



Fribourg, le 24 juin 2024

Arrêté du Conseil d'Etat (ACE)

2024-536

Commune de Gletterens

Administration exceptionnelle de la commune

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

Vu la loi sur les finances communales du 22 mars 2028 (LFCo ; RSF 140.6) ;

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

Vu l'ordonnance de clôture de l'enquête administrative du 14 juin 2024 du Préfet de la Broye au Conseil d'Etat ;

Vu le dossier de la cause,

Considérant :

EN FAIT

1. De 2007 à 2023, les coefficients et les taux d'impôts de la commune de Gletterens sont demeurés inchangés.
2. Pour ce qui concerne les comptes de la commune de Gletterens de 2013 à 2023, les résultats comptables structurels, à savoir les résultats avant amortissements supplémentaires et attribution et/ou prélèvement sur réserves libres, ont été majoritairement négatifs (2014 à 2016, 2018, 2019, 2021 à 2023).
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 envers 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 tenait 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.

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 de la loi sur les finances communales (LFCo ; RSF 140.6), 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 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.

11. 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 propose au vote toutes autres mesures nécessaires et complémentaires pour permettre l'adoption d'un budget équilibré.

12. Lors de l'assemblée communale du 18 décembre 2023, les citoyens et citoyennes ont refusé le budget 2024 à l'unanimité, avec deux abstentions.
13. 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 proposition 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.
14. Le 19 décembre 2023, le Comité citoyen TransparenceGletterens, par l'intermédiaire d'Alexandre Borgognon, a requis auprès du Conseil d'Etat la reconsidération de son arrêté du 7 novembre 2023 qui fixait de nouveaux coefficients et taux d'impôts dès 2024 pour la commune de Gletterens.

Le Conseil d'Etat a déclaré la demande en reconsidération irrecevable en date du 5 mars 2024. Cette décision est entrée en force.

15. Le 11 janvier 2024, le Comité citoyen TransparenceGletterens 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.

La procédure est en cours.

16. Le 15 janvier 2024, le Comité citoyen TransparenceGletterens 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 cantonal l'a déclaré irrecevable par décision du 1^{er} février 2024, car tardif. Cette décision est définitive.

17. Par décision du 6 février 2024, le Préfet de la Broye a clos 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 2024. Ce rapport conclut que, sur les 17 points concernés, 13 sont considérés comme complètement réglés et 3 recommandations seront déployées d'ici le 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 était assurée.

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

- > désigné Willy Schorderet comme mentor de la commune de Gletterens. Ce dernier doit 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.

19. Malgré la présence du mentor et son accompagnement, l'Assemblée communale a refusé, pour la seconde fois, le budget 2024 en date du 30 avril 2024. Lors de cette même assemblée, le changement d'affectation dès le 1^{er} janvier 2025 du port du patrimoine administratif au patrimoine financier a été accepté. Lors de cette assemblée, Willy Schorderet a expliqué que le changement d'affectation implique aussi préalablement notamment l'adaptation du règlement communal du port.

20. Le 12 juin 2024, l'enquêteur a transmis au Préfet de la Broye son rapport d'enquête, qui a été préalablement mis en consultation.

En substance, l'enquête constate que, si à l'origine, le Conseil communal et l'administration communale n'ont pas agi de manière totalement correcte, il n'en demeure pas moins que dans l'intervalle la situation s'est nettement améliorée. Ainsi, comme cela ressort des rapports de BDO SA, les mesures correctives nécessaires sont en place ou en passe de le devenir à très brève échéance. Toutefois, il est manifeste que les correctifs appliqués par l'exécutif communal et l'administration communale, et les mesures prises par les différentes autorités de surveillance, n'ont pas permis d'obtenir un vote favorable de l'Assemblée communale pour le budget 2024, celui-ci ayant été refusé en dépit des nombreux amendements déposés et pour la plupart acceptés par l'Assemblée communale, ce qui apparaît incohérent. Force est d'en déduire que le Conseil communal de Gletterens, malgré toutes ces mesures et la montée en puissance des mesures d'aide et d'accompagnement, notamment par le mentorat, n'a pas pu régulariser la situation et surtout rétablir la confiance du législatif à son égard.

A la lumière du dossier, l'enquêteur ne peut que constater que le blocage actuel perdure au vu notamment des différents budgets refusés, en particulier celui du 30 avril 2024 qui avait pourtant été élaboré sous la houlette du mentor.

L'enquêteur a ainsi la conviction qu'une amélioration de la situation par le rétablissement d'une relation de confiance entre une partie des citoyens et le Conseil communal n'est pas à attendre ni à court ni même à moyen terme.

Il conclut qu'à ce jour, l'unique mesure qui peut être proposée et qui est à même d'assurer une bonne administration de la commune est la mise en place d'une administration exceptionnelle au sens de l'article 151e al. 1 let. b LCo par l'institution d'une commission administrative.

21. Par ordonnance du 14 juin 2024, le Préfet de la Broye a, sur la base du rapport du 12 juin 2024 :
 - > clos l'enquête administrative ouverte en date du 6 février 2024.
 - > requis du Conseil d'Etat que la commune de Gletterens soit placée sous administration exceptionnelle en confiant son administration à une commission administrative sur la base de l'article 151e al. 1 let. b LCo. Il propose que cette commission soit instituée dès le 1^{er} juillet 2024 et qu'elle soit composée des trois personnes suivantes : Willy Schorderet en tant que président de ladite commission, actuellement mentor de la commune de Gletterens et ancien Préfet de la Glâne ; Christophe Burri, administrateur communal de Montagny démissionnaire ; Christophe Chardonnens, avocat, député et ancien Préfet de la Broye.
 - > prolongé le mandat de Willy Schorderet pour continuer à soutenir le Conseil communal de Gletterens en tant que mentor jusqu'à la décision du Conseil d'Etat.
22. Les autres éléments de faits seront repris, pour autant que nécessaire, dans la partie « En droit » de la présente décision.

EN DROIT

1. a) Aux termes de l'article 8 al. 2 LFCo, « *l'assemblée communale ou le conseil général décide du budget jusqu'au 31 décembre de l'année qui précède l'exercice comptable* ». L'article 11 LFCo précise que « *le budget contient : dans le compte de résultats, les charges devant être approuvées et les revenus estimés (let. a) et, dans le compte des investissements, les dépenses devant être approuvées et les recettes estimées (let. b)* ».
- b) Le 30 avril 2024, lors l'examen du budget 2024, l'Assemblée communale a adopté de nombreux amendements (cf. procès-verbal provisoire de l'assemblée communale du 30 avril 2024 publié sur le site Internet de la Commune de Gletterens, ch. 3, p. 17 à 40).

Or, le budget 2024 a été finalement refusé par l'Assemblée communale par 49 voix pour, 59 voix contre et 12 abstentions. Dès lors, les amendements qui concernent ce même budget et qui ont été acceptés dans le cadre de son examen par l'Assemblée communale ne déploient pas d'effet et sont, en conséquence, nuls de plein droit.
2. a) En application de l'article 151c al. 2 let. d LCo, le préfet peut transmettre, au terme de l'enquête qu'il a menée, le dossier au Conseil d'Etat en lui proposant d'ordonner l'une des mesures de surveillance qui entrent dans la sphère de compétences de cette autorité.

b) Selon l'article 151e LCo, « *outre les mesures qui ressortissent à la compétence du préfet, le Conseil d'Etat est compétent pour prendre, à l'égard d'une commune ou d'une association de communes, les mesures suivantes au terme de l'enquête :*

a) il peut révoquer un membre du conseil communal ou du comité de direction en cas de manquement répété à ses devoirs ou en cas de manquement grave ou répété dans la gestion des affaires qui lui sont confiées ;

b) il confie la gestion de la commune ou de l'association de communes à une commission administrative composée d'au moins trois membres lorsque la collectivité en cause refuse ou est incapable de se conformer aux injonctions du préfet ou n'est plus en mesure d'accomplir ses tâches. Il en nomme les membres et en désigne le président. La commission a les attributions du conseil communal ainsi que de l'assemblée communale ou du conseil général. Ses décisions sont attaquables conformément à l'article 153, applicable par analogie. Lorsque sa raison d'être a disparu, l'administration exceptionnelle est levée. Il est alors procédé à de nouvelles élections ».

Il entre donc dans les compétences du Conseil d'Etat notamment d'instituer d'une administration exceptionnelle.

3. a) Au vu des éléments exposés dans le rapport d'enquête, il apparaît que le fonctionnement de la commune de Gletterens n'est plus assuré étant donné le refus systématique des budgets et des comptes depuis décembre 2022 et la défiance qui existe entre le Conseil communal et l'Assemblée communale, à tout le moins avec certains citoyens. Cette situation de blocage entre les deux organes communaux ne permet plus à la commune d'accomplir les tâches qui lui sont dévolues.

La mise en place d'une mesure de surveillance sur un plus long terme s'avère donc indispensable pour rétablir le bon fonctionnement de la commune.

b) L'institution d'une administration exceptionnelle constitue la mesure ultime qui ne peut être décidée qu'en dernier recours, lorsque toutes les autres mesures moins invasives ont échoué ou s'avèrent à l'évidence inefficaces.

La mesure proposée par le Préfet de la Broye de confier la gestion de la commune à une administration exceptionnelle au sens de l'article 151e al. 1 let. b LCo apparaît en l'espèce la seule mesure apte à rétablir le fonctionnement de la commune, notamment en raison du nouveau refus du budget communal malgré l'appui d'un mentor et de la défiance qui existe entre le législatif et l'exécutif.

4. Selon l'article 151e al. 1 et. b LCo, l'administration exceptionnelle doit être confiée à une commission administrative composée d'au moins trois personnes.

Les trois personnes proposées par le Préfet de la Broye disposent des qualifications requises pour assumer la fonction au sein de la commission :

- > Willy Schorderet, de Massonnens, actuel mentor de la commune de Gletterens et ancien Préfet de la Glâne, en tant que président de ladite commission.
- > Christophe Burri, de Montagny, administrateur de la commune de Montagny démissionnaire.
- > Christophe Chardonnens, d'Estavayer, avocat, député, ancien Préfet de la Broye.

Ces trois personnes disposent des qualifications professionnelles et personnelles nécessaires pour œuvrer dans la commune. En outre, le fait qu'elles ne soient pas domiciliées dans la commune leur permet d'agir en toute neutralité et en ayant tout le recul nécessaire.

Sur demande du Conseiller d'Etat en charge des communes, ces trois personnes ont d'ores et déjà accepté de faire partie de ladite commission sous réserve de la décision du Conseil d'Etat.

En raison de l'urgence pour la commune de disposer d'un budget 2024 et des comptes 2023 adoptés, il convient de faire entrer ces trois personnes en fonction dès le 1^{er} juillet 2024.

S'agissant de la rémunération, celle-ci est déterminée par l'ordonnance du 16 novembre 2010 concernant la rémunération des membres des commissions de l'Etat.

5. Aux termes de l'article 84 al. 2 CPJA, l'autorité peut prévoir qu'un éventuel recours contre la décision n'aura pas d'effet suspensif.

Afin que le budget 2024 et les comptes 2023 de la commune puissent rapidement être adoptés et permettre ainsi d'engager toutes les dépenses nécessaires au bon fonctionnement de la commune, il convient de prévoir que d'éventuels recours contre cet arrêté ne produiront pas d'effet suspensif.

6. Selon l'article 151f LCo, les frais d'intervention de l'autorité de surveillance sont mis à la charge de la commune.

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

Arrête :

Art. 1

Il est constaté la nullité de tous les amendements sur le budget 2024 décidés par l'Assemblée communale le 30 avril 2024, le budget ayant été refusé dans son ensemble.

Art. 2

La commune de Gletterens est soumise à l'administration exceptionnelle pour une durée indéterminée.

Art. 3

¹ La gestion de la commune est confiée à une Commission administrative composée des trois membres suivants :

- > Willy Schorderet, de Massonnens, actuel mentor de la commune de Gletterens et ancien Préfet de la Glâne ;
- > Christophe Burri, de Montagny, administrateur de la commune de Montagny démissionnaire ;
- > Christophe Chardonnens, d'Estavayer, avocat, député, ancien Préfet de la Broye.

² Willy Schorderet est désigné comme président de la Commission administrative.

Art. 4

¹ Les membres de la Commission administrative sont rémunérés conformément à l'ordonnance concernant la rémunération des membres des commissions de l'Etat (RSF 122.8.41).

² Le tarif horaire est fixé à 100 francs, débours compris.

³ Les frais sont à la charge de la commune.

Art. 5

¹ La Commission administrative est tenue :

- a) d'informer périodiquement la population sur les affaires communales d'intérêt général.
- b) de requérir la levée de la mesure lorsque les circonstances la justifiant auront disparu.

² Le Préfet de la Broye est invité à renseigner à intervalles réguliers la Direction des institutions, de l'agriculture et des forêts sur l'évolution de la situation de la commune.

Art. 6

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

Art. 7

Les frais de procédure de la présente décision sont mis à la charge de la commune pour un montant de 800 francs.

Art. 8

Le dispositif de cet arrêté est publié dans la Feuille officielle.

Art. 9

Le présent arrêté peut faire l'objet d'un recours auprès du Tribunal cantonal, rue des Augustins 3, case postale 630, 1700 Fribourg, dans les trente jours dès sa publication dans la Feuille officielle.

Art. 10

Communication :

- a) à la Direction des institutions, de l'agriculture et des forêts, pour elle et le Service des communes ;
- b) à la Préfecture de la Broye, pour elle, pour la commune de Gletterens et pour les trois membres de la Commission administrative
- c) à la Commune de Gletterens, Administration communale, place du Tilleul 1, 1544 Gletterens ;
- d) à la Chancellerie d'Etat, à charge pour elle de publier le dispositif de la présente décision d'approbation dans la Feuille officielle.



Danielle Gagnaux-Morel
Chancelière d'Etat