



Fribourg, le 5 mars 2024

Arrêté du Conseil d'Etat (ACE)

2024-138

Comité citoyen TransparenceGletterens et Alexandre Borgognon

Demande de reconsideration de la décision du Conseil d'Etat du 7 novembre 2023

Fixation des coefficients et taux d'impôts dès 2024 pour la commune de Gletterens

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

- De 2007 à 2023, 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. 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-dessous. 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	-301'689,14	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.

3. Lors de trois assemblées communales successives (le 19 décembre 2022, le 16 février 2023 et le 6 juin 2023), le Conseil communal, appuyé par la commission financière, a proposé notamment, 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% (le 16 février 2023) ou 68,9% (le 19 décembre 2022 et le 6 juin 2023). Lors de la séance du 19 décembre 2022, une augmentation du taux de la contribution immobilière de 2,00‰ à 2,50‰ de la valeur fiscale a aussi été proposée.

Toutes ces propositions ont été refusées par les citoyens et citoyennes.

En conséquence, lors de ces mêmes assemblées communales, le budget 2023 n'a soit pas été soumis au vote (le 19 décembre 2022 et le 16 février 2023) soit été refusé (le 6 juin 2023).

4. 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 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.

5. Par courriel du 22 juin 2023, la Préfecture de la Broye a informé le Service des communes (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.

A la suite de cette dénonciation, le Préfet de la Broye a mandaté la fiduciaire BDO SA afin de contrôler le processus de facturation dans la commune de Gletterens.

6. 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.
7. 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 communaux.

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.

8. 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.

9. Par courrier du 9 octobre 2023, la DIAF, par l'intermédiaire du SCom, a informé le Conseil communal de Gletterens et le Préfet de la Broye qu'elle entendait notamment proposer au Conseil d'Etat, en tant que mesures de surveillance fondées sur l'article 65 al. 2 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 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.
10. Le 12 octobre 2023, le Conseil communal a transmis au SCom son projet de budget 2024 et le plan financier 2024-2027, actualisés au 10 octobre 2023, dont il ressort les excédents de charges suivants :

	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.-

11. Le 13 octobre 2023, le Préfet de la Broye a transmis à la DIAF son rapport, ainsi que sa décision y relative du même jour.

Par sa décision, le Préfet de la Broye a notamment constaté, sur la 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.

12. Par décision du 7 novembre 2023, le Conseil d'Etat a notamment décidé les hausses fiscales suivantes, valables dès la période fiscale 2024 :

- > 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 ;
- > augmentation du taux de la contribution immobilière de 2,00% à 2,50% de la valeur fiscale.

Il a requis du Conseil communal de Gletterens que, lors de l'assemblée communale du budget 2024, il doit proposer au vote toutes autres mesures nécessaires et complémentaires pour permettre l'adoption d'un budget équilibré.

13. La décision du Conseil d'Etat a fait l'objet, en date du vendredi 10 novembre 2023, d'un communiqué de presse, d'une information par tout ménage à la population de Gletterens ainsi que d'une publication intégrale sur le site Internet de la commune. Son dispositif a ensuite été publié dans la Feuille officielle du 17 novembre 2023.

14. Le lundi 13 novembre 2023, Alexandre Borgognon a contacté téléphoniquement la DIAF afin de pouvoir consulter le dossier relatif à la décision du 7 novembre 2023 du Conseil d'Etat, ce qu'il a fait le 23 novembre 2023.

15. Le 19 novembre 2023, Alexandre Borgognon a demandé à la Préfecture de la Broye l'accès à différentes pièces de son dossier relatif à la bonne administration de la commune de Gletterens. Le 28 novembre 2023, le Préfet de la Broye lui a transmis le rapport d'enquête préliminaire qu'il avait communiqué à la DIAF le 13 octobre 2023, dans une version caviardée.

16. Lors de l'assemblée communale du 18 décembre 2023, les citoyens et citoyennes ont refusé le budget 2024 à l'unanimité, avec deux abstentions.

17. Lors de cette assemblée, un amendement sur le budget 2024 a été déposé par Pascal Sacchi qui a demandé de transférer le port du patrimoine administratif au patrimoine financier. Cet amendement a été déclaré irrecevable par le Conseil communal, appuyé par la Commission financière. Le Conseil communal a indiqué à Pascal Sacchi qu'il pouvait en revanche « la passer comme propositions dans les divers et l'assemblée communale mandatera le Conseil communal pour prendre les dispositions et informations nécessaires auprès du service des communes, ainsi qu'au niveau des fiduciaires pour savoir quelle est la meilleure formule et la formule la plus juste », ce qu'il a fait.
18. Le 19 décembre 2023, le Comité citoyen TransparencyGletterens, par l'intermédiaire d'Alexandre Borgognon, a requis auprès du Conseil d'Etat la reconsideration de son arrêté du 7 novembre 2023 qui fixait de nouveaux coefficients et taux d'impôts dès 2024 pour la commune de Gletterens.

En substance, il fait valoir que toute la lumière n'a pas été faite sur la capacité de l'administration communale à mener à bien la gestion financière de la commune, notamment en ce qui concerne la facturation et le suivi des débiteurs. De plus, il estime que la décision du Conseil d'Etat a été prise hâtivement étant donné que l'instruction menée par le Préfet est toujours en cours, que les effets sur les liquidités de la commune à la suite des mesures ordonnées par le Préfet ne sont pas encore connues et que, par ailleurs, des propositions d'économies ont été formulées lors de l'assemblée communale du 18 décembre 2023, en particulier la question du transfert du port du patrimoine administratif vers le patrimoine financier de la commune. Si le Conseil d'Etat avait patienté, il aurait constaté qu'une telle augmentation d'impôt n'était pas nécessaire et était en tout point disproportionnée. De plus, il estime que si le port était considéré comptablement comme du patrimoine financier et non administratif, il n'y aurait pas besoin de l'amortir et que cette proposition a été faite lors de l'assemblée communale du 18 décembre 2023 mais jugée irrecevable par le Conseil communal.

19. Par courrier du 22 décembre 2023, la DIAF, direction chargée de l'instruction de la présente affaire, a demandé au Comité citoyen TransparencyGletterens de préciser la portée de son écrit du 19 décembre 2023 car il en ressortait de ce dernier que c'est une reconsideration de l'arrêté du Conseil d'Etat du 7 novembre 2023 qui était demandé.

La DIAF a rendu le Comité citoyen TransparencyGletterens attentif au fait que le délai pour recourir n'était pas encore échu et que si sa missive du 19 décembre 2023 devait être considérée comme un recours, elle ne manquerait pas de le transmettre au Tribunal cantonal comme objet de sa compétence.

20. Par courriel du 2 janvier 2024, le Comité citoyen TransparencyGletterens, par le biais d'Alexandre Borgognon, a confirmé qu'il souhaitait que son courrier du 19 décembre 2023 soit considéré comme une demande en reconsideration au sens de l'article 104 CPJA. Il a souligné que sa démarche n'est en aucun cas motivée par une opposition envers quiconque et c'est pour cela qu'un recours au Tribunal cantonal ne l'intéresse pas.
21. Par courrier du 9 janvier 2024, la DIAF a pris acte du fait que le Comité citoyen TransparencyGletterens, par le biais d'Alexandre Borgognon, renonçait explicitement à déposer un recours alors même que le recours constitue la voie ordinaire pour contester une décision.

Elle a également informé le Comité citoyen TransparencyGletterens qu'il ne disposait pas de la qualité de partie mais qu'Alexandre Borgognon, son représentant et signataire de la requête, l'avait.

En ce qui concerne les autres membres du Comité citoyen TransparencyGletterens, elle a constaté qu'ils ont signé une déclaration de soutien en faveur de l'intervention d'Alexandre Borgognon lors de l'assemblée communale du 18 décembre 2023 mais pas spécifiquement la demande en reconsideration. Cela étant, la DIAF a informé qu'elle partait du principe que les autres membres du Comité citoyen TransparencyGletterens ne sont pas formellement parties à la procédure, mais qu'ils soutiennent Alexandre Borgognon dans ses démarches.

22. Le 11 janvier 2024, le Comité citoyen TransparencyGletterens a interjeté recours auprès du Préfet de la Broye contre la décision d'irrecevabilité prononcée par le Conseil communal lors de l'assemblée communale du 18 décembre 2023 sur l'amendement demandant le transfert du port du patrimoine administratif vers la patrimoine financier de la commune.

23. Le 15 janvier 2024, le Comité citoyen TransparencyGletterens a interjeté recours auprès de la DIAF contre les décisions qu'elle a rendues le 12 juillet 2023 relatives à l'approbation des comptes 2022 et du budget 2023.

Ce recours a été transmis au Tribunal cantonal le 24 janvier 2024 comme objet de sa compétence. Le Tribunal l'a déclaré irrecevable par décision du 1^{er} février 2024, car tardif.

24. Lors de différents échanges de courriels intervenus entre le 19 décembre 2023 et le 19 janvier 2024, le Services des communes a été sollicité par Pascal Sacchi, citoyen de Gletterens, sur des questions en lien avec le fait que le port est inventorié au patrimoine administratif et non financier de la commune.

25. Par décision du 6 février 2023, le Préfet de la Broye a clôt l'enquête administrative préliminaire en lien avec les manquements au niveau des processus de facturation à la suite du rapport complémentaire de BDO du 1^{er} février 2023. Ce rapport conclut que, sur les 17 points concernés, 13 sont considérés comme complètement réglés et 3 recommandations seront déployées d'ici au bouclage. Le rapport indique également que l'impact sur la situation financière générale de la commune n'est pas significatif. Le Préfet de la Broye a considéré que la bonne gestion de la commune de Gletterens est assurée.

26. Par la même décision, le Préfet de la Broye a :

- désigné Willy Schorderet comme mentor de la commune de Gletterens. Ce dernier devra notamment accompagner et conseiller le Conseil communal en vue d'une nouvelle soumission du budget 2024 à l'assemblée communale ;
- ouvert une enquête administrative étant donné la tension émaillant les relations entre l'exécutif et le législatif de Gletterens qui se traduit par un blocage de certains dossiers, principalement les refus successifs du budget communal et des comptes. Joël Bourqui, Lieutenant de Préfet du district de la Broye, a été désigné comme enquêteur.

27. 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 104 du Code de procédure et de juridiction administrative du 23 mai 1991 (CPJA ; RSF 150.1), « *une partie peut, en tout temps, demander à l'autorité administrative de reconsidérer sa décision* » (al. 1). Selon l'article 11 CPJA, « *ont qualité de partie les personnes dont les droits ou obligations pourraient être atteints par la décision à prendre ou les autres sujets de droit, organisations et autorités auxquels la loi reconnaît la qualité de partie* ».
b) Dans le présent cas, le requérant a déposé sa requête en date du 19 décembre 2023 auprès du Conseil d'Etat alors que le délai de recours n'était pas encore échu. Les termes utilisés dans la requête mentionnaient que « le Comité citoyen TransparenceGletterens requiert la reconsidération de l'Arrêté du 7 novembre 2023 ». Par courrier du 22 décembre 2023, la DIAF, direction chargée de l'instruction du présent dossier (art. 86 al. 2 CPJA), a informé le requérant que le délai de recours n'était pas échu. Elle lui a notamment également demandé expressément si la demande devait être considérée comme un recours et, le cas échéant, celle-ci serait transmise au Tribunal cantonal comme objet de sa compétence. Par courriel du 2 janvier 2024, le requérant a informé la DIAF, respectivement le Conseil d'Etat, qu'« *un recours au Tribunal cantonal ne [l']intéressait pas* ». Par courrier du 9 janvier 2024, la DIAF a pris acte du fait que le requérant a renoncé à déposer un recours alors même que le recours constitue la voie ordinaire pour contester une décision. La requête du 19 décembre 2023 est donc traitée, après l'échéance du délai de recours, comme une demande en reconsidération par l'Autorité de céans.
c) La demande en reconsidération a été déposée par le Comité citoyen TransparenceGletterens. Cette demande est signée par Alexandre Borgognon au nom du comité citoyen. Elle est accompagnée par une liste de signataires, tous citoyens ou citoyennes de Gletterens, qui ont signé une déclaration par laquelle ils soutiennent l'intervention d'Alexandre Borgognon lors de l'assemblée communale du 18 décembre 2023.

Le Comité citoyen TransparenceGletterens n'a pas de personnalité juridique, il ne peut donc disposer de la qualité de partie. Toutefois, Alexandre Borgognon, comme citoyen de la commune de Gletterens et signataire de la demande, dispose personnellement de la qualité de partie.

En ce qui concerne les autres membres du Comité citoyen TransparenceGletterens, il est constaté qu'ils ont signé un soutien en faveur de l'intervention d'Alexandre Borgognon lors de l'assemblée communale du 18 décembre 2023 mais pas spécifiquement la demande en reconsidération.

Cela étant, l'Autorité de céans reconnaît la qualité de partie seulement à Alexandre Borgognon (ci-après : le requérant).

2. a) En substance, le requérant reproche au Conseil d'Etat d'avoir pris une décision trop hâtive et disproportionnée concernant l'augmentation des coefficients et taux d'impôts.

Il aurait fallu attendre le résultat de la mise en œuvre des mesures ordonnées le 13 octobre 2023 par le Préfet de la Broye relatives à la bonne gestion de la commune, en lien avec les processus de facturation. Pour le requérant, la hausse des coefficients et taux d'impôts dépend intégralement des budgets déficitaires établis pour les années 2023 et 2024 alors même que, à la lumière du rapport de la préfecture du 13 octobre 2023, ces budgets se basent sur une situation financière ne représentant pas la réalité en raison des divers manquements imputables à la mauvaise administration communale. A l'appui de ses allégations, le requérant cite plusieurs exemples d'erreurs et retards de facturation (eau, rentes de superficie, pompier).

En outre, le requérant estime que le port aurait dû être comptabilisé comme patrimoine financier et non comme patrimoine administratif. Il n'y aurait ainsi pas eu besoin de l'amortir. Cette manière de faire génère des amortissements élevés qui représentent un supplément de charge de CHF 310'509.- pour le budget communal. Il relève que cette question a été posée lors de l'assemblée communale du 6 juin 2023 et qu'il a été répondu qu'il s'agissait d'un choix de l'exécutif. Lors de l'assemblée communale du 18 décembre 2023, un citoyen a formellement demandé que cette modification soit effectuée, amendement jugé irrecevable par le Conseil communal.

- b) Une demande de reconsideration n'est recevable que si elle se fonde sur des motifs déterminés (GRISEL, Traité de droit administratif, Vol. II, p. 948 s.) L'article 104 al. 2 CPJA énumère exhaustivement ces motifs, à savoir que l'autorité n'est tenue de se saisir de la demande que si les circonstances se sont modifiées dans une mesure notable depuis la première décision (let. a), ou si le requérant invoque des faits ou des moyens de preuves importants qu'il ne connaissait pas lors de la première décision ou dont il ne pouvait pas se prévaloir ou n'avait pas de raison de se prévaloir à cette époque (let. b), ou si le requérant invoque un autre motif de révision au sens de l'art. 105 (let. c). En particulier, il y a motif à révision, au sens de l'article 105 al. 1 CPJA, lorsqu'une partie allègue des faits ou produit des moyens de preuve nouveaux et importants (let. a), ou prouve que l'autorité n'a pas tenu compte de faits importants établis par pièces (let. b), ou établit que l'autorité a violé les dispositions relatives à la récusation ou au droit d'être entendu (let. c) (Arrêt 601 2020 111 du 25 mars 2022 du Tribunal cantonal).
- c) Le requérant invoque, en premier lieu, les conclusions du rapport du Préfet de la Broye du 13 octobre 2023 et des mesures ordonnées par ce dernier pour fonder sa demande en reconsideration. En effet, il estime que, à la lumière du rapport du Préfet de la Broye du 13 octobre 2023, les budgets 2023 et 2024 sur lesquels s'est entre autres appuyé l'Autorité de céans pour augmenter les coefficients et taux d'impôts ne représentent pas la réalité.

Lors de sa prise de décision du 7 novembre 2023, l'Autorité de céans avait parfaitement connaissance du contenu du rapport du Préfet de la Broye du 13 octobre 2023, ainsi que de toutes ses annexes. Elle était informée du fait qu'il existait des manquements dans le contrôle des processus de facturation qui devaient impérativement être améliorés dans les meilleurs délais, ainsi que des mesures ordonnées par le Préfet de la Broye pour y remédier.

Nonobstant ces manquements, le rapport concluait aussi au fait que l'administration de la commune n'était pas gravement menacée et que, malgré le fait qu'il n'était pas possible de quantifier l'impact financier des manquements de manière exhaustive, l'image globale des

finances communales ne s'en trouvait pas modifiée de manière significative. D'ailleurs, dans son rapport complémentaire du 1^{er} février 2024 rendu à la suite de son mandat de suivi et monitoring des mesures ordonnées par décision préfectorale du 13 octobre 2023, BDO a confirmé que les manquements constatés n'avaient pas eu d'impact financier significatif sur la situation générale de la commune.

Dès lors, il y a lieu de constater que ces éléments ne sont pas nouveaux et que les circonstances ne sont pas modifiées, sur ce point, de manière notable depuis le prononcé de la première décision.

- d) En second lieu, le requérant invoque le fait que le port soit comptabilisé dans le patrimoine administratif et non financier, alors même que cette situation a fait l'objet d'une question lors de l'assemblée communale du 6 juin 2023 et d'une proposition d'amendement lors de l'assemblée communale du 18 décembre 2023, proposition qui a été déclarée irrecevable par le Conseil communal.

Il résulte des comptes 2022 de la commune de Gletterens que le port est comptabilisé comme patrimoine administratif. Ces comptes, qui ont préalablement fait l'objet d'un contrôle par l'organe de révision (art. 57 ss LCo), ont été approuvés le 12 juillet 2023 par la DIAF.

Le fait que le port est comptabilisé comme patrimoine administratif et non financier était donc également un élément parfaitement connu par l'Autorité de céans lors du prononcé de sa décision du 7 novembre 2023, tout comme le fait que cette classification avait fait l'objet d'un questionnement lors de l'assemblée communale du 6 juin 2023.

Par conséquent, ces éléments ne sont pas nouveaux et les circonstances ne sont pas modifiées, sur ce point, de manière notable depuis le prononcé de la première décision.

- e) Au vu de ce qui précède, l'Autorité de céans ne saurait entrer en matière sur la demande en reconsideration. Partant, elle est déclarée irrecevable.
3. Malgré l'irrecevabilité constatée de la demande de reconsideration, l'Autorité de céans saisit au demeurant l'occasion pour fournir des explications complémentaires concernant la comptabilisation du port.

- a) La distinction entre patrimoine financier et patrimoine administratif relève d'éléments spécifiques à la collectivité publique concernée. Ainsi, la loi sur les finances communales du 22 mars 2018 (LFCo, RSF 140.6) définit les patrimoines dans son article 3. Le patrimoine financier comprend tous les actifs qui peuvent être aliénés sans porter préjudice à l'accomplissement des tâches publiques, la tâche pouvant être imposée ou choisie librement (art. 3 al. 1 let. a LFCo). Quant au patrimoine administratif, il groupe les valeurs du patrimoine qui servent directement à accomplir les tâches publiques et qui ne peuvent être cédées sans compromettre la réalisation de la tâche, cette dernière pouvant être imposée ou librement choisie (art. 3 al. 1 let. a LFCo).

Il appartient dès lors à chaque collectivité de catégoriser ses biens activés en fonction de leur utilisation et de se poser la question de savoir si elle a la possibilité de s'en séparer (ou non) sans mettre en péril son fonctionnement ou remettre en question les tâches qu'elle doit assumer, tâches imposées ou librement choisies.

Il appartient donc à la commune d'estimer si le port a un but de placement financier ou de service public.

A signaler encore qu'un bien du patrimoine financier n'est pas soumis à l'amortissement comptable (dépréciation) (art. 43 et art. 45 LFCo *a contrario*). Toutefois, pour qu'un bien du patrimoine financier maintienne sa valeur, il doit être régulièrement entretenu : des travaux d'entretien, de réfection, de rénovation (hors investissements) doivent être opérés. Ces travaux destinés à garantir le maintien de la valeur du bien impactent le compte de résultat. C'est dans ce sens que le transfert d'un bien du patrimoine administratif dans le patrimoine financier n'engendre pas nécessairement, dans le compte de résultat, une économie équivalente à la totalité de la charge d'amortissement.

- b) Dans le présent cas, après l'introduction de MCH2 en 2022, le Conseil communal a décidé de comptabiliser le port comme patrimoine administratif.

Il convient de relever que cette classification comptable du port dans le patrimoine administratif de la commune n'a pas été remise en cause par l'organe de révision de la commune lors du contrôle des comptes.

De plus, la commune dispose d'un règlement du port. Ce règlement a été adopté par l'assemblée communale le 4 décembre 2006 et approuvé par la direction cantonale compétente le 18 mai 2009. A sa lecture, il laisse clairement apparaître qu'actuellement la gestion du port est effectuée comme une tâche publique communale que la commune s'est librement imposée (art. 5 al. 1 LCo), considérant le port comme du domaine public. Cela ressort notamment des éléments suivants :

- le Conseil communal dispose de compétences décisionnelles, notamment pour délivrer des autorisations et ses décisions sont attaquables selon les dispositions de la loi sur les communes et selon la procédure prévue par le Code de procédure et juridiction administrative (CPJA) ;
- des taxes sont prélevées ;
- des amendes de droit communal peuvent être infligées.

En l'espèce, il y a donc lieu de constater qu'il y a une adéquation entre la manière de gérer le port et le fait qu'il soit classé comme patrimoine administratif.

- c) Si toutefois l'assemblée communale, respectivement le conseil communal, souhaite faire modifier la classification du port, à savoir le mettre en patrimoine financier au lieu d'administratif, cela implique d'accomplir plusieurs démarches préalables.
- d) Tout d'abord, l'assemblée communale doit décider la désaffectation du port du patrimoine administratif (art. 3 al. 1 let. f OFCo). Cela doit avoir lieu par une décision spécifique à l'ordre du jour d'une assemblée communale (art. 67 al. 1 let h LFCo et art. 3 al. 1 let. f OFCo), accompagné du message explicatif et des préavis nécessaires (art. 73 al. 3 LFCo).

En l'espèce, lors de l'assemblée communale du 18 décembre 2023, un citoyen a proposé une modification du budget 2024 demandant la classification du port dans le patrimoine financier. Cet amendement a été déclaré irrecevable par le Conseil communal. Etant donné cette situation, le citoyen a également fait une proposition identique sous les divers lors de la même assemblée. En application de l'article 17 LCo, l'assemblée doit décider séance tenante ou lors de la prochaine séance, s'il y a lieu de charger le conseil communal d'examiner la question afin qu'il lui soumette ensuite l'objet au vote dans le délai d'un an. Comme l'assemblée ne s'est pas prononcée lors de sa séance du 18 décembre 2023, elle devrait le faire la prochaine fois.

A noter encore qu'un recours a été interjeté auprès du Préfet de la Broye contre la décision du Conseil communal déclarant irrecevable la proposition de modification du budget en lien avec la classification du port, procédure qui est encore en cours.

- e) Ensuite, cette décision de principe de modifier la classification du port en patrimoine financier engendre des adaptations dans le traitement comptable du bien. D'une part au niveau des charges et d'autre part au niveau du bilan, la valeur du port devant correspondre à sa valeur vénale. Cette réévaluation n'implique pas nécessairement une augmentation de valeur.

De plus, cela implique de modifier en parallèle la gestion du port. En effet, la commune, dans un tel cas, devrait gérer ce bien comme le ferait un privé. Elle ne saurait donc, par exemple, prélever des taxes ou infliger des amendes, ce qui ne peut se faire que dans le cadre de l'usage de prérogatives de la puissance publique. Dès lors, dans un tel cas, le règlement sur le port, dans sa teneur actuelle, ne pourrait plus trouver application et devrait être préalablement révisé. Par exemple, la question se pose de savoir si des contrats de bail ou de location devraient être prévus et si, en cas de litige, les différends devraient être soumis au juge civil. Il convient en outre de rappeler que la modification du règlement sur le port doit faire l'objet d'une approbation par la direction compétente, dans le cas présent la Direction du développement territorial, des infrastructures, de la mobilité et de l'environnement (DIME), qui examinera notamment la conformité du règlement avec le droit supérieur et le contenu de la concession.

- f) Dès lors, au vu de ce qui précède, une modification de la classification du port en patrimoine financier, si elle devait être décidée par la commune, ne pourrait pas intervenir avec effet rétroactif.
4. Enfin, il convient de souligner que la décision du Conseil d'Etat du 7 novembre 2023 n'est pas figée dans le temps. Si la commune devait retrouver un équilibre financier, alors les autorités communales seraient en droit de procéder à une modification des coefficients et/ou taux d'impôts, selon la procédure usuelle.
 5. En application des articles 134 al. 2 et 131 al. 1 CPJA, les frais de procédure d'un montant de CHF 600.- sont mis à la charge d'Alexandre Borgognon.

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

Arrête :

Art. 1

La demande de reconsidération du 19 décembre 2023 est irrecevable.

Art. 2

Les frais de procédure de la présente décision sont mis à la charge d'Alexandre Borgognon pour un montant de CHF 600.-.

Art. 3

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. 4

Communication :

- a) à Alexandre Borgognon, Le Terdo 1, 1544 Gletterens, pour lui et le Comité citoyen TransparencyGletterens (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 Commune de Gletterens, Administration communale, Place du Tilleul 1, 1544 Gletterens ;
- e) à la Chancellerie d'Etat.


Danielle Gagnaux-Morel
Chancelière d'Etat