



Fribourg, le 7 novembre 2023

Arrêté du Conseil d'Etat (ACE)

2023-906

Gletterens, commune

Fixation des coefficients et taux d'impôts dès 2024

Vu la Constitution du canton de Fribourg (Cst. ; RSF 10.1) ;

Vu la loi sur les communes du 25 septembre 1980 (LCo ; RSF 140.1) ;

Vu le règlement d'exécution de la loi sur les communes du 28 décembre 1981 (RELCo ; RSF 140.11) ;

Vu la loi sur les finances communales du 22 mars 2018 (LFCo ; RSF 140.6) ;

Vu l'ordonnance sur les finances communales du 14 octobre 2019 (OFCo ; RSF 140.61) ;

Vu le code de procédure et de juridiction administrative du 23 mai 1991 (CPJA ; RSF 150.1) ;

Vu le dossier de la cause,

Considérant

EN FAIT

1. Depuis 2007, les coefficients et les taux d'impôts de la commune de Gletterens sont demeurés inchangés :

Personnes physiques <i>en % de l'impôt cantonal de base</i>	Personnes morales <i>en % de l'impôt cantonal de base</i>	Successions/ donations <i>en % de l'impôt cantonal de base</i>	Droit de mutation <i>en franc par franc dû à l'Etat</i>	Contribution immobilière <i>en % de la valeur fiscale</i>
58,9%	58,9%	70,0%	1.-	2,00‰

2. Lors de l'assemblée communale du 19 décembre 2022, le Conseil communal, appuyé par la commission financière, a proposé, dès la période fiscale 2023 :

- > une augmentation du taux de la contribution immobilière de 2,00‰ à 2,50‰ de la valeur fiscale ;
- > et une augmentation des coefficients d'impôts sur les personnes physiques et sur les personnes morales de 58,9% à 68,9% de l'impôt cantonal de base.

Il a été également indiqué que les hausses fiscales proposées ne seraient à elles seules probablement pas suffisantes sans autres mesures complémentaires pour atteindre l'équilibre financier.

Les citoyens ont refusé ces mesures à une très nette majorité (122 non, 22 oui, 16 abstentions ; respectivement 131 non, 26 oui, 3 abstentions).

En raison de ces refus, le budget 2023 n'a pas été soumis au vote de l'assemblée.

3. Lors de l'assemblée communale du 16 février 2023, le Conseil communal, appuyé par la commission financière, a une nouvelle fois proposé, dès la période fiscale 2023, une augmentation des coefficients d'impôts sur les personnes physiques et sur les personnes morales de 58,9% à 66,0%. Cette proposition était accompagnée de suppressions budgétaires.

Les citoyens ont refusé cette mesure à une courte majorité (57 non, 49 oui, 19 abstentions).

Pour la seconde fois, le budget 2023 n'a pas été soumis au vote de l'assemblée.

4. Une nouvelle assemblée communale a eu lieu le 6 juin 2023, notamment en présence du Préfet de la Broye et d'un représentant du Service des communes (SCom).

La proposition du Conseil communal, toujours soutenue par la commission financière, d'augmenter dès la période fiscale 2023 les coefficients d'impôts sur les personnes physiques et sur les personnes morales de 58,9% à 68,9%, mais sans suppressions budgétaires, a été une nouvelle fois refusée à une large majorité (78 non, 31 oui, 9 abstentions).

Lors de cette assemblée communale, les comptes communaux 2022 et le budget 2023 ont aussi été refusés.

5. A la suite de ces refus, la Direction des institutions, de l'agriculture et des forêts (DIAF) a requis, le 7 juin 2023, l'intervention du Préfet de la Broye jusqu'au 23 juin 2023 au motif qu'elle considère que la bonne administration de la commune est gravement menacée au vu de l'ensemble du dossier et du déroulement des dernières assemblées communales. Le refus des comptes 2022, pourtant validés par l'organe de révision, atteste d'une défiance générale entre les organes de la commune, défiance de nature à porter atteinte à leur bon fonctionnement.

La DIAF a requis du Préfet de la Broye l'établissement d'un rapport urgent sur la situation et de lui indiquer :

- > les mesures urgentes qu'il entendait prendre en application de l'art. 151c al. 1 LCo ;
- > les mesures urgentes relevant des compétences d'autres autorités qu'il entendrait requérir ;
- > les mesures nécessaires pour assurer la bonne administration de la commune, relevant de ses compétences ou de celles d'autres autorités.

6. Par courriel du 22 juin 2023, la Préfecture de la Broye a informé le SCom qu'elle a été saisie d'une dénonciation administrative signée par plusieurs citoyens et citoyennes de la commune de Gletterens à l'encontre du Conseil communal remettant en question la bonne administration communale, notamment le processus de facturation.
7. En date du 5 juillet 2023, le Préfet de la Broye a mandaté la fiduciaire BDO SA afin de contrôler le processus de facturation dans la commune de Gletterens.
8. Par lettre du même jour, le Préfet de la Broye a requis de la DIAF une prolongation de délai jusqu'au 30 août 2023 pour présenter son rapport sur la gestion communale de Gletterens.
9. Par deux décisions du 12 juillet 2023, la DIAF a adopté, en application de l'article 151d al. 2 de la loi sur les communes (LCo ; RSF 140.1), les comptes 2022 et le budget 2023 de la commune de Gletterens. Elle a également décidé que le Conseil d'Etat serait saisi afin qu'il examine la nécessité d'une éventuelle hausse des coefficients ou des taux d'impôts pour le budget 2024. Ces décisions sont entrées en force.

10. Par courriel du 13 septembre 2023, la commune de Gletterens a transmis au SCom son projet de budget 2024 et l'a informé que celui-ci tient notamment compte :

- > d'une augmentation du taux de la contribution immobilière de 2,00‰ à 2,50‰ ;
- > d'une augmentation des coefficients d'impôts de 58,9% à 74,5% ;
- > d'une augmentation de 3% des salaires des employés après trois ans sans augmentation ;

Ce projet de budget présente un excédent de revenus de l'ordre de CHF 19'300.- sur un total de charges de CHF 5,73 mios.

11. Par courriel du 15 septembre 2023, la DIAF a rappelé au Préfet de la Broye de lui faire parvenir le rapport qu'elle a requis en date du 7 juin 2023.

12. Le 18 septembre 2023, le Préfet de la Broye a informé la DIAF qu'il avait reçu le rapport de la fiduciaire BDO le 21 août 2023 et l'avait transmis au Conseil communal de Gletterens le 31 août 2023 pour détermination jusqu'au 14 septembre 2023.

13. Le 27 septembre 2023, le Préfet de la Broye a adressé un courrier de rappel au Conseil communal de Gletterens, lui impartissant un ultime délai échéant le 4 octobre 2023 pour lui faire part de sa détermination.

14. Le 2 octobre 2023, la commune de Gletterens a transmis au SCom la mise à jour de son plan financier pour les années 2024 à 2027, comportant deux variantes :

- > coefficients des impôts à 68,9% et taux de la contribution immobilière à 2,50‰, tels que proposés par le Conseil communal à l'assemblée communale dans le cadre du budget 2023 ;
- > coefficients des impôts à 74,5% et taux de la contribution immobilière à 2,50‰, tels que souhaités par le Conseil communal dans le cadre du budget 2024.

Elle a également transmis son projet de budget 2024 modifié.

15. Par courrier du 9 octobre 2023, la DIAF, par l'intermédiaire du SCom, a informé le Conseil communal de Gletterens qu'elle entendait proposer au Conseil d'Etat, en tant que mesures de surveillance fondées sur l'article 65 al. 2 de la loi sur les finances communales (LFCo), les hausses fiscales suivantes, valables dès la période fiscale 2024 :

- > augmentation des coefficients d'impôts sur les personnes physiques et sur les personnes morales à de 58,9% à 68,9% de l'impôt cantonal de base dès le 1^{er} janvier 2024 ;
- > augmentation du taux de la contribution immobilière de 2,00‰ à 2,50‰ de la valeur fiscale dès le 1^{er} janvier 2024.

En outre, il lui a été indiqué que ces ressources fiscales supplémentaires devraient permettre à la commune de s'acquitter de toutes ses dépenses liées, et que si d'autres mesures complémentaires devaient s'avérer nécessaires pour atteindre l'équilibre financier, elles devront être décidées par l'assemblée communale dans le cadre de l'adoption du budget 2024.

Une liste de propositions de mesures d'économie supplémentaires possibles concernant le projet de budget 2024 a également été jointe.

Un délai de 10 jours a été octroyé à la commune de Gletterens pour se déterminer.

16. Par courrier du même jour, elle en a également informé le Préfet de la Broye et lui a octroyé un délai de 10 jours pour se déterminer.

17. Le 12 octobre 2023, le Conseil communal a transmis son projet de budget 2024 et le plan financier 2024-2027, actualisés au 10 octobre 2023.

Il indique en particulier que, sur les mesures d'économie proposées par le SCom de l'ordre de CHF 122'000.-, seules des mesures d'environ CHF 45'000.- lui apparaissent envisageables.

Ce projet de budget 2024 présente :

- > un excédent de charges de l'ordre de CHF 3'200.- avec des coefficients d'impôts augmentés à 74,5% et un taux de la contribution immobilière augmenté à 2,50‰ (proposition du Conseil communal).
- > un excédent de charges de l'ordre de CHF 141'000.- avec des coefficients d'impôts augmentés à 68,9% et un taux de la contribution immobilière augmenté à 2,50‰, en tenant compte de certaines des mesures d'économie de l'ordre de CHF 45'000.- (proposition DIAF).

Par ailleurs, le Conseil communal a sollicité une rencontre avec le SCom et la préfecture pour obtenir des informations en vue de la préparation de l'assemblée communale du budget 2024.

18. Par lettre du 13 octobre 2023, le SCom a informé la commune de Gletterens être à disposition dès que la décision du Conseil d'Etat relative aux coefficients et taux d'impôts sera rendue.

19. Le 13 octobre 2023, le Préfet de la Broye a transmis à la DIAF son rapport qui porte uniquement sur l'analyse de la bonne administration de la commune, à l'exclusion des aspects financiers, ainsi que sa décision y relative du même jour. Il ne se détermine pas sur les propositions de mesures envisagées par l'Autorité de céans en lien avec l'augmentation des coefficients d'impôts et du taux de la contribution immobilière pour la commune de Gletterens.

Par sa décision, le Préfet de la Broye a notamment constaté, sur base du rapport du 21 août 2023 de la fiduciaire BDO SA, que, bien que la bonne administration de la commune doit être considérée comme inadaptée à ce jour sous l'angle de la gestion de ses processus de facturation, elle n'apparaît pas gravement menacée.

Il a également ordonné à la commune de Gletterens de mettre en œuvre différentes mesures afin de pallier cette situation.

20. Le 17 octobre 2023, la commune de Gletterens a transmis au SCom, à sa demande, une troisième variante de son plan financier 2024 à 2027, qui intègre des coefficients d'impôts sur les personnes physiques et sur les personnes morales à 58,9% et un taux de la contribution immobilière à 2,00‰.

21. Les autres éléments de faits seront repris, pour autant que nécessaire, dans la partie « En droit » de la présente décision.

EN DROIT

1. a) Selon l'article 132 Cst., « *les communes disposent d'autonomie dans la fixation et le prélèvement des taxes et impôts communaux dans les limites de la législation* » et « *elles établissent un plan financier* ».

La loi sur les finances communales concrétise ce principe et prescrit que « *la commune fixe les coefficients et taux d'impôts communaux selon ses besoins financiers et conformément à la législation fiscale* » (art. 64 al. 1 LFCo).

Selon l'article 64 al. 2 LFCo, « *les coefficients et taux votés restent valables jusqu'à leur modification* ».

- b) L'article 4 al. 1 LFCo prescrit que les finances communales sont gérées notamment selon le principe de l'équilibre financier, ce qui signifie que l'équilibre des charges et des revenus est assuré.

Le principe de l'équilibre financier est réglé par l'article 20 LFCo qui indique que « *le budget du compte de résultats doit être équilibré* » (al. 1), que les « *coefficients et taux d'impôts doivent être fixés de manière à assurer l'équilibre financier* » (al. 2) et qu'un « *excédent de charges n'est admis que si le capital propre non affecté permet de l'absorber* » (al. 3).

Jusqu'au 31 décembre 2020, une commune devait dans tous les cas procéder à une hausse des impôts « *lorsque les charges dépassent les produits de plus de 5%* » (art. 87 al. 3 LCo dans sa teneur jusqu'au 31.12.2020). A la suite de l'entrée en vigueur de la LFCo le 1^{er} janvier 2021, ce seuil de 5% a été abandonné dans le but d'octroyer une plus grande marge de manœuvre aux communes.

Toutefois, le déficit reste l'exception. En effet, malgré l'abandon du seuil, « *tant le nouveau système que l'ancien consacrent comme principe suprême l'équilibre du budget, le déficit représentant dans tous les cas une exception à cette règle* ». « *Par contre, un léger déficit qui se présenterait dans une commune disposant d'un important capital propre non-affecté ne constitue pas de risque financier pour celle-ci si le phénomène est ponctuel* » (message 2014-DIAF-30 du Conseil d'Etat du 22 août 2017 accompagnant le projet de loi sur les finances communales, ad art. 20, p. 20).

- c) Selon l'article 65 al. 2 LFCo, « *si une commune refuse de recourir à l'imposition qu'exige sa situation financière, le Conseil d'Etat peut l'y contraindre et décider les coefficients et taux d'impôts de la commune* ». L'article 32 OFCo précise qu'« *à défaut de mesures prises par la commune en cas de découvert au bilan non amorti ou de limitation d'endettement non respectée dans les délais légaux, le Conseil d'Etat décide les coefficients et taux d'impôts pour l'année suivante* ».

2. a) Pour ce qui concerne les comptes de la commune de Gletterens, depuis 2013 à ce jour, les résultats comptables structurels, à savoir les résultats avant amortissements supplémentaires et attribution et/ou prélèvement sur réserves libres, figurent dans le tableau ci-après. La part des recettes des impôts directs des personnes physiques et des personnes morales ainsi que de la contribution immobilière sont également mises en évidence.

	Résultat comptable structurel	Impôt direct sur les personnes physiques	Impôt direct sur les personnes morales	Contribution immobilière	Total des charges
2013	+342'414,00	1'453'348.-	40'405.-	264'849.-	5,2 mios
2014	-19'856,09	1'582'811.-	45'686.-	257'765.-	5,0 mios
2015	-284'334,88	1'603'102.-	37'671.-	274'783.-	6,1 mios
2016	-301689,14	1'682'551.-	37'187.-	285'095.-	5,9 mios
2017	+97'391,86	1'739'828.-	19'609.-	293'837.-	5,8 mios
2018	-114'365,48	1'833'848.-	25'244.-	298'729.-	5,6 mios
2019	-200'357,83	1'896'935.-	26'082.-	307'447.-	5,5 mios
2020	+57'170,48	1'908'740.-	31'025.-	313'960.-	5,5 mios
2021	-49'162,46	1'905'675.-	39'248.-	324'878.-	5,7 mios
2022	-645'889,39	1'826'047.-	22'179.-	329'477.-	5,6 mios
2023	-328'510,69	1'880'700.-	22'000.-	340'000.-	5,4 mios

N.B : Jusqu'en 2021, les recettes communales sont définies sur la base des statistiques fiscales annuelles établies par le Service cantonal des contributions ; dès 2022, les recettes fiscales mentionnées sont celles estimées par la commune.

En outre, avec les coefficients et taux d'impôts fixés pour l'année 2023, les prévisions du plan financier pour les années 2024 à 2027 (état au 10 octobre 2023) aboutiraient aux résultats comptables déficitaires suivants :

- > année 2024 : CHF -599'219.-
- > année 2025 : CHF -652'204.-
- > année 2026 : CHF -705'933.-
- > année 2027 : CHF -835'416.-

Au vu de ces données, il apparaît que le principe de l'équilibre financier au sens de la loi sur les finances communales n'est plus respecté, et qu'il n'apparaît pas non plus pouvoir l'être à court terme selon la planification financière.

Une augmentation des recettes fiscales s'avère donc nécessaire dans le présent cas.

- b) Entre fin décembre 2022 et juin 2023, le Conseil communal de Gletterens, avec le soutien de la commission financière, a proposé à trois reprises à son assemblée une augmentation des coefficients et taux d'impôts. Celles-ci ont toutes été refusées.

En outre, il ressort également des procès-verbaux de ces assemblées communales qu'aucune autre proposition n'a été votée par les membres de l'assemblée communale, alors que cette possibilité est offerte par l'article 16 al. 2 LCo, comme par exemple une augmentation fiscale de moindre mesure. Par ailleurs, bien que plusieurs autres propositions visant à des augmentations de recettes ou de diminutions de charges ont été suggérées par certains citoyens présents, aucune d'entre elles n'a été formellement proposée et votée.

Ainsi, il y a lieu de constater que la commune de Gletterens, par le biais des décisions prises par son assemblée communale, refuse de recourir à l'imposition qu'exige sa situation financière. Dès lors, le Conseil d'Etat peut l'y contraindre en application des articles 65 al. 2 LFCo et 32 OFCo.

2. a) Reste au Conseil d'Etat à déterminer quels sont les coefficients et taux d'impôts pour la commune de Gletterens qu'il entend fixer.
- b) Dans le cadre d'une mesure de surveillance, il sied de relever que l'intervention de l'autorité tend à se limiter aux mesures strictement nécessaires, conformément aux principes de subsidiarité et de proportionnalité. Pour les mesures complémentaires qui sortent de ce cadre et qui devraient s'avérer nécessaires, elles peuvent demeurer dans la compétence décisionnelle de la commune, le but étant de limiter l'intervention au strict nécessaire et de laisser la plus grande marge de manœuvre possible à la commune, d'autant plus lorsqu'il s'agit de choix politiques importants touchant à la fiscalité et la gestion communale.
- c) Selon les statistiques fiscales 2021 disponibles et publiées par le Service cantonal des contributions (SCC), les taux et coefficients d'impôts moyens pondérés sont :

Taux moyen de la contribution immobilière :

- >2,08‰ pour l'ensemble des communes fribourgeoises
- >1,86‰ pour les communes du district de la Broye

Taux moyen des coefficients d'impôts sur le revenu et la fortune des personnes physiques :

- >77,97% pour l'ensemble des communes fribourgeoises
- >77,50% pour les communes du district de la Broye

Taux moyen des coefficients d'impôts sur le bénéfice et la fortune des personnes morales :

>76,63% pour l'ensemble des communes fribourgeoises

>72,98% pour les communes du district de la Broye

- d) Sur la base du budget 2024 et du plan financier de la commune établis en octobre 2023, il résulte les prévisions financières qui suivent. Plusieurs variantes sont comparées : le statu quo, celle initialement proposée par le Conseil communal dans le cadre du budget 2023 et celle souhaitée par le Conseil communal dans le cadre du budget 2024.

	Variante statu quo : <i>coefficients PP/PM 58,9% et contribution immobilière à 2,00</i>	Variante initialement proposée par le Conseil communal dans le cadre du budget 2023 : <i>coefficients PP/PM 68,9% + contribution immobilière 2,50‰</i>	Variante souhaitée par le Conseil communal dans le cadre du budget 2024 : <i>coefficients PP/PM 74,5% + contribution immobilière 2,50‰</i>
2024	-599'219.-	-185'891.-	-3'219.-
2025	-652'204.-	-238'461.-	-55'608.-
2026	-705'933.-	-291'774.-	-108'740.-
2027	-835'416.-	-420'842.-	-237'627.-

Il résulte qu'une augmentation de 0,50‰ du taux de la contribution immobilière génère des recettes supplémentaires d'un peu moins de CHF 100'000.- (CHF 81'000.- selon la statistique fiscale 2021 du SCC, CHF 95'000.- selon l'estimation fiscale de la commune pour 2023).

En outre, en tenant compte des mesures d'économie proposées le 9 octobre 2023 et des remarques y relatives formulées par le Conseil communal le 12 octobre 2023, des mesures d'économie de charges d'au minimum CHF 88'000.- apparaissent raisonnables. Ces mesures ne constituent pas à l'évidence des dépenses liées.

Avec la réévaluation de son patrimoine, telle qu'exigée par la législation sur les finances communales entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2021, la fortune de la commune au 31 décembre 2022 s'élève à CHF 17'192'234,84, dont CHF 5'192'234,84 de capital propre non affecté. Pour le surplus, il s'agit d'aménagements touristiques pour CHF 12 mio constitués sous forme de servitudes de droits distincts et permanents (DDP). Ainsi, la commune de Gletterens dispose d'une fortune (capital propre non affecté) lui permettant de couvrir d'éventuels déficits budgétaires exceptionnels.

Etant donné les éléments qui précèdent, une mesure de surveillance fixant les coefficients d'impôts sur les personnes physiques et morales à 68,9%, accompagnée d'une augmentation du taux de la contribution immobilière à 2,50‰, apparaît appropriée. Les recettes fiscales supplémentaires devraient permettre ainsi à la commune de pouvoir s'acquitter de toutes ses dépenses liées.

Les coefficients et taux décidés par l'Autorité de céans demeurent valables tant qu'ils ne sont pas modifiés par l'assemblée communale. Ils ne peuvent en aucun cas être modifiés à la baisse pour la période fiscale 2024.

- e) De plus, la commune devra, lors de l'adoption du budget 2024, décider de toutes mesures complémentaires nécessaires pour permettre d'atteindre l'équilibre financier exigé par les articles 4 al. 1 let. b et 20 al. 1 LFCo, telles que par exemple des suppressions budgétaires de dépenses non liées, des hausses fiscales complémentaires ou toutes autres mesures aptes à permettre à court terme des diminutions de charges ou des augmentations de revenus. Le Conseil communal veillera en outre à respecter scrupuleusement en assemblée communale les règles de procédure pour l'adoption de ces mesures (art. 16 et 17 LCo ; art. 14^{bis}, 14^{ter} et 15 RELCo).

Le Conseil communal informera le SCom des mesures qu'il envisage de prendre dans le cadre du vote du budget 2024, puis des décisions prises par l'assemblée communale. Au besoin, le SCom pourra demander au Conseil communal qu'il lui fournisse un rapport annuel sur la situation financière.

Finalement, il est rappelé à la commune que le budget constitue une autorisation de dépenses et non pas une obligation de dépenses.

3. Afin d'assurer certaines liquidités à la commune, un éventuel recours n'aura pas d'effet suspensif (art. 84 al. 2 CPJA).
4. Selon l'article 151f LCo, les frais d'intervention de l'autorité de surveillance, d'un montant de CHF 900.- sont mis à la charge de la commune de Gletterens.

Sur la proposition de la Direction de la Direction des institutions, de l'agriculture et des forêts,

Arrête :

Art. 1

¹ Les coefficients d'impôts sur les personnes physiques et les personnes morales sont fixés à 68,9% dès le 1^{er} janvier 2024, pour la commune de Gletterens.

² Le taux de la contribution immobilière, pour la commune de Gletterens, est fixé à 2,50‰ dès le 1^{er} janvier 2024.

³ Les coefficients et taux restent valables tant qu'ils ne sont pas modifiés par l'assemblée communale. Ils ne peuvent, pour la période fiscale 2024, pas être modifiés à la baisse.

Art. 2

¹ Lors de l'assemblée communale du budget 2024, le Conseil communal de Gletterens devra proposer au vote toutes autres mesures nécessaires et complémentaires pour permettre l'adoption d'un budget équilibré.

² Le Conseil communal informe le SCom des mesures envisagées, puis des décisions prises par l'assemblée dans le cadre du budget 2024, et lui fournira, sur demande, un rapport annuel sur la situation financière.

Art. 3

Les frais de procédure de la présente décision sont mis à la charge de la commune de Gletterens pour un montant de CHF 900.-.

Art. 4

Un éventuel recours n'aura pas d'effet suspensif.

Art. 5

Le présent arrêté peut faire l'objet d'un recours auprès du Tribunal cantonal, rue des Augustins 3, case postale 630, 1701 Fribourg, dans les 30 jours dès sa notification.

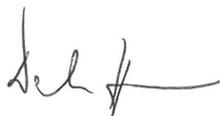
Art. 6

Le présent arrêté est notifié par voie de publication de son dispositif dans la Feuille officielle, les considérants complets pouvant être demandés auprès du Service des communes.

Art. 7

Communication :

- a) à la Commune de Gletterens (par lettre recommandée) ;
- b) à la Direction des institutions, de l'agriculture et des forêts, pour elle et le Service des communes ;
- c) à la Préfecture du district de la Broye ;
- d) à la Chancellerie d'Etat, à charge pour elle de publier le dispositif du présent arrêté dans la Feuille officielle.



Danielle Gagnaux-Morel
Chancelière d'Etat