



Message au Conseil général pour la séance du 12 décembre 2023

concernant

l'acceptation des statuts de l'Association de communes pour

l'exploitation de la STEP à Villars-sur-Glâne (ASEV)

Contexte

Une partie des eaux usées de notre commune (celles d'Avry-Centre, d'Avry-Bourg et du CO) est acheminée et traitée à la station d'épuration (STEP) de Villars-sur-Glâne. Cette station située à Ste-Apolline doit être agrandie et modernisée. En mars dernier, le Conseil général de Villars-sur-Glâne a approuvé un crédit d'études relatif au renouvellement et à l'agrandissement des installations existantes. Ces travaux sont aujourd'hui estimés à CHF 55'000'000.-.

Au vu de l'importance de cet investissement, il a été décidé de reconsidérer la forme de collaboration intercommunale qui lie les communes pour l'exploitation de la STEP. Actuellement, les communes de Villars-sur-Glâne, Avry, Hauterive, Matran et Neyruz sont liées par une convention intercommunale signée en 2006 pour une durée de 20 ans.

Après une analyse minutieuse des deux formes de collaboration intercommunale prévues par la loi sur les communes (cf. annexe) et en suivant également l'avis du service des communes, il est proposé de créer une association de communes.

Contenu des statuts

Le projet de statuts qui vous est présenté a été élaboré par un groupe de travail sur la base du modèle cantonal et de différents exemples d'autres associations de communes créées pour la gestion des eaux usées. Il s'inspire notamment des statuts de l'Association de communes pour la gestion des eaux des bassins versants de la Sonnaz et de la Crausaz (AESC) qui exploite la STEP de Pensier et qui traite le solde des eaux usées de notre commune. Il a été validé par la commission de gestion de la STEP, les exécutifs de toutes les communes concernées, le service des communes et le service de l'environnement.

Certains articles de ces statuts méritent des explications complémentaires :

Art.1 : Membres

Comme déjà mentionné en introduction, seule une partie des eaux usées d'Avry sont traitées à Villars-sur-Glâne. En outre, les eaux usées de la commune d'Hauterive ne sont, à l'heure actuelle, pas encore acheminées à Ste-Apolline. Puisque leur raccordement est prévu à court terme, les statuts ont toutefois été rédigés en tenant compte de la situation future, notamment en ce qui concerne les clés de répartition.

Art. 4 : Ouvrages

Actuellement, la Commune de Villars-sur-Glâne est seule propriétaire du terrain et détient financièrement la majorité des installations de la STEP. Avec la création d'une association de communes, notamment avec le fait que c'est l'Association qui emprunte et qui construit les nouvelles installations, deux options ont été envisagées : que la Commune de Villars-sur-Glâne vende purement et simplement la parcelle en question à l'ASEV, ou que la Commune de Villars-sur-Glâne demeure propriétaire du terrain et cède les installations à l'ASEV par le biais de la création d'un droit de superficie distinct et permanent (DDP). C'est la seconde option qui a été privilégiée et approuvée par le Conseil général de Villars-sur-Glâne le 5 octobre 2023.

Art. 8 et 16 Représentation des communes à l'assemblée des délégué-e-s et au Comité de direction

Selon l'article 115 al. 3 LCo, une commune ne peut pas disposer de plus de la moitié des voix dans une association intercommunale. Ainsi, quand bien même Villars-sur-Glâne participe à plus de 60% des frais d'investissement, respectivement plus de 70% des frais d'exploitation, elle ne peut pas être représentée dans une telle proportion au sein de l'assemblée des délégués. Villars-sur-Glâne aura donc 11 voix sur 22 à l'assemblée des délégués.

Pour atténuer quelque peu cela, les statuts prévoient que 3 des 7 membres du Comité de direction soient issus de la Commune de Villars-sur-Glâne. Ils prévoient également d'attribuer la présidence du Comité de direction à Villars-sur-Glâne (cf. art. 16 al. 2 des statuts).

Art. 22 Gros investissement

Selon la loi sur les communes, les décisions sont en principe prises à la majorité simple. Le groupe de travail a toutefois estimé que pour des projets d'envergure, il était nécessaire d'obtenir un consensus plus large, ceci afin d'éviter de créer des clivages entre Villars-sur-Glâne, qui dispose de la moitié des voix à l'assemblée des délégués, et les autres communes qui disposent seulement de 2 ou 3 voix par commune. Il est ainsi proposé que les investissements qui dépassent CHF 20 millions HT soient approuvés par les 2/3 des voix.

Art. 24 Gestion du personnel

De la loi sur les communes découle l'obligation de nommer au minimum un ou une secrétaire et un caissier ou une caissière de l'association. Ces postes peuvent être réunis en un poste d'administrateur ou d'administratrice. Pour le reste, le projet de statuts laisse toute latitude au Comité de direction en matière de gestion administrative du personnel. Afin d'assurer la continuité des opérations en cours, il est prévu, dans un premier temps au moins, que l'ASEV confie cette tâche à la commune de Villars-sur-Glâne.

Art. 25-26 Commission financière et organe de révision

La loi sur les communes impose la constitution d'une commission financière, ce qui est tout à fait pertinent en l'espèce au regard de l'ampleur des investissements envisagés. Pour rappel, la convention intercommunale actuelle prévoit que les onseils communaux d'Avry, Hauterive (FR), Matran et Neyruz désignent chacun un contrôleur de gestion des comptes. En outre, si l'organe de révision de la Commune de Villars-sur-Glâne vérifie actuellement la tenue des comptes de la STEP dans le cadre de la révision générale des comptes de la Commune, il est également bienvenu qu'un organe indépendant révise les comptes désormais séparés de l'Association de communes.

Art. 28 et 29 Répartition des charges

L'actuelle convention intercommunale renvoie à deux annexes distinctes concernant la répartition financière aux frais d'exploitation et d'entretien, d'une part, et aux frais de construction et d'aménagement, d'autre part. Ces clés de répartition sont basées sur les équivalents/habitants hydrauliques (EH Hy) (ce qui correspond en simplifié à la quantité d'eau à traiter) et biologiques (EH Bio) (ce qui correspond en simplifié à la quantité de pollution contenue dans les eaux à traiter). Elles ont été fixées en 2006 pour 20 ans.

En prévision de la création de l'Association de communes, ces clés de répartition ont été actualisées courant 2023, en tenant compte des projections à l'horizon 2045 pour les investissements. Pour calculer le volume des eaux usées et la charge polluante des eaux de chaque commune membre, il est tenu compte de paramètres nombreux et variés tels que : le nombre d'habitants raccordés et raccordables au réseau d'évacuation des eaux, la consommation d'eau en m³/an, le type de réseau communal (unitaire ou séparatif), le nombre et le type d'industries, la quantité de terrain à bâtir disponible et les projections d'augmentation de la population, etc. Ces paramètres ont été apportés par les Communes au moyen d'un questionnaire ad hoc et ont été compilés par ESCO Conseils, à Yverdon-les-Bains, lequel a proposé les nouvelles clés de répartition calculées selon l'annexe 2 des statuts.

Les nouvelles clés de répartition proposées prévoient une participation de la commune d'Avry de 4.29% pour les frais d'investissements, et de 3.55% pour les frais d'exploitation. Formellement, les nouvelles clés de répartition seront adoptées par l'Assemblée des délégué-e-s au début 2024.

Art. 31 Capital social

L'association va constituer un capital social de CHF 1'000'000.- et chaque commune versera sa part du capital social de l'ASEV selon la clé de répartition des investissements. En ce qui concerne la commune d'Avry, sa part du capital social de l'ASEV sera de CHF 42'900.-.

Ce montant qui sera dû au 1^{er} janvier 2024 est plus que compensé par le remboursement prévu en liquidant les avoirs de l'actuelle entente intercommunale. Le montant précis qui nous sera remboursé, calculé en tenant compte des investissements effectués, ne sera connu qu'après le bouclage des comptes 2023 mais il sera, en principe, supérieur à CHF 52'500.-.

La participation de chaque commune au capital social figure dans l'annexe 1 des statuts. Les montants contenus dans cette annexe 1 devront être confirmés par l'adoption formelle de la nouvelle clé de répartition des investissements.

Art. 32 Limite d'endettement

Le projet de statuts prévoit une limite d'endettement à CHF 80'000'000.-. Ce montant a été calculé en tenant compte des futurs investissements pour l'agrandissement de la STEP (CHF 55'000'000.- HT) et du montant probablement nécessaire pour les phases ultérieures de rénovation du traitement des boues et du bâtiment administratif avec l'ajout d'une installation photovoltaïque.

Planning

Le projet de statuts qui est aujourd'hui soumis au Conseil général a d'ores et déjà reçu un préavis favorable du service des communes et du service de l'environnement.

Les législatifs des communes membres doivent accepter les statuts d'ici la fin de l'année. Cette approbation a déjà été faite le 3 octobre à Neyruz et le 5 octobre à Villars-sur-Glâne. Les statuts entreront en vigueur le 1^{er} janvier 2024, sous réserve de leur approbation par le Conseil d'Etat.

Durant la première quinzaine de janvier 2024, les exécutifs devront nommer leurs délégué-e-s à l'assemblée des délégué-e-s.

L'assemblée des délégué-e-s devra ensuite nommer les membres du comité de direction, adopter les clés de répartition et le règlement des finances.

Une fois le comité de direction nommé, il pourra signer l'acte constitutif du droit de superficie distinct et permanent (DDP), entre la Commune de Villars-sur-Glâne et l'ASEV.

Proposition du Conseil communal

Sur la base de ce qui précède et des différents documents élaborés dans le cadre de l'élaboration du projet, le Conseil communal invite le Conseil général à accepter :

- 1) la constitution d'une association de communes pour la gestion de la STEP à Villars-sur-Glâne,
- 2) les statuts de ladite association,
- 3) le versement de la part de la commune d'Avry au capital social de la nouvelle association, soit un montant de CHF 42'900.-.

Message validé par la Conseil communal dans sa séance du 13 novembre 2023.

Le Conseil communal

..

Annexes

Comparaison des deux formes de collaboration intercommunale
Projet de statuts de l'ASEV, avec ses deux annexes
Projet de règlement des finances de l'ASEV

Annexe 1 au message : comparatif des formes juridiques de collaboration intercommunale

Les principales différences entre les deux formes de collaboration sont listées dans le tableau ci-dessous :

	Entente intercommunale, selon la convention signée en 2006	Association de communes, selon le projet de statuts
Constitution	Convention signée par les exécutifs communaux	Statuts adoptés par les législatifs communaux, puis approuvés par le Conseil d'Etat
Personnalité juridique	Aucune	Personne morale indépendante des communes membres
Organes	Commission de gestion de la STEP	- Comité de direction (7 membres – la présidence revient à VsG) - Assemblée des délégués (22 délégués dont 11 pour VsG) - Commission financière (3 membres)
Gestion du personnel	Le personnel de la STEP est engagé par la Commune de Villars-sur-Glâne. La gestion du personnel et le paiement des salaires sont assurés par VsG, qui comptabilise le prix coûtant dans les charges de la STEP. VsG assume une grande partie du travail de gestion (tenue des comptes, vérification des dépenses, engagement du personnel, tâches administratives...).	Le personnel de la STEP est engagé par l'Association. Le Comité de direction peut déléguer la gestion administrative du personnel à une commune membre ou un tiers, par le biais d'un mandat de gestion. Le Comité de direction est le seul interlocuteur du chef d'exploitation de la STEP. Un secrétaire et un caissier de l'Association doivent être nommés.
Comptabilité	VsG tient les comptes de la STEP et les intègre dans sa propre comptabilité. Elle facture un forfait pour la gestion financière. Les autres Communes indiquent : - En charge : participation annuelle aux frais de fonctionnement, selon clé de répartition, - A l'actif : leur propre part à la construction de la STEP actuelle - Au passif : solde de la dette propre - Engagements hors bilan : part à la réserve intercommunale ;	Comptabilité indépendante de celle des communes. Les Communes membres indiquent : - En charge : participation annuelle aux frais de fonctionnement, selon clé de répartition ; - Part de la dette, à titre d'engagement hors bilan.
Emprunt	VsG emprunte la totalité du montant nécessaire et est seule débitrice envers la banque. Cela pègre le potentiel d'emprunt de VsG. OU Chaque Commune emprunte, si nécessaire, la part d'investissement qui lui incombe selon la clé de répartition.	L'Association de communes emprunte par elle-même. Même en cas de caution par les Communes, les engagements hors bilan des communes ne prèteront pas leurs capacités d'emprunt puisque les prêteurs ne se basent que sur le bilan (valeur des actifs, montant du capital intercommunal, et non pas les indicateurs financiers) pour définir la capacité d'emprunt.
Décision d'investissement	Les décisions sont prises à l'unanimité.	Les décisions sont en principe prises à la majorité, mais à 2/3 des voix pour les projets de plus de CHF 20'000'000.-.
Propriété de la STEP	VsG est seule propriétaire du terrain et de la majorité des installations.	VsG reste propriétaire du terrain mais cède un droit de superficie (DDP) à l'Association, qui devient propriétaire des installations.