

Message N° 2023/44 du Conseil communal au Conseil général
du 3 octobre 2023

Acceptation des statuts de l'Association de communes pour l'exploitation de la STEP à Villars-sur-Glâne (ASEV)

1. Introduction

La loi fédérale sur la protection des eaux du 24 janvier 1991 (LEaux) prévoit, en matière d'évacuation des eaux, que les Cantons veillent à l'établissement d'une planification communale et, si nécessaire, d'une planification régionale de l'évacuation des eaux (art. 7 al. 3). En l'occurrence, la loi fribourgeoise sur les eaux du 18 décembre 2009 (LCEaux) énumère les tâches communales (art. 9 al. 1) et précise que pour l'exécution de leurs tâches, les Communes comprises dans le périmètre d'un bassin versant se regroupent selon les formes de la collaboration intercommunale instituées par la législation sur les communes (art. 9 al. 2). La loi du 28 septembre 1980 sur les communes (LCo) propose deux formes de collaboration intercommunale : l'entente intercommunale (art. 108 ss LCo) et l'association de communes (art. 113 LCo).

Actuellement, les communes de Villars-sur-Glâne, Avry, Hauterive (FR), Matran et Neyruz sont liées par une convention intercommunale relative à l'exploitation, à l'agrandissement et aux nouveaux aménagements de la station d'épuration (STEP) de Villars-sur-Glâne. Cette convention, signée en 2006, a été passée pour une durée de 20 ans.

Dans sa séance du 16 mai dernier, le Conseil général a approuvé un crédit d'études relatif au renouvellement et à l'agrandissement de la STEP de Villars-sur-Glâne. Ces travaux sont aujourd'hui estimés à CHF 55'0000'000.- HT. Pour pouvoir supporter cet investissement conséquent, et compte tenu de la prochaine échéance de la convention intercommunale, la Commission de gestion de la STEP propose, après avoir analysé les deux types de collaboration intercommunale prévus par la loi sur les communes, de créer une association de communes.



2. COMPARATIF DES FORMES JURIDIQUES

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	<ul style="list-style-type: none"> - Comité de direction (7 membres – la présidence revient à VsG, Neyruz 1 membre) - Assemblée des délégués (22 délégués dont 3 pour Neyruz) - Commission financière (3 membres)
Gestion du personnel	<p>Le personnel de la STEP est engagé par la Commune de Villars-sur-Glâne.</p> <p>La gestion du personnel et le paiement des salaires sont assurés par VsG, qui comptabilise le prix coûtant dans les charges de la STEP.</p> <p>VsG assume une grande partie du travail de gestion (tenue des comptes, vérification des dépenses, engagement du personnel, tâches administratives...).</p>	<p>Le personnel de la STEP est engagé par l'Association.</p> <p>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.</p> <p>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.</p>
Comptabilité	<p>VsG tient les comptes de la STEP et les intègre dans sa propre comptabilité. Elle facture un forfait pour la gestion financière.</p> <p>Les autres Communes indiquent :</p> <ul style="list-style-type: none"> - 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 ; 	<p>Comptabilité indépendante de celle des communes.</p> <p>Les Communes membres indiquent :</p> <ul style="list-style-type: none"> - 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 péjore 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 prêteritent 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.

Compte tenu de ce qui précède et notamment des investissements lourds qui sont prévus, la forme de l'association de communes semble être la plus adéquate. C'est également l'avis du Service des communes.

3. CONTENU DES STATUTS

Le projet de statuts a été élaboré par un groupe de travail, sur la base du modèle cantonal et de différents exemples d'autres associations de communes actives en matière de gestion des eaux usées. Le projet a ensuite été validé par la Commission de gestion de la STEP, puis par les Exécutifs de toutes les Communes concernées, et enfin par le Service des communes et le Service de l'environnement.

Les articles du projet de statuts qui appellent des commentaires ou explications complémentaires sont les suivants :

Art. 1 : Membres

Comme mentionné à l'alinéa 3 de l'article 1, les eaux usées de la commune de Hauterive ne sont pas encore toutes traitées à Villars-sur-Glâne. Toutefois, comme leur raccordement est prévu à court terme, les statuts ont été rédigés en tenant compte de la future situation, notamment pour 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, à savoir que la Commune de Villars-sur-Glâne vende purement et simplement l'article 4591 RF à l'ASEV, d'une part, 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), d'autre part. C'est la seconde option qui a été privilégiée.



Ainsi, s'il accepte la constitution de la nouvelle association et le projet de statuts, le Conseil général accepte également la constitution d'un droit de superficie en faveur de l'ASEV portant sur toutes les installations qui sont ou qui seront érigées sur l'article 4591 RF de Villars-sur-Glâne. Une rente annuelle sera perçue, laquelle est calculée sur une valeur du terrain de CHF 50.-/m² et en tenant compte d'un taux annuel de 3%, ce qui représente une rente de CHF 26'020.- par année.

Il est précisé que l'acte constitutif de DDP et de cession en faveur de l'ASEV ne pourra être signé qu'une fois les organes de l'Association nommés, soit au début de l'année 2024.

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. 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

Par renvoi de l'article 117 al 2 LCo à l'article 45 LCo, 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 conseils 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 notre mandataire 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 impliquent une diminution de la participation de Neyruz de 13.39% à 10.67% pour les frais d'investissements, respectivement une augmentation de 12.87% à 13.26% 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

Compte tenu des avoirs de l'actuelle entente intercommunale, il est proposé de les rembourser à chaque commune, selon le tableau de répartition qui tient compte des investissements effectués par chaque commune. La part rendue aux communes ne sera connue précisément qu'après le bouclage des comptes 2023. En ce qui concerne Neyruz, le montant qui lui sera remboursé en vertu de la convention intercommunale sera d'environ CHF 79'875.-.

En parallèle, chaque commune versera sa part du capital social de l'ASEV selon la clé de répartition des investissements. En ce qui concerne Neyruz, sa part du capital social de l'ASEV sera de CHF 106'700.-. 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 ou l'ajout d'une installation photovoltaïque.



4. 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 de toutes les Communes membres doivent accepter les statuts, au plus tard en décembre 2023. Ces 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 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 conviendra de signer l'acte constitutif d'un droit de superficie distinct et permanent, entre la Commune de Villars-sur-Glâne et l'ASEV.

5. CONCLUSION

Sur la base de ce qui précède, du projet d'acte constitutif de DDP sur le bien-fonds article 4591 RF de Villars-sur-Glâne et du projet de règlement des finances de l'ASEV, le Conseil communal vous invite à accepter :

- la constitution d'une Association de communes pour la gestion de la STEP à Villars-sur-Glâne et à accepter les statuts de ladite association,
- le versement de la part de la Commune de Neyruz au capital social de la nouvelle association, soit un montant estimé à CHF 106'700.- ;
- la constitution d'un droit de superficie distinct et permanent en faveur de la nouvelle association de communes pour la gestion de la STEP à Villars-sur-Glâne.

Message validé par le Conseil communal lors de sa séance du lundi 18 septembre 2023

Le Conseil communal

Annexes :

- Projet de statuts de l'ASEV, avec ses annexes
- Projet d'acte constitutif de DDP et de cession à l'ASEV
- Projet de règlement des finances de l'ASEV