OFCo n'ont pas de portée matérielle. Elles sont nécessaires uniquement pour tenir compte du fait que l'OFCo ne prévoit plus une échéance unique pour la mise en œuvre, mais une possibilité de choix entre deux échéances possibles.

Art. 77a RELCo – Mise en œuvre du nouveau droit sur les finances communales

Un nouvel article est inséré dans le RELCo pour rappeler aux collectivités publiques locales qu'elles doivent communiquer leur choix au SCom dans un délai donné, à savoir jusqu'au 30 septembre 2020. A noter que les communes qui fusionnent au 1^{er} janvier 2021 ne peuvent exercer ce choix que par une décision concordante entre toutes les communes concernées par la même fusion.

Entrée en vigueur visée

Il est prévu de soumettre le projet d'ordonnance au Conseil d'Etat dans les meilleurs délais, une fois la procédure de consultation terminée et les réponses analysées et prises en compte. L'objectif consiste à ce que le nouvel article 77a RELCo puisse entrer en vigueur le 1^{er} juillet 2020, la modification de l'OFCo entrant quant à elle en vigueur le 1^{er} janvier 2021.

5. Conséquences du projet pour les collectivités publiques locales

Les collectivités publiques locales disposent de plus de temps pour mettre en œuvre le nouveau système.

Pour rappel, les documents modèles et auxiliaires à disposition des collectivités publiques locales sont publiés sur le site internet du Service des communes : www.fr.ch/scom, spécifiquement sous les articles [Modèle comptable harmonisé MCH2](#) et [Règlements communaux](#), et énumérés ci-dessous :

- Plan comptable MCH2
- Directives 2 à 8 avec annexes
- Tableau des durées d'utilisation et des taux d'amortissement des immobilisations
- Modèle de règlement des finances
- Explications relatives aux compétences financières
- Explications relatives à la limite d'activation des biens
- Exemple de fichier Excel pour la comptabilité des immobilisations
- Exemple de fichier Excel pour l'inventaire et la réévaluation des immobilisations
- Foire aux questions MCH2