

## Législature 2017-2021

N° 92

### Message du Conseil communal au Conseil général du 19 novembre 2019

#### Structure des autorités communales pour la législature 2021-2026

---

##### 1. Introduction et objet du message

La structure actuelle des autorités communales pour la législature 2017-2021 a été définie dans la convention de fusion entre les Communes de Bussy, Estavayer-le-Lac, Morens, Murist, Rueyres-les-Prés, Vernay et Vuissens. Cette convention de fusion prévoit, à son article 8, que, pour la législature 2017-2021, 4 cercles électoraux sont constitués pour le Conseil communal alors que pour le Conseil général (article 9), chaque Commune forme un cercle électoral pendant deux législatures (2017-2021 et 2021-2026).

De son côté, l'article 54 de la Loi sur les communes stipule que, sans autre disposition, le Conseil communal se compose de 5 membres dans les communes de moins de 600 habitants, 7 membres dans les communes de 600 à 1'200, 9 membres dans les communes de plus de 1'200. En dérogation à ce qui précède, les communes peuvent fixer la taille du Conseil communal à 5, 7 ou 9 membres. Le Conseil général est l'organe compétent pour fixer le nombre de Conseillers communaux. La décision doit entrer en force au moins 6 mois avant les élections. L'article 27 de la Loi sur les communes fixe, pour sa part, la question du nombre de Conseillers généraux. Là aussi, le Conseil général est l'organe compétent pour fixer le nombre de Conseillers généraux qui doit se situer entre 30 et 80 membres.

Compte tenu de ce qui précède, une Commission des structures a été constituée au premier semestre 2019 avec pour but de définir la structure des organes politiques de la Commune pour la prochaine législature. Elle était composée de la manière suivante :

- 8 Conseillers généraux représentant les groupes politiques ;
- 3 Conseillers communaux ;
- Le Secrétaire général.

Cette Commission s'est réunie à trois reprises afin de débattre et de préparer un rapport détaillé qui est annexé au présent message. Ce rapport contient les éléments suivants :

- Bases légales ;
- Composition et rémunération du Conseil général ;
- Nombre de Conseillers communaux et cercles électoraux ;
- Taux d'occupation et rémunération du Conseil communal ;
- Propositions de la Commission des structures.

Dans toutes ses réflexions, la Commission des structures a essayé de trouver la meilleure proposition pour que les autorités politiques fonctionnent le mieux possible lors de la prochaine législature, tout en gardant aussi à l'esprit le contenu de la convention de fusion qui avait fait l'objet d'un vote populaire en 2015.

Il est précisé que l'objet spécifique de ce message est de déterminer le nombre et la structure générale des autorités politiques que sont le Conseil général et le Conseil communal. Les questions de rémunérations pour ces deux organes ont aussi été débattues au sein de la Commission afin d'avoir une réflexion globale sur la problématique. Il faut néanmoins être conscient que les rémunérations seront votées par le Conseil général lors de l'élaboration des budgets 2021.

Le Conseil communal soutient les conclusions de la Commission des structures qui sont en adéquation avec le contenu de la convention de fusion. Il remercie les membres de cette Commission pour leurs contributions et l'important travail accompli.

## 2. Conclusion

Le Conseil communal demande au Conseil général de bien vouloir valider la composition suivante des autorités communales pour la législature 2021-2026 :

- Conseil général de 60 membres avec cercles électoraux (selon convention de fusion) ;
- Conseil communal de 9 membres sans cercle électoral avec des taux d'activité de 80% pour le Syndic, 50% pour le Vice-Syndic et 40% pour les Conseillers.

Message validé par le Conseil communal lors de sa séance du 14 octobre 2019.

Le Secrétaire général :  
Lionel Conus

AU NOM DU CONSEIL COMMUNAL :



Le Syndic :  
André Losey

**Conseiller communal responsable :** André Losey, Syndic

**Annexe :** Rapport de la Commission des structures

**Structure du rapport**

1.	Introduction.....	1
2.	Bases légales.....	1
3.	Composition et rémunération du Conseil général.....	2
4.	Nombre de Conseillers communaux et cercles électoraux.....	2
5.	Taux d'occupation et rémunération du Conseil communal.....	4
6.	Résumé des propositions de la Commission des structures.....	5

**1. Introduction**

Une Commission des structures a été constituée au premier semestre 2019 avec pour but de définir la structure des organes politiques de la Commune pour la prochaine législature. Elle était composée de la manière suivante :

- 8 Conseillers généraux représentant les groupes politiques : Mmes Anne-Marie Bulliard, Christine Duc, Marie-Thérèse Villadoniga, MM. Marco Bezzola, Cyrille Gassmann, Romain Lambert, Alexandre Rey, Thierry Roulin ;
- 3 Conseillers communaux : MM. Losey, Syndic, Chassot, Vice-Syndic, Borcard, Conseiller ;
- M. Conus, Secrétaire général.

La Commission a nommé M. Bezzola Président de la Commission et M. Gassmann Vice-Président.

La Commission a siégé à trois reprises, le 3 avril 2019, le 5 juin 2019 et le 19 septembre 2019. Pendant ses séances, elle a abordé les thèmes suivants :

- Cercles électoraux pour le Conseil communal et le Conseil général ;
- Nombre de Conseillers communaux ;
- Taux d'activité des Conseillers communaux ;
- Rémunération des Conseillers communaux ;
- Rémunération des Conseillers généraux.

**2. Bases légales**

Dans le cadre de ses travaux, la Commission des structures a tenu compte des bases légales suivantes :

- Selon la convention de fusion (article 8), pour la législature 2017-2021, 4 cercles électoraux sont constitués pour le Conseil communal alors que pour le Conseil général (article 9), chaque commune forme un cercle électoral pendant deux législatures (2017-2021 et 2021-2026) ;
- L'article 142b de la Loi sur les communes permet au Conseil général d'abroger une disposition de la convention de fusion au plus tôt trois ans après la date de sa conclusion ;
- Comme le stipule l'article 54 de la Loi sur les communes, sans autre disposition, le Conseil communal se compose de 5 membres dans les communes de moins de 600 habitants, 7 membres dans les communes de 600 à 1'200, 9 membres dans les communes de plus de 1'200. En dérogation à ce qui précède, les communes peuvent fixer la taille du Conseil communal à 5, 7 ou 9 membres. Le Conseil général est l'organe compétent pour fixer le nombre de Conseillers communaux. La décision doit entrer en force au moins 6 mois avant les élections.



- Selon l'article 46a de la Loi sur l'exercice des droits politiques, les communes dotées d'un Conseil général peuvent diviser leur territoire en plusieurs cercles électoraux. Cela se fait par le biais d'un règlement de portée générale.

Ces articles de loi laissent donc une totale liberté pour la composition des organes politiques pour la prochaine législature.

### 3. Composition et rémunération du Conseil général

Comme mentionné dans le point précédent, légalement, il existe la possibilité de revoir les termes de la convention de fusion concernant la composition du Conseil général (nombre et cercles). La Commission a débattu de cette possibilité mais propose de respecter les termes de la convention de fusion pour ne pas remettre en question la volonté populaire comme cette convention de fusion avait été validée par la population de chaque ancienne Commune. Il est donc proposé pour la prochaine législature un Conseil général formé de 60 membres avec les cercles électoraux suivants :

- Cercle électoral de Bussy 4 membres
- Cercle électoral d'Estavayer-le-Lac 33 membres
- Cercle électoral de Morens 3 membres
- Cercle électoral de Murist 5 membres
- Cercle électoral de Rueyres-les-Prés 4 membres
- Cercle électoral de Vernay 8 membres
- Cercle électoral de Vuissens 3 membres

Il semble en effet important dans la phase de consolidation de la nouvelle Commune qui s'étend sur deux législatures environ que chaque ancienne Commune soit représentée au sein du Conseil général. En effet, plusieurs des Conseillers généraux de ces anciennes Communes possèdent un précieux historique des décisions et orientations prises avant la fusion et ils sont des relais privilégiés des préoccupations des citoyens des localités concernées.

La Commission propose également de ne pas revoir la rémunération du Conseil général comme le débat avait eu lieu en début de la présente législature.

### 4. Nombre de Conseillers communaux et cercles électoraux

Les questions du nombre de Conseillers communaux pour la prochaine législature et de la présence ou non de cercles électoraux a constitué l'essentiel des débats de la Commission. Comme mentionné dans le point 2, l'article 54 de la Loi sur les communes stipule, sans autre disposition, que le Conseil communal se compose de 5 membres dans les communes de moins de 600 habitants, 7 membres dans les communes de 600 à 1'200, 9 membres dans les communes de plus de 1'200. En dérogation à ce qui précède, les communes peuvent fixer la taille du Conseil communal à 5, 7 ou 9 membres.

La convention de fusion prévoyait un Conseil communal de 9 membres pour la législature 2017-2021 composé de la manière suivante :

- 1 membre pour le cercle électoral de Bussy, Morens, Rueyres-les-Prés
- 6 membres pour le cercle électoral d'Estavayer-le-Lac
- 1 membre pour le cercle électoral de Vernay
- 1 membre pour le cercle électoral de Murist, Vuissens



Lors de la mise en œuvre de la fusion, il avait été décidé de prévoir la composition du Conseil communal pour une législature seulement pour laisser la liberté aux autorités en place de la Commune d'Estavayer de déterminer l'organisation de l'exécutif souhaitée pour la suite.

Au niveau du nombre de Conseillers communaux, la Commission a débattu de l'opportunité de rester à 9, respectivement de passer à 7 ou à 5 Conseillers. Dans ses réflexions, il a été tenu compte des données suivantes :

- Système légal fribourgeois permettant les élections à la proportionnelle pour les exécutifs communaux si un groupe le demande ;
- Représentativité des différents groupes au sein du Conseil communal ;
- Système de milice ;
- Fonctionnement actuel à 9 Conseillers.

La Commission n'est pas favorable à un passage à 5 Conseillers. En effet, cela engendrerait une professionnalisation de la fonction de Conseiller communal qui n'est pas souhaitée en l'état. De plus, dans le contexte de la fusion et avec la proportionnelle, cela réduirait les chances des groupes d'être représentés au Conseil communal.

Ensuite, la réflexion a eu lieu entre 9 et 7 Conseillers. Les deux systèmes ont des avantages et des inconvénients et permettent de rester dans un système de milice, avec néanmoins des contraintes au niveau de l'activité professionnelle de l'élu. En effet, comme cela est déjà le cas dans le système actuel, le travail de Conseiller communal est un engagement conséquent et des aménagements sont d'ores et déjà nécessaires pour réussir à concilier la carrière professionnelle avec la vie politique. Avec 9 personnes, il y a parfois de l'inertie mais il y a plus de monde pour faire le travail et couvrir le territoire. Avec 7 personnes, l'efficacité pourrait être améliorée mais il faudrait revoir les taux d'activité. La fusion se consolide par expérience sur 2 ou 3 législatures et la Commune doit encore renforcer sa structure au niveau de ses services. La Commission propose donc de rester à 9 Conseillers communaux pour la prochaine législature, ce qui devrait permettre également d'élargir la provenance de ses membres.

Au niveau de la représentativité des régions de la Commune, la Commission a retenu des arguments pour et contre le maintien des cercles électoraux. Au niveau des arguments favorables au maintien des cercles, on peut citer :

- La garantie que chaque groupe actuel tel que constitué soit représenté par un Conseiller communal ;
- La connaissance de l'historique des anciennes Communes par le biais des groupes actuels. Certains dossiers vont encore ressortir et il serait positif d'avoir des représentants des anciennes entités sur deux législatures ;
- Le fait d'avoir une cohérence entre le Conseil général qui fonctionnera encore avec des cercles et le Conseil communal sur deux législatures.

Au niveau des arguments favorables à un seul cercle (selon convention de fusion), on peut citer :

- Le fait de donner un signal positif sur la fusion, en montrant l'exemple et en prouvant qu'elle fonctionne bien en étant convaincu que chaque Conseiller communal est capable de répondre aux attentes et d'être sensible aux problématiques sur l'ensemble du territoire ;

- Le fait que certaines anciennes Communes (Murist, Morens, Rueyres) ne sont déjà plus représentées au Conseil communal mais que cela n'empêche pas des projets de s'y développer ;
- La liberté pour les citoyens de voter pour des candidats de toute la commune et de choisir l'ensemble de ses élus, indépendamment du lieu de résidence ;
- La possibilité de mettre en place un système pour garantir la présence d'un Conseiller communal dans les séances de préparation des futurs groupes qui ne seraient plus représentés par un Conseiller communal.

Concernant ce dernier point, il est précisé que la notion de cercles électoraux est en vigueur uniquement au moment des élections. Ensuite, des groupes politiques se constituent librement pour siéger au Conseil général.

Compte tenu de ce qui précède, la Commission propose à une large majorité de respecter la convention de fusion en abandonnant les cercles électoraux pour le Conseil communal lors de la prochaine législature.

## 5. Taux d'occupation et rémunération du Conseil communal

La Commission a également débattu du taux d'occupation et de la rémunération du Conseil communal, en étant précisé que par la suite, l'organisation interne du Conseil communal est de sa compétence au niveau de la structure et de la répartition des dicastères notamment. Pour rappel, la situation actuelle est la suivante :

- |               |     |
|---------------|-----|
| • Syndic      | 60% |
| • Vice-Syndic | 40% |
| • Conseillers | 30% |

Ces pourcentages fixes contiennent les tâches suivantes : participation aux séances du Conseil communal et du Conseil général, participation aux manifestations officielles annuelles de la Commune (accueil des nouveaux habitants, réception des nouveaux citoyens, Fête Dieu, Fête nationale, etc.), préparation individuelle des dossiers et travail avec les services communaux, participation aux séances concernant les dossiers et les projets de son dicastère, participation aux commissions et délégation dans des associations concernant son dicastère.

A ces pourcentages il faut rajouter les délégations officielles générales (participation à des assemblées, etc.) qui sont rémunérées au coup par coup et la participation aux Commissions administratives (CA) et techniques (CT) qui sont payées séparément. Cela représente entre 5% et 7% de plus pour les Conseillers et le double pour le Syndic qui participe aux deux séances.

Dans les faits, la plupart des Conseillers communaux consacrent plus de temps à l'exercice de leur fonction que les pourcentages précités compte tenu de la charge de travail et des nombreux projets en cours, notamment suite à la fusion.

Dans le cadre de l'analyse de la Commission des structures, il a été décidé de ne pas se lancer dans des comparaisons avec d'autres communes. En effet, chaque commune a son propre mode de



fonctionnement, a plus ou moins de projets en cours, et est organisée différemment au niveau de sa structure et de la dotation de ses services.

En faisant un état des lieux de la situation actuelle, il a été proposé d'augmenter légèrement le taux d'activité des Conseillers communaux afin de mieux correspondre à la réalité, tout en ne dépassant pas le seuil des 50% d'occupation qui rendrait difficile la conciliation avec une activité professionnelle. La Commission propose de rajouter 10% à chaque Conseiller communal, en y englobant les séances CA et CT et 20% pour le Syndic qui participe aux deux séances, ce qui serait plus juste et correspondrait mieux à la réalité. Par contre, les représentations seraient toujours rémunérées à part.

Le poste de Syndic serait ainsi professionnalisé avec un 80% d'occupation, ce qui est déjà quasiment le cas actuellement avec ses présences rémunérées en CA et CT. Il faut être conscient que dans une Commune de la taille d'Estavayer, le Syndic est présent dans plus de séances, a plus de sollicitations, doit gérer plus de relationnel, etc. Il représente aussi la Commune dans différentes instances cantonales ou régionales, il est sollicité par la presse, il participe aux séances concernant les projets importants des autres dicastères, etc.

La rémunération du Conseil communal a été débattue en début de législature lors de l'établissement du 1<sup>er</sup> budget de la Commune d'Estavayer. Il avait été décidé de lier la rémunération du Conseil communal à l'échelon le plus élevé de l'échelle de rémunération de la Commune qui est fixé à CHF 158'065.00. La Commission propose de maintenir ce montant comme référence pour la rémunération du Conseil communal.

Avec le système proposé, le coût supplémentaire pour l'ensemble du Conseil communal est estimé à environ CHF 60'000.00.

## 6. Résumé des propositions de la Commission des structures

---

En résumé, la Commission des structures propose que les Autorités communales soient définies de la manière suivante pour la prochaine législature :

### Conseil général :

- 60 membres avec cercles électoraux actuels
- Rémunération inchangée

### Conseil communal :

- 9 membres sans cercle électoral
- Taux d'activité de 80% pour le Syndic, 50% pour le Vice-Syndic et 40% pour les Conseillers
- Base de rémunération inchangée

Il est précisé que les principes des rémunérations seront votés lors de la présentation des budgets.