



Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire

Motion Rudolf Vonlanthen
Loi sur les finances de l'Etat (LFE)

M 1127.11

I. Résumé de la motion

Par motion déposée et développée le 23 août 2011 (BGC, p. 1770), le député Rudolf Vonlanthen demande de supprimer la deuxième phrase de l'article 41 al. 5 de la loi du 25 novembre 1994 sur les finances de l'Etat (LFE) dont le contenu actuel est le suivant : «⁵ Toute proposition parlementaire de réduire une recette est soumise à un examen préalable du Conseil d'Etat et de la Commission des finances et de gestion. Si le Conseil d'Etat et la Commission des finances et de gestion s'opposent à la réduction de la recette, la proposition est caduque ».

Pour expliquer sa demande, le motionnaire se réfère à une proposition qu'il avait formulée en novembre 2010 dans le cadre des débats parlementaires relatifs au budget 2011. Le député Vonlanthen avait alors demandé une réduction des recettes prévues sous la rubrique « amendes » du budget de la gendarmerie. En se référant à l'article 41 al. 5 LFE, compte tenu de l'opposition du Conseil d'Etat et de la Commission des finances et de gestion, la Présidente du Grand Conseil avait décidé de ne pas soumettre cette proposition de réduction au vote des députés.

Sur cette base, le motionnaire estime que le Grand Conseil n'a dans les faits aucune possibilité de modifier le projet de budget du Conseil d'Etat, alors même que cet objet est débattu pendant deux jours par les députés. Au cas où sa demande serait refusée, le député Vonlanthen estime qu'il ne serait à l'avenir plus nécessaire d'inscrire la discussion du projet du budget à l'ordre du jour du Grand Conseil. Cela équivaldrait, selon ses termes, à une dictature.

II. Réponse du Conseil d'Etat

Le Conseil d'Etat tient tout d'abord à rappeler la règle d'équilibre budgétaire, qui joue un rôle fondamental dans l'élaboration du projet de budget et les procédures de modification de ce dernier. En vertu de l'article 83 al. 1 de la Constitution cantonale et des articles 5 et 40a de la LFE, le budget de fonctionnement ou, selon la terminologie du nouveau modèle comptable harmonisé (MCH2), le budget du compte de résultat de l'Etat doit être équilibré. Cette contrainte doit être respectée aussi bien par le Conseil d'Etat dans la préparation du projet de budget, que par le Grand Conseil lors du traitement et de l'adoption du budget.

Dans ce cadre, le Grand Conseil a la possibilité de modifier le projet de budget élaboré par le Conseil d'Etat. Ses interventions peuvent porter aussi bien sur les dépenses (art. 41 al. 4 LFE) que sur les recettes (art. 41 al. 5 LFE). En matière de dépenses, toute proposition parlementaire d'augmentation d'une rubrique budgétaire doit être accompagnée d'une proposition de réduction équivalente d'une autre rubrique. En matière de recettes, toute proposition de réduction est soumise

à un examen préalable du Conseil d'Etat et de la Commission des finances et de gestion (CFG). Une opposition de leur part rend la proposition caduque, ce que déplore le motionnaire.

Il convient de souligner qu'une double opposition du Conseil d'Etat et de la CFG est nécessaire pour qu'une proposition de réduction de recettes soit considérée comme caduque. L'exécutif ne peut en aucun cas décider seul. Dans la mesure où les membres de la CFG sont élus par le Grand Conseil et tiennent généralement compte de l'avis du groupe parlementaire dont ils font partie, une participation du législatif aux décisions est garantie dans les faits. De plus, cette « délégation de compétences » à la CFG est justifiée par le fait que cette commission permanente est très impliquée dans le processus d'examen du budget, auquel elle consacre plusieurs séances. On ne saurait contester que ses membres sont les mieux à même de se prononcer sur une proposition formulée par un député. Lorsque le Conseil d'Etat et/ou la CFG sont favorables à une proposition de réduction de recettes, il est prévu que cette dernière soit soumise au vote du Grand Conseil.

Le contenu actuel de la deuxième phrase de l'article 41 al. 5 LFE, que le motionnaire souhaiterait supprimer, a toute sa raison d'être. Il permet d'éviter que le Grand Conseil ait à se prononcer sur des demandes portant atteinte aux dispositions constitutionnelles et légales cantonales, en matière d'équilibre budgétaire notamment, ou étant irrecevables pour des questions formelles ou procédurales. Il s'agit en quelque sorte ainsi de faire un premier tri des propositions parlementaires et de focaliser le débat sur les éléments pouvant véritablement faire l'objet de discussions en plénum du Grand Conseil et de modifications. A signaler que cette disposition existe déjà depuis 1960. Elle n'a jamais posé de difficultés et encore moins, selon les mots du motionnaire, résumé les débats budgétaires en une « dictature ».

La proposition du motionnaire de réduire le montant des amendes prévu au budget 2011 a été analysée selon les règles et principes précédemment décrits. Au moment du traitement de la demande, le bénéfice budgétisé était de l'ordre de 760 000 francs. Une acceptation de la proposition de réduction, portant sur un montant de 750 000 francs, aurait ramené le bénéfice budgétisé à 10 000 francs environ. La CFG, en tenant notamment compte du fait que d'autres demandes de modifications du budget pouvaient encore être déposées dans le cadre des débats parlementaires qui étaient en cours et en prévision d'éventuelles évolutions négatives dans les comptes 2011, a jugé préférable de s'en tenir à la proposition initiale du Conseil d'Etat. Il s'agissait ainsi de garder une marge de manœuvre par rapport aux événements imprévus qui auraient encore pu survenir et porter atteinte à la règle de l'équilibre budgétaire. Par l'intermédiaire du Directeur de la sécurité et de la justice, le Conseil d'Etat s'est également opposé à la proposition du motionnaire. Il a en outre rappelé que la mise en place de radars et de contrôles routiers, provoquant l'augmentation contestée des amendes, était sur le fond justifiée. Ces mesures n'avaient pas pour but de remplir les caisses de l'Etat au détriment des automobilistes, comme le laissait entendre le motionnaire, mais bien d'augmenter la sécurité des usagers de la route. Ajoutons encore qu'il eut été plus logique que le motionnaire conteste la charge se rapportant à l'achat des radars et non sa conséquence, à savoir la progression du produit des amendes qui dépend aussi pour une large part du comportement des automobilistes.

En conclusion, le Conseil d'Etat estime que les procédures fixées depuis de nombreuses années à l'article 41 al. 5 LFE pour le traitement des propositions parlementaires de réduction des recettes budgétisées sont appropriées. Elles respectent les règles démocratiques et garantissent une participation du Grand Conseil aux décisions par l'intermédiaire de la CFG. Il y a lieu aussi de tenir compte du fait que l'article 41 al. 4 de la loi sur les finances prévoit une disposition exigeant que

toute augmentation des dépenses du budget soit compensée par une réduction équivalente d'autres dépenses. Il y a donc un certain parallélisme avec la disposition contestée. Accepter la proposition du motionnaire ouvrirait une brèche dans le dispositif législatif financier du canton de Fribourg qui est souvent cité en exemple et envié par d'autres cantons.

Le Conseil d'Etat propose dès lors de refuser la motion.

17 janvier 2012