acf-fgv
association des communes fribourgeoises
freiburger gemeindeverband

ETAT DE FRIBOURG
STAAT FREIBURG

Module II
L'organisation communale

2 septembre 2026

Salles A120/A140 – Université de Fribourg, Pérolles, PER 21



Intervenant.e.s

Patrick Gendre
Syndic de Bois-d'Amont et membre du comité de l'Association des communes fribourgeoises

Grégory Grin
Chef de projet à l'Association des communes fribourgeoises

Christophe Maillard
Chef de Service du Service des communes

Stéphanie Jauquier
Conseillère juridique au Service des communes

Marie-Claire Corminboeuf
Conseillère juridique au Service des communes

Me Alexis Overney
Avocat

Vittoria Sacco
Conseillère scientifique au Service des communes

acf-fgv

Programme

- Accueil et introduction
- La commune, l'autonomie communale et les principes généraux de gestion administrative
- Le processus d'élaboration des règlements communaux
- La décision administrative communale
- L'organisation de la commune à l'aune d'une administration diligente
- Responsabilité civile et pénale des autorités communales
- Cyberadministration et digitalisation / « Portrait des communes et des régions »
- Questions et conclusion

acf-fgv

Programme

- **Accueil et introduction**
- La commune, l'autonomie communale et les principes généraux de gestion administrative
- Le processus d'élaboration des règlements communaux
- La décision administrative communale
- L'organisation de la commune à l'aune d'une administration diligente
- Responsabilité civile et pénale des autorités communales
- Cyberadministration et digitalisation / « Portrait des communes et des régions »
- Questions et conclusion

acf-fgv

Programme

- Accueil et introduction
- **La commune, l'autonomie communale et les principes généraux de gestion administrative**
- Le processus d'élaboration des règlements communaux
- La décision administrative communale
- L'organisation de la commune à l'aune d'une administration diligente
- Responsabilité civile et pénale des autorités communales
- Cyberadministration et digitalisation / « Portrait des communes et des régions »
- Questions et conclusion

acf-fgv

La commune, l’autonomie communale et les principes généraux de gestion administrative

1. La commune dans le système fédéraliste Suisse

Définition de la commune

La commune est la collectivité publique gérant la vie quotidienne d’un village ou d’une ville avec un territoire et des autorités élues. Elle est dotée de la personnalité juridique.

Rôle et compétences

La commune agit pour l’intérêt général et le bien commun en gérant infrastructures, sécurité locale et services à la population, ainsi qu’en veillant au bien-être de la population et en lui assurant une qualité de vie durable (cf. art. 130 Cst. cant.).

Participation citoyenne

La commune permet aux habitantes et aux habitants de s’exprimer, voter et participer directement aux décisions locales.

Autonomie locale et responsabilités

Chaque commune gère ses affaires locales tout en conciliant intérêts divergents et ressources limitées. Elle est une entité autonome, mais intégrée au système cantonal (art. 129 al. 2 Cst cant.)

acf-fgv

La commune, l'autonomie communale et les principes généraux de gestion administrative

1. La commune dans le système fédéraliste Suisse

La Suisse à trois niveaux : Confédération, canton et commune



Confédération (art. 42ss Cst. féd.)

- Défense nationale
- Routes nationales
- Energie nucléaire
- Relations internationales
- …



Cantons (art. 42ss Cst. féd.)

- Education,
- Santé,
- Culture
- Police
- …



Communes

- Services de proximité : eaux usées, déchets, service du feu, aide et soins à domicile, EMS, culture etc.
- Démocratie locale (art. 52ss Cst. cant.)
- Autonomie des commune (art. 50 Cst. féd. et art.

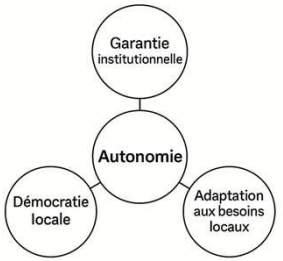
acf-fgv

La commune, l'autonomie communale et les principes généraux de gestion administrative

2. L'autonomie communale

a. Comprendre simplement l'autonomie communale (art. 50 Cst. féd., 129 al. 2 Cst. cant. et art. 4 LCo)

C'est l'**art. 50 al. 1 Cst. féd.** qui prescrit l'autonomie communale :
[1] L'autonomie communale est garantie dans les limites fixées par le droit cantonal.
À noter que cette disposition est une **garantie institutionnelle** : elle ne définit pas le contenu de l'autonomie, mais renvoie au droit cantonal pour en fixer l'étendue. C'est donc chaque canton — dont Fribourg via sa Constitution cantonale et sa loi sur les communes — qui détermine concrètement ce que les communes peuvent décider seules.



Définition de l'autonomie communale
L'autonomie communale permet à une commune de gérer ses propres affaires et de prendre des décisions localement.

Adaptation aux besoins locaux
Chaque commune adapte ses décisions selon ses spécificités, population, géographie et **ressources**.

acf-fgv

Renforcement de la démocratie locale
L'autonomie permet aux citoyennes et citoyens d'influencer directement les choix politiques lors des assemblées communales, séances du Conseil général et votations communales.

La commune, l'autonomie communale et les principes généraux de gestion administrative

2. L'autonomie communale

b. Les limites de l'autonomie communale

Respect du droit supérieur
La commune ne peut pas adopter des règles contraires aux Constitutions cantonale et fédérale, ni aux lois cantonales ou fédérales, assurant la sécurité juridique.

Surveillance cantonale (Conseil d'Etat, Préfet-e-s, Service des communes, autres services de l'Etat)
Les autorités cantonales surveillent les règlements et décisions communales pour prévenir abus et garantir une bonne gestion (art. 143ss LCo).

Contrôle juridictionnel
Les administré-e-s ont la possibilité de recourir contre les décisions communales.

Limites financières et administratives
La commune doit prendre en compte ses ressources financières et capacités administratives pour réaliser ses projets dans le cadre d'un budget annuel et d'une planification financière.

Respect des droits fondamentaux
Toute décision communale doit respecter le principe de la légalité, l'égalité, la proportionnalité et protéger la bonne foi des citoyennes et citoyens.

La commune, l'autonomie communale et les principes généraux de gestion administrative

3. Lien entre l'autonomie communale et la responsabilité

a. Plus d'autonomie implique plus de responsabilités

Responsabilité envers le droit
Les communes doivent respecter la loi, car les décisions illégales peuvent être annulées, affectant la confiance publique. Les actes signés par le ou la syndic-que et le ou la secrétaire communal-e ou d'autres personnes habilitées engagent la commune (art. 83 LCo).

Responsabilité financière
La gestion prudente du budget communal est essentielle pour éviter des difficultés financières durables.

Responsabilité politique et institutionnelle
Les autorités communales sont responsables devant les citoyennes et les citoyens, qui peuvent sanctionner leurs choix lors des élections.

Responsabilité civile des collectivités publiques
La commune doit réparer les dommages causés par ses agentes et agents, soulignant l'importance d'une administration organisée (art. 83c LCo). La loi cantonale sur la responsabilité civile des collectivités publiques et de leurs agents (RSF 16.1) régit la responsabilité des collectivités pour le préjudice causé par leurs agentes et agents de manière illicite ou en violant leurs devoirs de fonction.

La commune, l'autonomie communale et les principes généraux de gestion administrative

3. Lien entre l'autonomie communale et la responsabilité

b. Marge de décision politique et organisationnelle

Dans les limites vues précédemment, la commune peut fixer des choix politiques dans :

- la gestion locale (urbanisme communal, équipements publics),
- la politique sociale et culturelle locale (dans les limites du cadre cantonal),
- la fiscalité communale (taux et coefficients d'impôts),
- l'aménagement du territoire (plans d'affectation, dans le cadre légal),
- les services publics communaux (déchetterie, eau, voirie, etc.)

Liberté d'organisation interne

La commune choisit :

- sa structure administrative,
- la répartition des tâches entre les dicastères et entre les services,
- l'organisation des services,
- certaines modalités de fonctionnement.

La commune, l'autonomie communale et les principes généraux de gestion administrative

4. Principes fondamentaux de l'action administrative

a. Agir dans l'intérêt public et selon la loi (art. 8 du code de procédure et de juridiction administrative; CPJA; RSF 150.1))

Principe de l'intérêt public
Les décisions communales doivent viser le bien de la collectivité au-delà d'intérêts purement privés et en respectant le droit des particuliers.

Principe de la légalité
La commune agit uniquement avec une base légale, assurant la sécurité juridique et protégeant contre l'arbitraire.

Renforcement de la confiance
Le respect de ces principes favorise la confiance entre citoyennes, citoyens et autorités communales, assurant la sécurité juridique des décisions prises. La relation verticale entre les citoyennes, citoyens et les autorités imposent une certaine vigilance aux élus-es et au personnel administratif.

La commune, l’autonomie communale et les principes généraux de gestion administrative

4. Principes fondamentaux de l’action administrative

b. Égalité, proportionnalité et bonne foi

Égalité de traitement
Les situations similaires doivent être traitées de manière identique, sauf pour des motifs objectivement justifiables.

Principe de proportionnalité
Toute mesure doit être appropriée, nécessaire et ne pas dépasser ce qui est requis pour atteindre l’objectif.

Bonne foi administrative
La commune doit agir de manière cohérente, loyale et prévisible pour maintenir la confiance des citoyens et citoyennes. Des promesses claires faites à un-e administré-e doivent être respectées.

Garanties pour les citoyennes et les citoyens
Ces principes assurent la qualité des décisions et protègent contre les abus et décisions excessives.

La commune, l'autonomie communale et les principes généraux de gestion administrative

4. Principes fondamentaux de l'action administrative

c. Informer la population tout en protégeant la sphère privée

Principe de transparence
Le principe de transparence oblige à la commune à informer clairement la population sur ses décisions et l'utilisation des fonds publics et de mettre en oeuvre le droit d'accès aux documents officiels (art. 83a LCo) .

Protection des données personnelles
Les informations personnelles doivent être protégées contre tout usage abusif ou divulgation non autorisée pour respecter la sphère privée.

Équilibre entre transparence et confidentialité
Les autorités doivent équilibrer le devoir d'informer avec l'obligation de confidentialité du secret de fonction et du secret des délibérations pour garantir la confiance citoyenne (art. 83b LCo).

Gestion responsable des données
Des procédures claires et une formation adaptée sur la loi fédérale sur la protection des données (RS 235.1) et sur la loi cantonale sur l'information et l'accès aux documents (RSF 17.5) assurent une administration ouverte et digne de confiance.

La commune, l’autonomie communale et les principes généraux de gestion administrative

5. Le rôle de l’exécutif communal

Rôle central de l’exécutif communal
Le Conseil communal dirige l’administration et les services communaux, met en œuvre les décisions politiques et gère les affaires courantes avec efficacité (art. 60 LCo). Le Conseil communal doit gérer la commune en administrateur dilligent (art. 82 LCo).

Fonction de coordination stratégique
Comparé à un chef d’orchestra, le Conseil communal planifie, fixe des priorités et assure la cohérence des actions communales. Certaines communes se dotent d’un programme de législature.

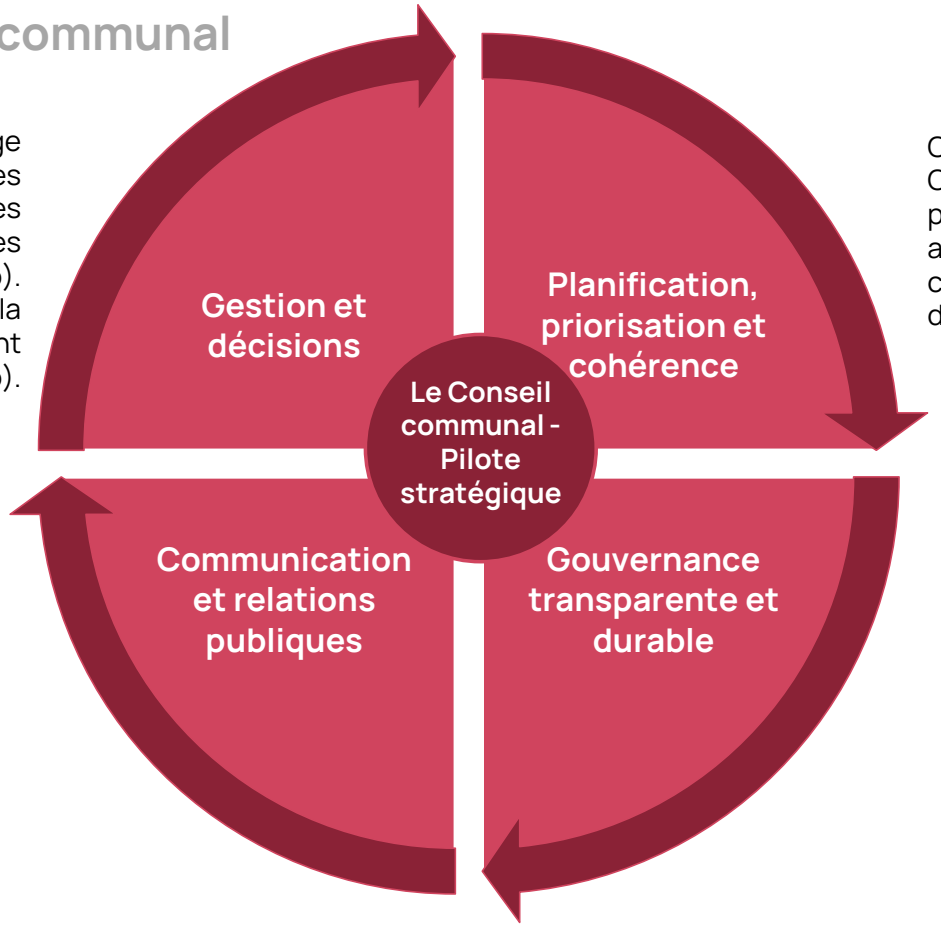
Communication et relations publiques
L’exécutif représente la commune, communique avec les citoyennes et les citoyens, y compris avec le pouvoir législatif (l’assemblée communale ou le conseil général) et répond à leurs préoccupations pour renforcer la gouvernance.

Gouvernance transparente et durable
Le Conseil communal prend des décisions claires et durables, assurant la stabilité et la crédibilité de l’action publique locale.

La commune, l'autonomie communale et les principes généraux de gestion administrative

5. Le rôle de l'exécutif communal

Le Conseil communal dirige l'administration et les services communaux, met en œuvre les décisions politiques et gère les affaires courantes avec efficacité (art. 60 LCo). Le Conseil communal doit gérer la commune en administrateur dilligent (art. 82 LCo).



Comparé à un chef d'orchestre, le Conseil communal planifie, fixe des priorités et assure la cohérence des actions communales. Certaines communes se dotent d'un programme de législature.

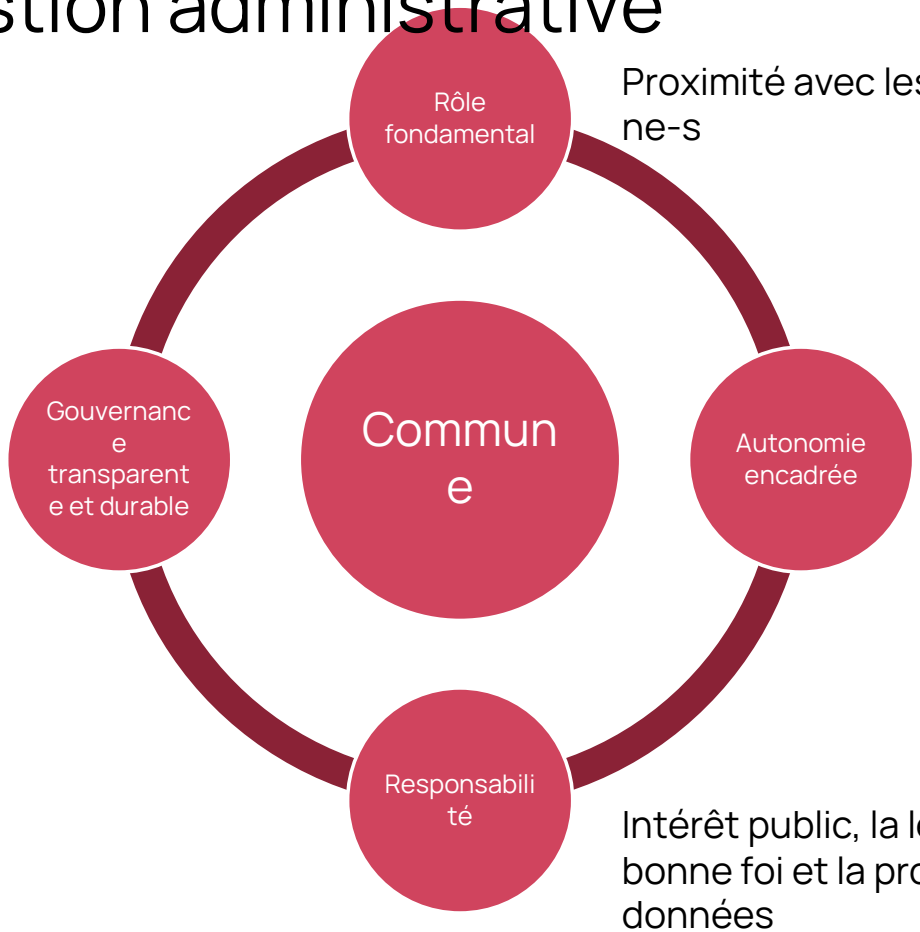
L'exécutif représente la commune, communique avec les citoyennes et les citoyens, y compris avec le pouvoir législatif (l'assemblée communale ou le conseil général) et répond à leurs préoccupations pour renforcer la gouvernance.

Le Conseil communal prend des décisions claires et durables, assurant la stabilité et la crédibilité de l'action publique locale.

acf-fgv

La commune, l'autonomie communale et les principes généraux de gestion administrative

6. Conclusion



Proximité avec les citoyen-ne-s

Actions adaptées aux besoins locaux dans le respect des lois.

Intérêt public, la légalité, la bonne foi et la protection des données

Engagement juridique, financier et politique

acf-fgv

Programme

- Accueil et introduction
- La commune, l'autonomie communale et les principes généraux de gestion administrative
- **Le processus d'élaboration des règlements communaux**
- La décision administrative communale
- L'organisation de la commune à l'aune d'une administration diligente
- Responsabilité civile et pénale des autorités communales
- Cyberadministration et digitalisation / « Portrait des communes et des régions »
- Questions et conclusion

acf-fgv

Le processus d'élaboration des règlements communaux

1. Liens utiles

Bases légales, documentation et modèles utiles :

- Loi sur les communes: articles 5, 10a al. 1 let. c, 51bis, 52, 60 al. 3 let. a, 84 et 148
- Info'SCom 'Règlements communaux et statuts d'associations de communes'
  Publié par le Service des communes
- Directives de technique legislative
  Publiées par le Service de la legislation
- FAQ juridiques
  Publiées par le Service des communes
- Règlements-types et instances de contact
  Disponibles via le site internet du Service des communes

Mise en garde
Pour être sûr-e-s d'avoir les versions à jour des documents, veillez à y accéder de préférence directement depuis les sites internet des Services de l'Etat, plutôt que via des moteurs de recherche.

acf-fgv

Le processus d'élaboration des règlements communaux

2. Règlements et tâches communales

Art. 5 LCo
Tâches
[1] La commune accomplit les tâches qui lui sont dévolues par la loi et celles qu'elle décide d'assumer.

Art. 84 LCo
Règlements
[1] La commune édicte les règlements nécessaires à son organisation et à l'accomplissement de ses tâches.

Les règlements servent à définir l'organisation et les tâches. Ils règlent notamment :



Communes :
- Les tâches dont le canton les a chargées (ex. déchets, eaux)
- Les tâches dont elles souhaitent librement se charger (ex. subventions sociétés locales).

Associations de communes : Les tâches nécessaires pour remplir le but fixé par les statuts (ex. défense incendie).

Etablissements communaux dotés de la personnalité juridique : Les tâches pour remplir le but fixé par le règlement communal qui les ont institués (cas rares : ex. homes, services industriels).

Bourgeoisies : Les règles nécessaires à leur mission.

acf-fgv

Le processus d'élaboration des règlements communaux

2. Règlements et tâches communales (suite)

Limites dans le choix et les modalités de la tâche communale et ses dispositions dans le règlement :

- **Intérêt public** des meures prévues par le règlement doit pouvoir être justifié.
- **Subsidiarité** de l'activité publique sur les activités privées: Il est admis que la commune agisse dans un domaine en concurrence sur le marché, mais la commune ne doit pas créer, par son activité, une distorsion de concurrence face au marché privé.
- **Compétence communale** : Les dispositions d'un règlement ne relevant pas de la compétence de la commune, association, établissement ou bourgeoisie ne seraient pas valables (**nulles ou annulables** selon la gravité).
- Le **droit supérieur** (cantonal et fédéral) **prime** d'office tout droit communal contraire.

Le processus d'élaboration des règlements communaux

3. Compétence législative des organes : législatif et exécutif

<table>
<tr><th>Règlement du législatif</th><th>Règlement de l'exécutif</th></tr>
<tr><td>Fixe la tâche (tâche facultative) et les modalités d'exécution (tâche obligatoire et facultative)</td><td rowspan="3">Fixe les règles d'exécution</td></tr>
<tr><td>Fixe les éventuelles délégations de tâches à des tiers (art. 5a LCo)</td></tr>
<tr><td>Fixe les éventuelles délégations de compétence législative à l'exécutif (art. 60 al. 3 let. a LCo)
Exemple: fixation de taxes (art. 67 al. 3 LFCo: par ex. parking) ou autres éléments d'exécution (par ex. horaire déchèterie)</td></tr>
<tr><td colspan="2">- - - - - - - - - - - - - Limites - - - - - - - - - - - - -</td></tr>
<tr><td>⚠ Un règlement doit se limiter à fixer des règles de la seule compétence de la commune.</td><td>Un règlement d'exécution doit se tenir au cadre fixé par le règlement du législatif.</td></tr>
</table>

acf-fgv

Le processus d'élaboration des règlements communaux

4. Etapes d'élaboration d'un règlement

Règlement	**Du législatif**		**De l'exécutif**	
Etapes : obligatoire = O, facultative = F	O	F	O	F
Groupe de travail		✓		✓
Préavis **canton** sur projet → règlements adoptés ≤ 31.08.2028		✓		
Préavis **canton** sur projet → règlements adoptés ≥ 01.09.2028 - *Actuellement prévus: Règlements organisation, scolaire, domaine public, stationnement, déchets, épuration, eau potable* - *Autres règlements*	✓	✓		
Préavis **Surveillance des prix :** Si t*axes + monopole: art. 14 LSPr*	✓		✓	
Préavis **Commission financière** *:* Si *le règlement fixe des taxes, des impôts ou qu'il est susceptible d'entraîner de dépenses dépassant le seuil de compétence de l'exécutif (art. 72 LFCo)*	✓			
Adoption par l'organe compétent (exécutif ou législatif) et **publications** (art. 42b RELCo)				

acf-fgv

Le processus d'élaboration des règlements communaux

4. Etapes d'élaboration d'un règlement (suite)

Règlement	Du législatif		De l'exécutif	
Etapes : obligatoire = O, facultative = F	O	F	O	F
Publication : - règlement adopté → de suite (mention 'pas encore entré en force') - Procès-verbal → ≤ 20 jours	✓ ✓		✓	
Recours possible → 30 jours → tous les règlements **Referendum** possible → 30/60 jours → communes avec Conseil général et associations de communes				
Approbation cantonale des règlements adoptés ≤ 31.08.2028 : → Tous les règlements	✓			
Approbation cantonale des règlements adoptés ≥ 01.09.2028 : → Uniquement le règlement de police	✓			
Publication règlement entré en force et signé	✓		✓	
Entrée en vigueur : à la date fixée par le règlement				

acf-fgv

Le processus d'élaboration des règlements communaux

5. 10 conseils pour l'élaboration d'un règlement

1

Forme de la révision

Ne pas mélanger les formes (partielle ou totale)

2

Pas d'informations ou explications

Limiter à des règles de droit

3

Formulation

Claire et concise
Générale et abstraite

4

Présentation

Respecter les recommandations (chapitres, articles, alinéas, énumérations)

5

Bases légales dans le préambule

Uniquement les (précises) qui fondent une compétence législative

6

Voies de droit

Réclamation à prévoir si elle est souhaitée

7

Abrogation

Indiquer l'acte précis (intitulé + date séance d'adoption)

8

Entrée en vigueur

Respect de 5 conditions pour permettre exceptionnellement une rétroactivité

9

Préavis

Requérir si besoin: Canton, Surveillance des prix, commission financière

10

Règlement d'exécution

Limiter aux règles d'exécution

acf-fgv

Cf. info'SCom 'règlements communaux et statuts d'associations de communes'

Le processus d'élaboration des règlements communaux

6. Bonnes pratiques rédactionnelles : technique législative

Quelques pistes pour vous soutenir dans la rédaction d'un acte législatif :

- Directives de technique législative publiées par le Service de la législation
  Rédaction et technique législatives | Etat de Fribourg
- Modèle vierge de règlement publié par le Service des communes
  Règlements et statuts | Etat de Fribourg
- Ecriture inclusive
  La rédaction égalitaire ou rédaction épicène | Etat de Fribourg
- Les 10 conseils pour l'élaboration d'un règlement
  info'SCom 'règlements communaux et statuts d'associations de communes'

acf-fgv

Le processus d'élaboration des règlements communaux

7. Contrôle de légalité, publication et entrée en vigueur

Pour tous les règlements du législatifs adoptés jusqu'au 31 août 2028 :

- ✓ Approbation par le canton (Direction concernée) obligatoire: **L'approbation permet au règlement d'entrer en vigueur**.
- ✓ ~~L'ensemble des règlements doit être **publié** sur le site internet (art. 42b RELCo).~~

Pour tous les règlements du législatifs adoptés dès le 1er septembre 2028 (cf. ROF 2026_030[1]) :

- ✓ Instauration d'un **préavis obligatoire** sur certains règlements[2].
- ✓ Plus d'approbation par le canton (sauf le règlement de police).
  Le respect de la procédure (convocation, éventuels préavis Canton*, Surveillance des prix, commission financière, adoption, publications) **permettra au règlement d'entrer en vigueur**.
- ✓ En revanche, comme actuellement, tout vice pourra être contesté selon les **voies de droit** applicables (annulation ou nullité du règlement selon la gravité ou contestation des décisions qui seraient prises sur la base du règlement vicié).
- ✓ Art. 14 et 15 nouvelle LCo: **nouvelles exigences de publication** (cf. slide suivante)

[1] *Loi et message disponibles dans le Recueil officiel du canton.*

[2] *Organisation, scolaire, domaine public, stationnement, déchets, épuration, eau potable.*

acf-fgv

Le processus d'élaboration des règlements communaux

7. Contrôle de légalité, publication et entrée en vigueur

Art. 15 Législation communale – Publication chronologique

[1] Dans les vingt jours suivant l'adoption d'un acte législatif, la décision y relative est publiée dans la Feuille officielle et le texte de l'acte est publié sur le site Internet de la commune. Ces deux publications doivent avoir lieu le même jour.

[2] Sont également publiés sur le site Internet de la commune, en regard de l'acte:

a) les informations relatives à son statut:
   1. soumis au referendum facultatif;
   2. soumis au scrutin populaire;
   3. soumis pour approbation;
   4. en attente de l'entrée en vigueur;

b) en cas de soumission au referendum facultatif, les éléments complémentaires prescrits par la législation sur les droits politiques;

c) la mise à jour de ces informations.

[3] Le conseil communal fixe la date d'entrée en vigueur de l'acte législatif lorsqu'elle ne résulte ni de l'acte lui-même ni de la législation spéciale.



Nouvelles exigences de publications dès le 1er septembre 2028 - articles 15 et 16 de la nouvelle LCo

Art. 16 Législation communale – Publication systématique

[1] La commune tient à jour sur son site Internet un recueil de ses actes législatifs en vigueur, classés par matières.

[2] Les actes en vigueur sont complétés par un tableau indiquant, pour leur teneur initiale et pour chaque série de modifications ultérieures, les éléments suivants:

a) la date d'adoption et de publication;

b) la date d'un éventuel scrutin populaire et celle de la publication de son résultat;

c) la date d'une éventuelle approbation et celle de sa publication;

d) la date d'entrée en vigueur.

[3] La législation communale en vigueur peut également être consultée auprès du secrétariat communal. Il en va de même des actes législatifs abrogés.

acf-fgv

Programme

- Accueil et introduction
- La commune, l'autonomie communale et les principes généraux de gestion administrative
- Le processus d'élaboration des règlements communaux
- **La décision administrative communale**
- L'organisation de la commune à l'aune d'une administration diligente
- Responsabilité civile et pénale des autorités communales
- Cyberadministration et digitalisation / « Portrait des communes et des régions »
- Questions et conclusion

acf-fgv

La décision administrative communale

1. Notion de décision administrative (art. 4 CPJA)

Définition, caractéristiques, distinction avec d'autres actes

Acte individuel et concret émanant d'une autorité, fondé sur le droit public, qui règle une situation juridique particulière avec effet contraignant (art. 4 CPJA ; RSF 150.1).

- *L'autorité publique peut être une commune, une association de communes, établissements communaux et bourgeoisies*
- *Situation individuelle et concrète*

À distinguer de :
Règlement général et abstrait, directive interne, contrat de droit public, simple renseignement ou demande d'information

La décision administrative communale

2. Eléments constitutifs d'une décision administrative (art. 66 CPJA)

Base légale, motivation et voies de droit

Obligation légale : art. 29 al. 2 Cst. cant. + 67 CPJA a contrario – toute décision défavorable doit être motivée

Faits retenus :
Exposé des éléments de fait qui fondent la décision. Les faits doivent être établis et pertinents.

Base légale applicable :
Indication précise de la norme (loi, article, alinéa) sur laquelle repose la décision

Motivation = Raisonnement juridique :
Application de la norme aux faits. Pourquoi la décision est-elle la conséquence juridique des faits constatés ?

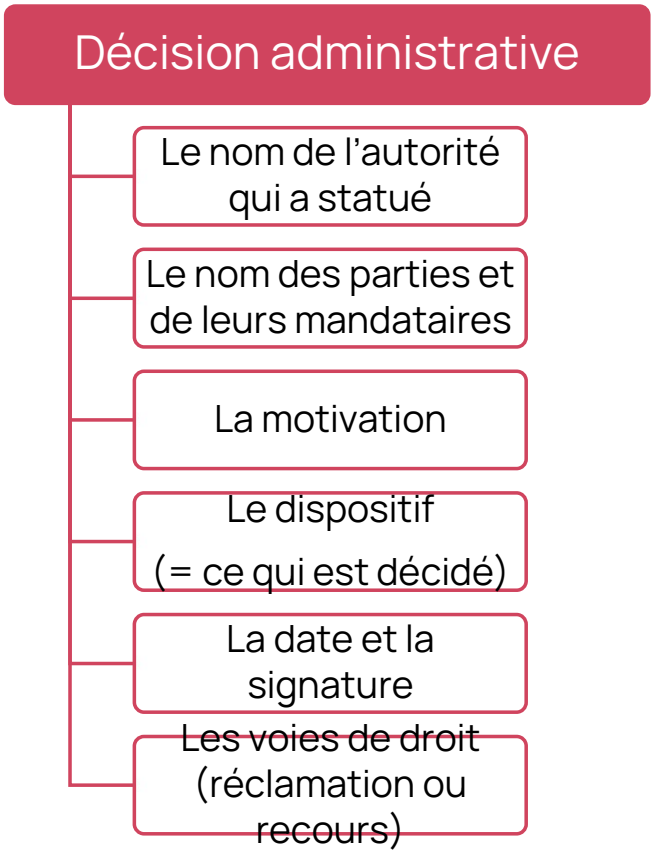
Attention ! Défaut de motivation = vice de forme = décision annulable sur recours

acf-fgv

La décision administrative communale

2. Eléments constitutifs d'une décision administrative (art. 66 CPJA)

Base légale, motivation et voies de droit



acf-fgv

La décision administrative communale

3. Droit d'être entendu : six composantes (art. 50 et ss CPJA)

Six composantes

Droit d'être informé	Droit de consulter le dossier	Droit de s'exprimer
• Eléments sur lesquels elle entend fonder sa décision • Pas de décision surprise.	• Accès aux pièces du dossier • Exceptions pour protéger les tiers	• Présenter observations et preuves • Avant la décision finale

Droit de faire administrer des preuves	Droit d'obtenir une décision motivée	Droit d'être assisté ou représenté
• Proposition de preuves • Examen obligatoire	• Faits, bases légales, raisonnement • Art. 66 CPJA	• Assistance par un-e mandataire • Facultatif selon recours

Champ d'application

- Décisions individuelles défavorables (refus, retrait d'autorisation…)
- Procédures administratives communales
- Personnes touchées dans leurs intérêts juridiques

acf-fgv

La décision administrative communale

4. Les voies de droit d'une décision administrative

- Obligation d'indication des voies de droit dans chaque décision administrative (art. 66 al. 1 let. f CPJA)

  → Réclamation ou recours (153 LCo)

- Instance de recours à préciser : quelle est l'autorité compétente pour connaître de la réclamation ou du recours ?
- Délai de recours à préciser :

  ⇨ il faut bien vérifier, dans la base légale qui concerne les voies de droit, le nombre de jours pour le recours : ce n'est pas automatiquement trente jours !

La décision administrative communale

5. Exemple fictif – 1ère partie

Le nom de l'autorité qui a statué
Décision du Conseil communal de Belmont-Broye

Le nom des parties et de leur mandataire
M. Didier et Mme Bernadette Gentizon, à Belmont-Broye, représentés par leur mandataire, Me Tinguely, à Fribourg

Concerne
Opposition du 1er juin 2026 à la demande de permis de construire (procédure simplifiée) déposée le 21 mai 2026 par M. Bernard Mueller

Les faits :
En date du 21 mai 2026, M. Bernard Mueller a déposé une demande de permis de construire sur l'article 22 du Registre foncier de la commune de Belmont-Broye.
En date du 1er juin 2026, M. Didier et Mme Bernadette Gentizon ont formulé une opposition à la suite de la demande de permis de construire précitée dans les délais légaux.
Ils invoquent les griefs suivants : …

La décision administrative communale

5. Exemple fictif – 2ème partie

Les bases légales applicables/Le droit
Conformément à l'art. X LATeC et X ReLATeC, le Conseil communal est compétent pour statuer dans une décision séparée sur les oppositions non liquidées.
L'art. X de la loi… prescrit que ….

La motivation
Les services cantonaux concernés ont préavisé favorablement le projet qui respecte toutes les conditions légales prévues à l'art. X de la loi…, de sorte que les griefs invoqués doivent être rejetés.

La décision administrative communale

5. Exemple fictif – 3ème partie

Le dispositif de décision
Par ces motifs le Conseil communal décide :

1. L'opposition du 1er juin 2026, déposée par M. Didier et Mme Bernadette Gentizon, est rejetée.
2. La demande de permis de construire du 21 mai 2026 de M. Bernard Mueller est accordée et fait l'objet d'une décision séparée.
3. Il n'est pas perçu de frais.

La date et la signature
Le 10 juillet 2026
Le Syndic L'Administrateur communal

Les voies de droit
La présente décision peut faire l'objet d'un recours auprès de la Préfecture de la Broye dans un délai de 30 jours à compter de sa notification.

La notification
Cette décision est notifiée par lettre recommandée avec accusé de réception à :
Me Ludivine Tinguely, à Fribourg
Elle est communiquée sous pli simple à :
M. Bernard Mueller, à Belmont-Broye
Préfecture de la Broye

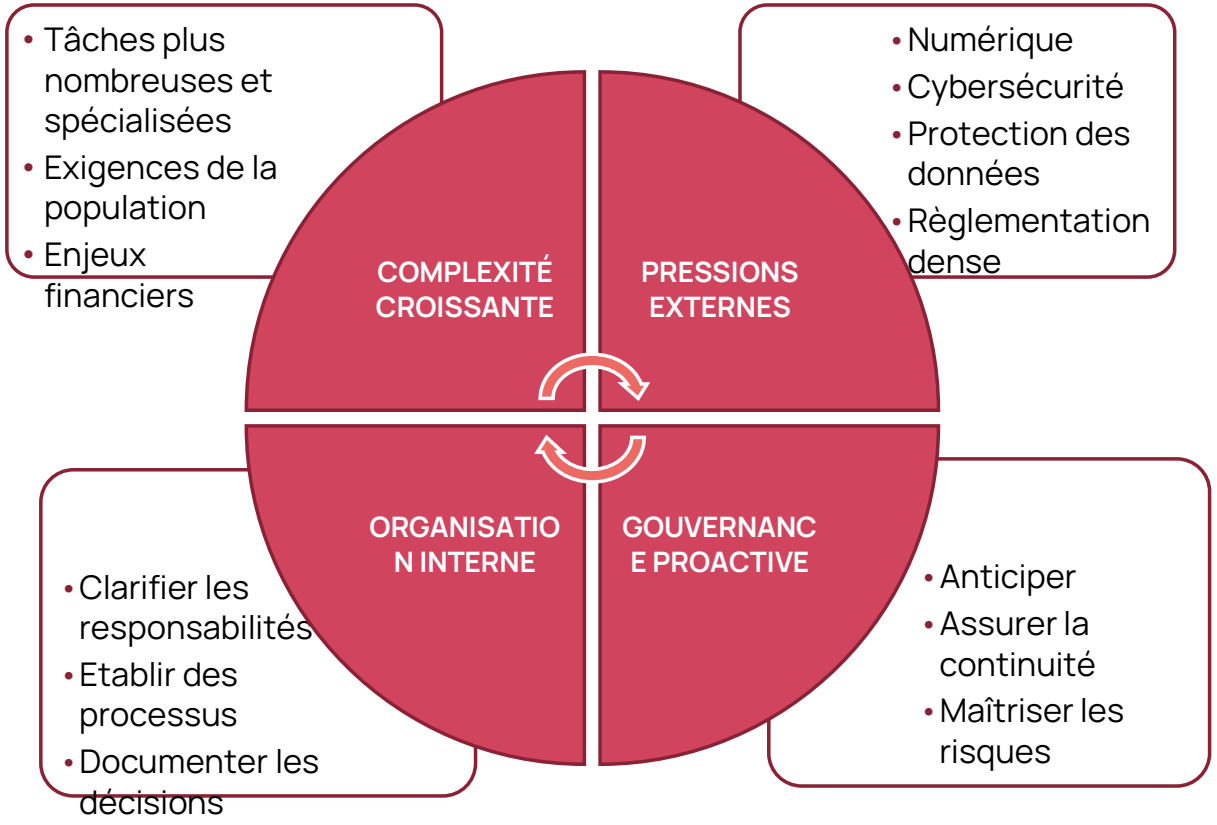
Programme

- Accueil et introduction
- La commune, l'autonomie communale et les principes généraux de gestion administrative
- Le processus d'élaboration des règlements communaux
- La décision administrative communale
- **L'organisation de la commune à l'aune d'une administration diligente**
- Responsabilité civile et pénale des autorités communales
- Cyberadministration et digitalisation / « Portrait des communes et des régions »
- Questions et conclusion

acf-fgv

L'organisation communale à l'aune d'une administration diligente

1. Pourquoi parler d'une administration diligente ?



acf-fgv

L'organisation communale à l'aune d'une administration diligente

2. Qu'est-ce qu'un administrateur diligent / une administration diligente ?

Ce n'est pas «ne jamais» commettre d'erreur

mais

C'est :

- s'informer avant de décider
- clarifier les responsabilités
- anticiper les problèmes prévisibles
- assurer un suivi
- documenter les décisions importantes

Il n'est pas demandé d'être parfait-e-s ; il est demandé d'être organisé-e-s.

acf-fgv

L'organisation communale à l'aune d'une administration diligente

3. Pourquoi est-ce important d'être organisé ?

Parce qu'une mauvaise organisation peut entraîner :

- des pertes d'informations
- des erreurs
- des retards
- des surcoûts
- des conflits de compétences
- des accidents
- et au final ….. parfois une responsabilité civile et / ou pénale

Une bonne organisation constitue souvent la première mesure de prévention

acf-fgv

L'organisation communale à l'aune d'une administration diligente

4. Qui fait quoi ?

Conseil communal

- Vision et stratégie
- Priorités
- Allocation des ressources
- Surveillance de l'administration

Administration

- Gestion opérationnelle
- Mise en œuvre
- Suivi des dossiers
- Expertise technique

Important de distinguer le plus clairement possible entre le pilotage stratégique (élu-e-s) et la gestion opérationnelle (administration).

Danger fréquent : la confusion entre le rôle politique et le rôle administratif.

acf-fgv

L'organisation communale à l'aune d'une administration diligente

5. Une organisation claire protège la commune, ses élu-e-s et ses collaborateurs / trices v

Une organisation diligente suppose :

- Organigramme clair
- Compétences définies
- Lignes hiérarchiques identifiables
- Suppléances prévues
- Délégations formalisées

Les zones grises organisationnelles deviennent souvent des zones de risque.

acf-fgv

L'organisation communale à l'aune d'une administration diligente

6. Les outils d'une organisation diligente

Outils importants :

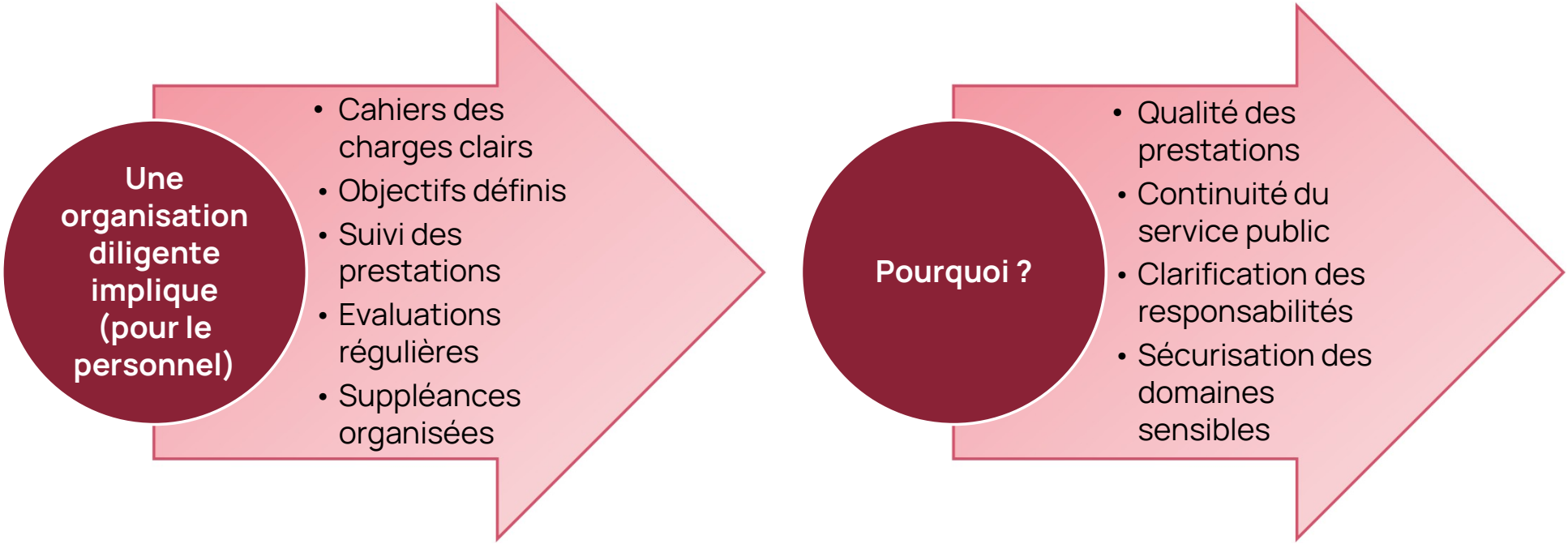
- Règlement d'organisation
- Règlement du personnel et cahier des charges
- Directives d'organisation internes
- Lettres de mission (représentations externes)
- Procès-verbaux
- Outil de suivi de la mise en œuvre des décisions du conseil communal

Une bonne organisation repose sur des règles connues et documentées.

acf-fgv

L'organisation communale à l'aune d'une administration diligente

7. Le **personnel communal** : un enjeu stratégique



Exemples : entretiens annuels, fixation d'objectifs (sur la base du programme de législature), définition des suppléances, suivi des dossiers sensibles

acf-fgv

L'organisation communale à l'aune d'une administration diligente

8. Les représentations externes : ne pas perdre le lien avec la commune

La commune est souvent représentée dans des :

- associations de communes
- fondations
- établissements
- sociétés
- etc.

Dans ces cas là aussi, une administration diligente suppose notamment :

- Des missions clairement définies
- Des lettres de mission lorsque nécessaire
- Un retour d'information régulier
- Une traçabilité des décisions importantes

La représentation d'une commune ne devrait jamais reposer uniquement sur des usages ou des attentes implicites.

acf-fgv

L'organisation communale à l'aune d'une administration diligente

9. Anticiper : une obligation de diligence

Une administration diligente planifie:

- infrastructures (entretien)
- investissements (nouveaux)
- ressources humaines (remplacements)
- infrastructures numériques (renouvellements)

Exemples :

- bâtiments
- routes
- véhicules
- informatique (cybersécurité et protection des données)

Importance : Les infrastructures et leur entretien peuvent souvent être planifiés sur 10 à 30 ans (+ que le plan financier).

Les décisions prises trop tard coûtent généralement plus cher.

acf-fgv

L'organisation communale à l'aune d'une administration diligente

10. Planification communale et cohérence financière

Une commune administrée de manière diligente inscrit son action dans plusieurs horizons temporels :

Court terme

- Budget annuel
- Priorités opérationnelles

Moyen terme

Priorités politiques et stratégiques

- Planification financière LFCo (5 ans)
- Programme de législature (facultatif ; 5 ans)

Long terme

Masterplans

- Bâtiments
- Routes
- Véhicules et équipements
- Infrastructures informatiques (cybersécurité et données)

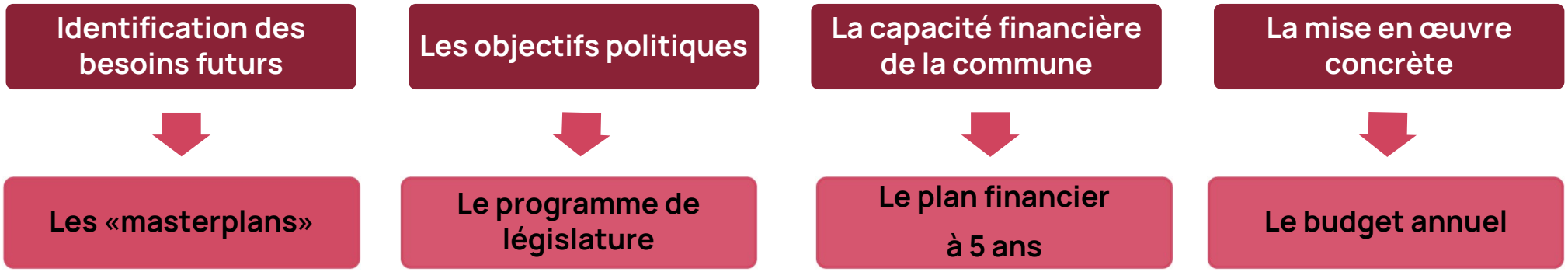
Adobe Acrobat Document

acf-fgv

L'organisation communale à l'aune d'une administration diligente

11. Assurer la cohérence entre les ambitions et les moyens

Une commune administrée de manière diligente veille à l'alignement entre :



Une administration diligente veille à concilier les besoins de la commune, les priorités politiques et les capacités financières disponibles.

L'organisation communale à l'aune d'une administration diligente

12. Documenter et suivre l'exécution des décisions

Une administration diligente doit pouvoir démontrer

- Ce qui a été décidé
- Pourquoi
- Par qui
- Avec quel suivi

D'où l'importance

- Procès-verbaux précis
- Décisions traçables
- Documentation conservée
- Responsabilités clairement identifiées

Un système de suivi des décisions permet notamment

- Assurer l'exécution
- Eviter les oublis
- Identifier les retards
- Garantir la continuité
- Conserver une trace claire

Exemples : logiciel de gestion des tâches et projets ; tableau de suivi des décisions du conseil communal ; reporting périodique à l'exécutif

acf-fgv

L’organisation communale à l’aune d’une administration diligente

13. Contrôles internes et gestion des risques

Le contrôle interne permet notamment de :

- sécuriser les processus
- limiter les erreurs
- prévenir les abus
- protéger les données
- assurer la continuité des activités

Exemples

- principe des quatre yeux
- validation des paiements
- gestion des accès
- sauvegardes
- procédures en cas d’absence

La confiance est indispensable. Le contrôle l'est tout autant.

acf-fgv

L'organisation communale à l'aune d'une administration diligente

14. Vers la responsabilité civile et pénale

La responsabilité dépend fortement:

- de l'organisation mise en place
- du suivi effectué
- de la documentation disponible
- de la clarté des responsabilités
- des mécanismes de contrôle interne

Des lacune peuvent ensuite notamment entraîner pour la commune :

- des conséquences patrimoniales (dommages-intérêts, surcoûts, infractions, etc...)
- des conséquences personnelles (p. ex des atteintes à l'intégrité physique)

Quand et dans quelles conditions la responsabilité civile et / ou pénale de la commune, des autorités ou du personnel communal peut-elle être engagée ?

acf-fgv

Programme

- Accueil et introduction
- La commune, l'autonomie communale et les principes généraux de gestion administrative
- Le processus d'élaboration des règlements communaux
- La décision administrative communale
- L'organisation de la commune à l'aune d'une administration diligente
- **Responsabilité civile et pénale des autorités communales**
- Cyberadministration et digitalisation / « Portrait des communes et des régions »
- Questions et conclusion

acf-fgv

La responsabilité civile et pénale des communes

1. La responsabilité civile des communes



acf-fgv

La responsabilité civile et pénale des communes

1. La responsabilité civile des communes

1ère question

Qui va payer les dégâts causés à l'immeuble : le chauffeur ou la commune?

- Nous sommes dans le cadre de la **responsabilité externe** à la Commune

acf-fgv

La responsabilité civile et pénale des communes

1. La responsabilité civile des communes

Les principes

La responsabilité civile des collectivités publiques pour le **préjudice** que leurs **agents ou agentes causent** de manière **illicite** à autrui **dans l'exercice de leurs fonctions** est régie exclusivement par la loi sur la responsabilité des collectivités publiques et de leurs agents du 16 septembre 1986 (LResp ; RSF 16.1).

Sont des **collectivités publiques** : l'Etat, **les communes et associations de communes**, les autres corporations de droit public (p. ex. les unités de gestion forestière) et les établissements de droit public dotées de la personnalité juridique (p. ex. HFR, Grangeneuve) (art. 2 al. 1 Lresp).

La responsabilité civile et pénale des communes

1. La responsabilité civile des communes

Les principes

Sont des agents ou agentes au sens de la LResp (cf. art. 3 al. 1 LResp) :

- les **membres des autorités** [not. des conseils communaux, des organes et des commissions des collectivités publiques
- les **membres du personnel de ces collectivités**, qu'ils aient un statut de droit public ou un statut de droit privé
- **toute autre personne exerçant une fonction publique** au service de ces collectivités.

La responsabilité civile et pénale des communes

1. La responsabilité civile des communes

1. La responsabilité externe (envers les tiers) – Le principe

Le tiers lésé **ne peut jamais attaquer l'agent directement en responsabilité**: il ne peut s'en prendre **qu'à la collectivité publique** (art. 6 al. 2 LResp)

- Cela est uniquement valable sur le plan civil: l'agent est toujours exposé à une procédure pénale

La responsabilité civile et pénale des communes

1. La responsabilité civile des communes

La responsabilité externe (envers les tiers) – Les conditions

Il faut que l'agent

Ait commis un acte illicite	✓ Une perte de maîtrise
Ayant causé	✓ Elle est à l'origine des dégâts
Un préjudice	✓ Les dégâts à l'immeuble et au camion
A autrui	✓ Au propriétaire de l'immeuble endommagé et à la commune propriétaire du camion
Dans l'exercice ce ses fonctions	✓ Lors d'un trajet effectué pour des raisons professionnelles

La responsabilité civile et pénale des communes

1. La responsabilité civile des communes

La responsabilité externe (envers les tiers) – La conséquence



acf-fgv

La responsabilité civile et pénale des communes

1. La responsabilité civile des communes

Le dommage subi par la Commune

La Commune de Mont-Soleil a ainsi subi deux dommages:

1. Le montant des dégâts causés à l'immeuble remboursé au propriétaire (dommage **indirect**)
2. Le coût de la réparation des dégâts causés au camion de la Commune (dommage **direct**)

2ème question

La Commune peut-elle exiger le remboursement de ces préjudices?

- Nous sommes dans le cadre de la **responsabilité interne** à la Commune

La responsabilité civile et pénale des communes

1. La responsabilité civile des communes

La responsabilité interne (à la commune)

a) Le dommage indirect (remboursement dégâts au propriétaire)

La Commune peut-elle exiger du chauffeur qu'il rembourse le montant versé au propriétaire de l'immeuble?

L' art. 11 al. 1 LResp prévoit que la collectivité publique peut **se retourner contre l'a**gent en cas de **violation intentionnelle ou par négligence grave de ses devoirs de fonction.**

La responsabilité civile et pénale des communes

1. La responsabilité civile des communes

La responsabilité interne (à la commune)

b) Le dommage direct (dégâts au camion)

La Commune peut-elle exiger du chauffeur qu'il rembourse le coût des dégâts causés au camion?

L'article 10 al. 1 LResp prévoit que l'agent ou l'agente répond envers la collectivité publique du dommage qu'il ou elle lui cause directement en violant **intentionnellement ou par négligence grave** ses devoirs de fonction

La responsabilité civile et pénale des communes

1. La responsabilité civile des communes

La responsabilité interne (à la commune)

c) Remarques complémentaires

- La condition commune au remboursement du dommage indirect et du dommage direct: **une violation intentionnellement ou par négligence grave d**es devoirs de fonction.

- L'article 67 al. 1 let. r LFCo précise que l'Assemblée communale (ou le Conseil général) peut charger la **commission financière** de faire valoir des prétentions en responsabilité civile contre les membres du conseil communal.

La responsabilité civile et pénale des communes

1. La responsabilité civile des communes

<u>La responsabilité externe</u>

= la responsabilité **de la collectivité publique** envers **les tiers**



<u>La responsabilité interne</u>

= la responsabilité **de l'agent** envers **la collectivité publique**

- pour le dommage causé **directement** à la commune
- pour le dommage que la commune a dû rembourser à un tiers (**action récursoire**)

acf-fgv

La responsabilité civile et pénale des communes

1. La responsabilité civile des communes



acf-fgv

La responsabilité civile et pénale des communes

1. La responsabilité civile des communes



acf-fgv

La responsabilité civile et pénale des communes

1. La responsabilité civile des communes

Les situations à risques

Arrêt TC FR 2024 60 du 25 août 2025

- L'affaire concerne un curateur privé fribourgeois qui avait détourné des montants appartenant à B., une personne vulnérable placée sous curatelle. Après une procédure pénale, il a été condamné pour abus de confiance aggravé, faux dans les titres et obtention frauduleuse d'une constatation fausse.
- B. a ensuite demandé à l'État de Fribourg une indemnisation pour les sommes détournées, le tort moral et ses frais d'avocat.
- L'État a admis sa responsabilité et a indemnisé B. à concurrence de CHF 68'130.20 puis il a décidé d'exercer une action récursoire contre le curateur pour récupérer le montant payé.
- Le Tribunal cantonal a rejeté le recours du curateur et refuse aussi l'assistance judiciaire, estimant que le recours était d'emblée voué à l'échec

La responsabilité civile et pénale des communes

1. La responsabilité civile des communes

Les situations à risques

ATF 91 II 474, JdT 1966 I 551
La responsabilité de la commune en tant que propriétaire d'une canalisation a été admise pour défaut de l'ouvrage (art. 58 CO). En l'état, la canalisation n'était pas en mesure de canaliser les fortes chutes de pluie qui ont entraîné une crue d'un ruisseau provoquant l'inondation des cultures avoisinantes. Cependant, les chutes de pluies n'étaient pas suffisamment extraordinaires et imprévisibles pour constituer un cas de force majeure.

La responsabilité civile et pénale des communes

1. La responsabilité civile des communes

Les situations à risques

ATF 143 III 242
Le Canton a engagé sa responsabilité en tant que propriétaire d'immeuble au sens de l'art. 679 CC du fait des inondations consécutives à une remontée de la nappe phréatique, provoquée par des travaux d'extraction de gravier dans le lit du Rhône effectués à une profondeur plus basse que la limite fixée dans l'autorisation délivrée par le Canton. Les inondations ont endommagé les cultures fruitières du fonds voisin. La responsabilité de la collectivité publique a été engagée même si les extractions ayant causé les inondations sont le fait de tiers.

La responsabilité civile et pénale des communes

1. La responsabilité civile des communes

Les situations à risques

Arrêt du Tribunal fédéral 4A_103/2012 du 26 juin 2012
Chantier et défaut d'entretien d'un trottoir — 58 CO Chute d'un piéton sur un trottoir

1. Un piéton a chuté sur un trottoir à Zurich à l'endroit d'accès à un chantier en raison de la présence de sable. Il s'est blessé au genou droit et a souffert par la suite de dépression
2. Le piéton a introduit une action partielle contre la ville de Zurich en qualité de propriétaire du trottoir (58 CO) et contre l'entrepreneur pour acte illicite (41 CO) en paiement de CHF 35'000.— solidairement au titre de violation de l'obligation d'entretien (nettoyage du trottoir) en relation de causalité avec le dommage consécutif à l'atteinte à la santé.
3. Sur recours, l'Obergericht de Zurich a admis la violation de l'obligation d'entretien et la causalité avec la chute. Il a renvoyé la cause au Tribunal de première instance pour examen des autres conditions de responsabilité et cas échéant fixation du dommage.

La responsabilité civile et pénale des communes

1. La responsabilité civile des communes

Les situations à risques

Arrêt du Tribunal fédéral 9C_496/2022, 9C_503/2022, 9C_504/2022, 9C_505/2022 du 18 juin 2024

1. L'affaire concerne la faillite d'une institution de prévoyance fribourgeoise, dont la gestion frauduleuse a entraîné des pertes considérables, ensuite prises en charge par le Fonds de garantie LPP.
2. Le Fonds de garantie LPP a exercé son droit de recours notamment contre plusieurs membres du conseil de fondation du fonds de prévoyance (parmi lesquels des édiles communaux), afin d'obtenir réparation du dommage.
3. Les recours portaient principalement sur l'étendue de la responsabilité des différents défendeurs au sens des art. 52 et 56a LPP.

La responsabilité civile et pénale des communes

1. La responsabilité civile des communes

Les situations à risques

Arrêt du Tribunal fédéral 9C_496/2022, 9C_503/2022, 9C_504/2022, 9C_505/2022 du 18 juin 2024

4. Le Tribunal fédéral confirme que les anciens membres du conseil de fondation ont gravement violé leurs devoirs de diligence en autorisant ou en tolérant des investissements contraires aux règles de la prévoyance professionnelle.
5. Les recours des 12 anciens membres du conseil de fondation sont, en revanche, rejetés et leur responsabilité solidaire est confirmée pour des montants dépassant 20 millions de francs, avec intérêts.

La responsabilité civile et pénale des communes

2. La responsabilité pénale des élu-e-s et du personnel communal

Le principe

L'édile communal-e ainsi que les membres du personnel communal engagent leur responsabilité pénale à titre individuel

Art. 1 al. 1 CP: « Est jugé d'après le présent code quiconque commet un crime ou un délit après l'entrée en vigueur de ce code».

La responsabilité civile et pénale des communes

2. La responsabilité pénale des élu-e-s et du personnel communal

Les situations à risque

1. Infractions contre les devoirs de fonction

- **Abus d'autorité** (art. 312 CP) : lorsqu'un membre de l'autorité abuse de ses pouvoirs dans le but de porter atteinte aux droits d'autrui ou de procurer un avantage indu
- **Gestion déloyale des intérêts publics** (dans certaines situations, sous l'angle de la gestion déloyale, art. 158 CP)
- **Violation du secret de fonction** (art. 320 CP) : divulgation d'informations confidentielles obtenues dans le cadre de la fonction
- **Faux dans les titres commis dans l'exercice d'une fonction publique** (art. 317 CP)

La responsabilité civile et pénale des communes

2. La responsabilité pénale des élu-e-s et du personnel communal

Les situations à risque

2. Infractions patrimoniales

- **Gestion déloyale** (art. 158 CP), par exemple en cas de mauvaise administration intentionnelle des biens communaux
- **Escroquerie** (art. 146 CP), **abus de confiance** (art. 138 CP) ou détournement de fonds, selon les circonstances
- **Corruption passive** (art. 322*quater* CP)
- **Acceptation d'un avantage** (art. 322*sexies* CP)

La responsabilité civile et pénale des communes

2. La responsabilité pénale des élu-e-s et du personnel communal

Les situations à risques

2. Infractions patrimoniales

Arrêt du Tribunal fédéral 9C_496/2022, 9C_503/2022, 9C_504/2022, 9C_505/2022 du 18 juin 2024

1. Dans son acte d'accusation du 28 août 2017, le Ministère public avait requis la condamnation des membres de la commission de placement du Fonds de prévoyance, dont faisaient partie des édiles communaux.
2. Par jugement du 20 mars 2018, le Tribunal pénal économique du canton de Fribourg a acquitté les membres de la commission de placement.
3. **Attention**: cet acquittement est notamment dû au fait que les membres de la commission n'avaient pas de pouvoir décisionnel.

La responsabilité civile et pénale des communes

2. La responsabilité pénale des élu-e-s et du personnel communal

Les situations à risque

3. Infractions générales

Un-e élu-e communale ainsi que le personnel communal reste soumis à l'ensemble du Code pénal (lésions corporelles, menaces, diffamation, etc.) comme tout citoyen.

acf-fgv

La responsabilité civile et pénale des communes

2. La responsabilité pénale des élu-e-s et du personnel communal

Les situations à risque

4. Infractions générales

TC VS, arrêt P1 23 1 du 9 mai 2025

Condamné en première instance pour lésions corporelles graves par négligence, un employé communal de Crans-Montana a été acquitté par le Tribunal cantonal valaisan. Il n'a pas été jugé responsable de la chute d'un homme, devenu paraplégique après être tombé dans un escalier.

Les faits se sont déroulés le 30 août 2019, en marge du tournoi de golf de Crans-Montana. Cet homme, fortement alcoolisé, était passé par-dessus une barrière et tombé en arrière dans un escalier. L'état de délabrement de cet escalier avait l'objet d'un signalement, plusieurs mois auparavant, et l'employé communal était donc au courant.

La responsabilité civile et pénale des communes

2. La responsabilité pénale des élu-e-s et du personnel communal

Les situations à risque

4. Infractions générales

TC VS, arrêt P1 23 1 du 9 mai 2025
Fin 2022 en première instance, le Tribunal de district de Sierre avait reproché au prévenu de ne pas s'être rendu personnellement sur place, où il aurait pu constater que la barrière de sécurité n'était pas assez haute. Jugé coupable d'une omission fautive, l'accusé avait écopé d'une peine de 60 jours-amendes à 160 francs avec sursis, ainsi que d'une amende de 800 francs.

La responsabilité civile et pénale des communes

2. La responsabilité pénale des élu-e-s et du personnel communal

Les situations à risque

4. Infractions générales

TC VS, arrêt P1 23 1 du 9 mai 2025
Le Tribunal cantonal ne partage toutefois pas cet avis.

Même si l'employé était allé sur place, il n'aurait pas forcément identifié un risque, sachant que "cette situation prévalait depuis plus de 60 ans et n'avait jamais généré d'incident ni suscité le signalement d'un quelconque danger", poursuit la Cour.

Il n'a pas non plus été démontré que la pose d'un garde-corps plus haut aurait pu empêcher la chute, estime encore le Tribunal cantonal pour justifier l'acquittement de l'employé communal.

La responsabilité civile et pénale des communes

2. La responsabilité pénale des élu-e-s et du personnel communal

Les situations à risque

4. Infractions générales

Un ou une édile peut également être poursuivi s'il ou si elle s'abstient d'agir alors qu'il ou elle avait un devoir juridique d'intervenir (par exemple en matière de sécurité publique ou de surveillance ou encore d'organisation adéquate des services communaux), à condition que les conditions de la responsabilité par omission soient réunies.

La responsabilité civile et pénale des communes

3. La responsabilité personnelle découlant de la représentation au sein d'entités tierces

Les situations visées

- Représentation au sein du Comité de direction d'une association de communes
- Représentation au sein du Conseil d'administration d'une société dont la Commune est actionnaire
- Représentation au sein du Conseil de fondation d'une fondation publique ou privée

La responsabilité civile et pénale des communes

3. La responsabilité personnelle découlant de la représentation au sein d'entités tierces

<u>Les risques</u>

- Irrégularités comptables
- Non-paiement des charges sociales

Art. 52 LAVS:

[1] L'employeur qui, intentionnellement ou par négligence grave, n'observe pas des prescriptions et cause ainsi un dommage à l'assurance, est tenu à réparation.
*[2] **Si l'employeur est une personne morale, les membres de l'administration et toutes les personnes qui s'occupent de la gestion ou de la liquidation répondent à titre subsidiaire du dommage**. Lorsque plusieurs personnes sont responsables d'un même dommage, elles répondent solidairement de la totalité du dommage.*

La responsabilité civile et pénale des communes

4. Les mesures de prévention

<u>Une organisation claire</u>

- Règlement du Conseil communal + ses annexes (l'ACF met des modèles à disposition sur son site internet)

  - Répartition des dicastères
  - Délégations
  - Missions du Conseil communal

- Règlement du personnel communal

La responsabilité civile et pénale des communes

4. Les mesures de prévention

La lettre de mission

- La Directive du Conseil d'Etat concernant la représentation de l'Etat au sein des entreprises (gouvernance publique) du 21 juin 2016 (RSF 122.0.16)
- Quand bien même cette directive n'est pas directement applicable au niveau communal, elle peut utilement servir de référence
- La lettre de mission fait l'objet de l'article 8 de la Directive précitée
- Le lettre de mission a également pour but de résoudre, autant que faire se peut, les potentiels conflits d'intérêts entre ceux de la commune et ceux de l'éventuelle SA au sein de laquelle un membre du Conseil communal est délégué. Il peut en effet y avoir contradiction entre les devoirs du membre du Conseil communal et du membre du Conseil d'administration, ce qui est de nature à engager la responsabilité de la personne en cause:
  - Art. 717 al. 1 CO: «les membres du conseil d'administration (…) exercent leurs attributions avec toute la diligence nécessaire et veillent fidèlement aux intérêts de la société»
  - Art. 82 al. 1 LCO: «le conseil communal gère les affaires de la commune en administrateur diligent»

La responsabilité civile et pénale des communes

4. Les mesures de prévention

La lettre de mission

Exemple: le règlement d'application du règlement fixant l'organisation générale de la Ville de Fribourg a repris l'article 8 de la Directive précitée:

Article 9
1 Le Conseil communal désigne ses représentant-e-s au sein des entités de droit public ou de droit privé au capital desquelles la Commune participe. Ces représentations sont consignées dans l'annexe 3.
2 Les relations entre la Commune et ses représentant-e-s sont définies dans une lettre de mission

La responsabilité civile et pénale des communes

4. Les mesures de prévention

La lettre de mission

Article 11

1 La lettre de mission du ou de la représentant-e indique notamment :

a) les objectifs stratégiques et financiers de la Commune pour l'entité concernée ;
b) la forme et les modalités des comptes rendus attendus du ou de la représentant-e ;
c) l'obligation de remise au Conseil communal de tous les documents liés à l'entité, notamment le rapport d'activité et de gestion ;
d) les conditions dans lesquelles le mandat du ou de la représentant-e peut être révoqué ;
e) les questions de rémunération et de remboursement des frais.

2 Elle est signée par le Conseil communal et le ou la représentant-e.

La responsabilité civile et pénale des communes

4. Les mesures de prévention

Les mesures de contrôle interne

- Art. 56 LFCo

  Système de contrôle interne

  1 Le système de contrôle interne comprend des mesures réglementaires, financières et organisationnelles.

  2 Le conseil communal met en place les règles appropriées du système de contrôle interne. Il s'assure de son introduction, de son utilisation, de sa documentation et de sa supervision.

  3 Le Conseil d'Etat peut en préciser les modalités.

- Directive 7/2019 du Service des communes SCom « Contrôle des finances - Eléments essentiels du système de contrôle interne (SCI) »

La responsabilité civile et pénale des communes

4. Les mesures de prévention

La documentation des décisions

- Les procès-verbaux des séances, y compris avec des tiers (notes de séance)

La responsabilité civile et pénale des communes

4. Les mesures de prévention

Les assurances

- Le courtier: bien expliquer les différents risques (y compris pour l'utilisation des bâtiments par des tiers)

acf-fgv

Programme

- Accueil et introduction
- La commune, l'autonomie communale et les principes généraux de gestion administrative
- Le processus d'élaboration des règlements communaux
- La décision administrative communale
- L'organisation de la commune à l'aune d'une administration diligente
- Responsabilité civile et pénale des autorités communales
- **Cyberadministration et digitalisation / « Portrait des communes et des régions »**
- Questions et conclusion

acf-fgv

Cyberadministration et digitalisation / « Portrait des communes et des régions »

1. Trouver l'information rapidement



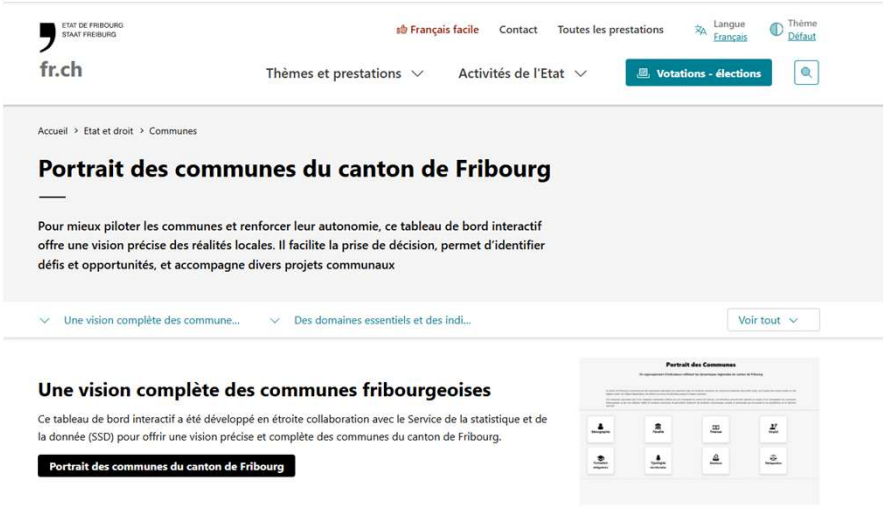
Accéder au site internet du SCom

acf-fgv

Cyberadministration et digitalisation / « Portrait des communes et des régions »

2. Comprendre les communes, sans les classer

- Valoriser les données cantonales
- Structurer un cadre commun
- Harmoniser l'information
- Accompagner les communes
- Soutenir la gouvernance locale
- Piloter des projets et le développement régional
- Accompagner les projets de fusion
- Éclairer les décisions
- Anticiper les enjeux
- Expliquer et légitimer les choix



Accéder au portrait des communes

« L'idée n'est pas de classer, mais de comprendre. De mieux cerner les forces et les défis propres à chaque territoire. Les chiffres deviennent ici un levier de discussion, de planification et d'action. »

Cyberadministration et digitalisation / « Portrait des communes et des régions »

3. Une démarche ouverte, évolutive et collaborative

Un outil accessible et interactif

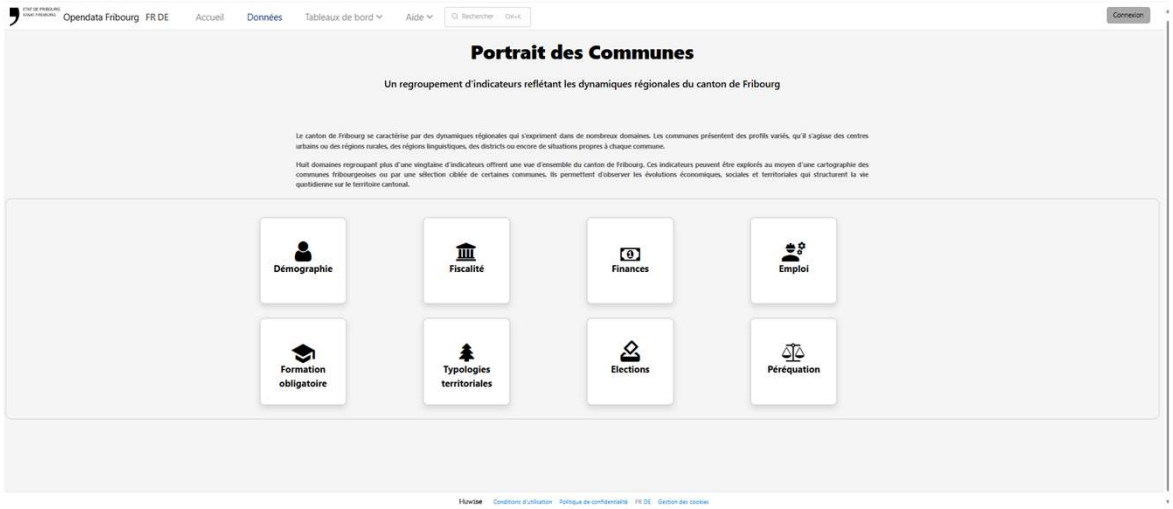
- Visualiser et explorer les données
- Comparer et contextualiser
- Accessible sans expertise technique

Une ressource ouverte

- Informer citoyen-ne-s et médias
- Renforcer la transparence
- Soutenir la démocratie locale

Une évolution continue

- Actualiser et enrichir les données
- Suivre les évolutions
- Améliorer en continu



Accéder au portrait des communes

« Ce tableau de bord n'est pas une fin en soi, mais un point de départ permettant une lecture à la fois globale et détaillée de l'évolution et de la situation des communes fribourgeoises. C'est un outil vivant au service de la démocratie locale »

acf-fgv

Cyberadministration et digitalisation / « Portrait des communes et des régions »

4. Exemple concret d'utilisation

Situation concrète A

- Forte croissance démographique, surtout de jeunes familles :
  - Écoles primaires saturées
  - Investissements lourds

Apport des tableaux de bord

- Visualisation du nombre d'élèves par habitant-e-s
- Visualisation de la part de jeunes dans la population active

Utilité pour l'exécutif

- Justifier les besoins en infrastructures scolaires
- Faciliter l'acceptation des crédits d'investissement

acf-fgv

Programme

- Accueil et introduction
- La commune, l'autonomie communale et les principes généraux de gestion administrative
- Le processus d'élaboration des règlements communaux
- La décision administrative communale
- L'organisation de la commune à l'aune d'une administration diligente
- Responsabilité civile et pénale des autorités communales
- Cyberadministration et digitalisation / « Portrait des communes et des régions »
- **Questions et conclusion**

acf-fgv

Merci pour votre attention et votre participation!

