

21 novembre 2020

RAPPORT DE LA COMMISSION CONSULTATIVE À LA MUNICIPALITÉ

**PROJET DE MODIFICATION 2020 DES STATUTS DE L'ASSOCIATION DE COMMUNES EPURATION
RÉGION MORGienne (ERM)**

Monsieur le syndic, Mesdames et Messieurs les municipaux,

La commission consultative ad hoc de neuf membres, chargée d'étudier le projet de Modification des Statuts de l'Association de communes Epuration Région Morges (ERM) pour rapporter à la Municipalité, s'est réunie à deux reprises en vidéo-conférence. Elle était composée de Mesdames et Messieurs Marie-France BELLEUX-Serex, Patricia CORREIA DA ROCHA, Sylvie FAÏ, Eva FROCHAUX, Jean-Claude GOY, Pierre TONDA (excusé lors de la seconde séance), Alain TROGER (excusé pour le début de la première séance), Josef WEISSEN, et du soussigné Pierre Marc BURNAND, président-rapporteur.

La commission adresse ses vifs remerciements à M. Giancarlo STELLA, secrétaire municipal, qui a assuré l'intendance et permis le bon déroulement de ces deux séances sur un mode virtuel.

Première séance

La première séance s'est tenue le 5 novembre 2020 de 18 h 30 à 20 h 15 et a été exclusivement réservée à la présentation des nouveaux statuts par MM. Jean-Jacques AUBERT, municipal membre du Comité de direction de l'ERM, et Tony REVERCHON, directeur de la Station d'épuration de l'ERM, que la commission remercie de leur disponibilité et leur patience. Et elle leur pardonne certains effets Larsen, parfois subtilement étudiés.

Seconde séance

La seconde séance s'est tenue le 12 novembre 2020 de 18 h 30 à 20 h 45 et a été réservée, d'une part à la présentation des annexes aux nouveaux statuts par MM. Jean-Jacques AUBERT et Tony REVERCHON, d'autre part à une discussion interne au cours de laquelle la commission a identifié les problèmes soulevés et s'est efforcée de trouver des propositions utiles à l'adresse de la Municipalité.

Modalités

Une série de coquilles ont été signalées au directeur de la Station d'épuration de l'ERM qui en a pris note. Elles ne sont pas reprises ici, étant sans intérêt à ce niveau.

D'une manière générale, la commission se plaît à constater l'excellente présentation du dossier et la qualité des documents remis : elle adresse ses remerciements et ses félicitations au Comité de direction et au directeur de la Station d'épuration de l'ERM.

Comme les problèmes soulevés sont le plus souvent relatifs à plusieurs articles des nouveaux statuts, les remarques de la commission ne sont pas groupées par articles mais par thèmes. Ces thèmes ne concernent qu'un nombre restreint d'articles : les autres, même pas mentionnés dans ce rapport, sont à considérer comme ne soulevant pas de problème.

Une liste récapitulative par article où un problème se pose est jointe en fin de rapport.

Par simplification, on désigne par «**anciens statuts**» les statuts actuels, et par «**nouveaux statuts**» les statuts proposés par le Comité de direction.

Dans tout ce qui suit, sauf précision contraire, la numérotation des articles est celle des **nouveaux statuts**.

1. LISTE DES COMMUNES MEMBRES

Dans les **anciens statuts**, la liste des communes membres de l'Association apparaît à l'**article 1**, qui comprend en fait cinq rubriques : Dénomination - Liste des communes - Siège - Durée et Statut juridique (sous-entendu).

Dans les **nouveaux statuts**, la liste n'apparaît plus, ayant été reléguée dans une **annexe I** dont il n'est pas précisé si elle fait partie intégrante ou non des statuts.

On peut s'étonner au passage qu'un article comprenant cinq rubriques soit décomposé en quatre articles (pour permettre un titre à chacun de ces articles : Dénomination - Siège - Durée - Statut juridique), et qu'on «oublie» la cinquième rubrique (Liste des communes) qui est la plus importante des cinq.

De manière globale, la commission est d'avis que :

- la liste des communes membres est le fondement, le socle, la base fondamentale de l'Association;
- qu'en conséquence elle doit apparaître de manière visible dans les Statuts, et pas comme une scorie qu'on s'efforce de camoufler;
- que la modification de cette liste est une opération qui nécessite de la rigueur et de l'honnêteté intellectuelle;
- qu'une modification de cette liste impliquant une modification du nombre de communes, avec modification de la répartition des charges, modification des écoulements et des embranchements, modification des tâches, modification des modes de représentation, modification du capital de dotation, etc, ne peut se faire sans l'aval des communes membres signataires de l'acte fondateur, autrement dit sans l'aval des municipalités et des conseils généraux ou communaux de chacune de ces communes;

- qu'une modification purement technique de cette liste n'impliquant pas une modification du nombre de communes, ni une modification de la répartition des coûts, des écoulements et des embranchements, etc, doit pouvoir se faire de manière simplifiée (par exemple lors d'un changement de nom);
- que les modalités autorisant la modification simplifiée de la liste des communes doivent être précisées explicitement dans les statuts et non pas laissées à l'appréciation du Comité de direction et/ou du Conseil intercommunal.

L'ensemble des considérations qui précèdent pourraient se résumer et se concrétiser de diverses manières par des modifications de certains articles et de certaines annexes. Prises ensemble, ces modifications sont parfois complémentaires, parfois additionnelles, parfois contradictoires, parfois superfétatoires. La Municipalité choisira les variantes qui ont sa préférence.

Voilà la liste des conséquences sur les articles et annexes touchés :

– **Article 1 :**

Variante A : Remplacer le deuxième paragraphe par :

«Les communes membres sont répertoriées à l'annexe I qui fait partie intégrante des présents statuts.»

Variante B : Remplacer le deuxième paragraphe par :

«Les communes membres sont Chigny, Clarmont, Denens, Denges, Echandens, Echichens, Ecublens, Hautemorges, Lonay, Morges, Préverenges, Tolochenaz, Vaux-sur-Morges, Vufflens-le Château et Yens.» et supprimer l'annexe I.

La variante A est soutenue par une majorité de la commission et la variante B par une minorité.

– **Annexe I :**

Variante A : Conserver l'**annexe I** sans modification.

Variante B : Supprimer l'**annexe I**.

– **Article 35 :**

Ajouter un nouvel article 35 ayant la teneur suivante :

«Toutes les annexes font partie intégrante des statuts.»

2. ADHÉSION DE NOUVELLES COMMUNES

De manière globale et en cohérence avec ce qui précède :

- la commission est d'avis que les communes qui souhaitent adhérer à l'ERM doivent obtenir l'aval, non seulement du comité de direction et/ou de conseil intercommunal, mais également l'aval des communes membres, c'est-à-dire l'aval des municipalités et des conseils généraux ou communaux des communes membres;
- une minorité de la commission considère que l'aval de toutes les communes est nécessaire;
- une majorité de la commission considère que l'aval d'une majorité qualifiée est suffisante; une majorité qualifiée de quatre cinquièmes lui semble raisonnable.

Cette position a des conséquences sur les articles suivants :

– **Article 13 :**

Remplacer la lettre j de l'**article 13** par :

«préavis sur l'admission des nouvelles communes,»

– **Article 27 :**

Remplacer les deux premiers paragraphes de l'article 27 par les paragraphes suivants :

«Les communes non membres de l'Association qui désirent faire épurer leurs eaux doivent en présenter la demande au conseil intercommunal, qui préavise sur la requête.

Elles doivent obtenir le préavis favorable du conseil intercommunal et l'approbation d'une majorité qualifiée de quatre cinquièmes des communes membres, et verser une participation financière fondée sur des règles similaires à celles des communes fondatrices.»

– **Article 35 :**

Ajouter un nouvel article 35 ayant la teneur suivante :

«Toutes les annexes font partie intégrante des statuts.»

3. COMMISSIONS DE GESTION ET DES FINANCES

Au passage, la commission fait une observation marginale sur les commissions de gestion et des finances. Si elle peut comprendre la division de la commission de gestion en deux commissions (**article 10** : gestion et finances), elle peine à comprendre que les deux commissions n'aient pas le même mode de fonctionnement, et qu'en particulier une de deux commissions (gestion) soit élue pour un an, et l'autre (finances) pour cinq ans. La commission propose de rétablir l'équité avec une élection pour la législature des deux commissions, pour autant toutefois que la surcharge de travail pour les commissaires ne soit pas considérée comme insupportable. Cette proposition aurait des incidences sur les articles suivants :

– **Article 13 :**

Remplacer la lettre b de l'**article 13** par :

«élire la commission de gestion au début de la législature et pour la durée de celle-ci.»

– **Article 18 :**

Remplacer la première phrase de l'**article 18** par :

«Le conseil élit au début de chaque législature et pour la durée de celle-ci une commission de gestion formée de sept membres issus de ses rangs.»

4. POURQUOI FAIRE SIMPLE QUAND ON PEUT COMPLIQUER ?

La formulation de la première phrase de l'**article 17** («Le comité de direction ne peut délibérer que si le nombre de membres présents forme la majorité absolue du nombre total de ses membres») interroge. Comme le comité de direction est composé de cinq membres (**article 14**), il suffirait de dire, pour obtenir le même niveau de précision :

«Le comité de direction ne peut délibérer que si trois membres au moins sont présents».

La commission suggère à la Municipalité de proposer cette simplification à l'**article 17**.

5. PLAFOND D'ENDETTEMENT

Le plafond d'endettement, évoqué à l'**article 21** qui renvoie aux **annexes IV** et **V**, effraie. La commission attire l'attention de la Municipalité sur deux difficultés :

1. les chiffres sont impressionnants; au moment de voter un plafond d'endettement de cent millions de francs (**annexe IV**), il est probable que bon nombre de conseillers communaux auront de sérieuses réticences;
2. les explications techniques (**annexe V**) sont incompréhensibles; cela ne peut que renforcer les résistances de Conseil communal à l'égard du plafond d'endettement.

En conséquence, la commission encourage la Municipalité à entreprendre très vite une opération d'information et de transparence, faute de quoi il risque d'y avoir quelques désillusions dans quelques mois au moment de l'adoption des nouveaux statuts par le Conseil communal.

6. IMPÔTS ET TAXES

La modification de l'**article 30** (ajout de «toute taxe») a semé toute sorte d'interrogations au sein de la commission :

- à partir du moment où on sait qu'il n'y a qu'une seule taxe concernée d'une hauteur de CHF 200.00, est-ce vraiment au niveau des statuts qu'il faut régler ce problème ?
- dans cette nouvelle formulation, l'**article 30** ne risque-t-il pas de provoquer des contestations en cas de l'introduction ultérieure de nouvelles taxes ?
- cet **article 30** n'est-il pas l'occasion pour l'ERM de s'octroyer en cachette et à l'avance des cadeaux dont les montants sont inconnus ?
- puisqu'il n'y a qu'une seule taxe concernée, ne serait-t-il pas plus simple de la mentionner explicitement, ce qui éviterait toute ambiguïté et toute fâcherie ultérieure ?

Ces remarques amènent la commission à s'interroger sur le bien-fondé de la modification de cet article.

Par ailleurs, la commission rappelle ici que le Conseil communal a adopté, en novembre 2016, sur la base du préavis N° 33/9.16 de la Municipalité, un nouveau règlement sur la distribution de l'eau, adapté aux modifications de la loi cantonale sur la distribution de l'eau. La commission n'en cite ici que trois courts extraits :

«La modification de la LDE (Loi sur la distribution de l'Eau) par le Grand Conseil a pour but principal l'adaptation de la LDE aux exigences procédurales découlant du droit fédéral. [...]

La modification la plus importante est que le prix de l'eau constitue aujourd'hui une taxe causale de droit public et que, par conséquent, s'agissant désormais de taxes, le principe de légalité exige que celles-ci sont prévues dans une base légale formelle qui définit le cercle des contribuables qui sont assujettis, leurs objets et leurs modalités de calcul. On ne parle plus par conséquent de prix de l'eau mais de taxes pour tout ce qui concerne les consommateurs qui doivent être alimentés selon les obligations légales, à savoir de fournir l'eau nécessaire à la consommation (eau potable) et à la lutte contre le feu dans les zones à bâtir et les zones spéciales qui autorisent la construction de bâtiments, conformément à la législation sur l'aménagement du territoire et les constructions.

Les comptes qui concernent ces taxes sont des comptes affectés et par conséquent doivent être équilibrés, ce qui veut dire que les excédents de recettes qui pourraient survenir lors de la vente de l'eau, sont exclusivement affectés au service de l'eau, via des fonds de réserve.»

En l'état de ces règlements en vigueur depuis quatre ans, l'eau potable est donc une taxe. La modification de l'article 3 amènerait ainsi la ville de Morges à devoir payer l'eau potable utilisée par l'ERM (taxe consommation d'eau, taxe location compteur, taxe abonnement première unité locative, taxe abonnement unités locatives suivantes), ce qui est tout de même un peu piquant. En conséquence, la commission propose le retour de cet article 3 à la formulation d'origine («L'Association est exonérée de l'impôt communal de la part des communes membres.») ou l'énumération stricte des taxes concernées («L'Association est exonérée de l'impôt communal et de la taxe forfaitaire entreprises et commerces pour la gestion des déchets de la part des communes membres.»)

7. STATUT DES ANNEXES

Pour lever toute ambiguïté sur le statut des annexes et le rôle des annexes en regard des statuts, il serait bienvenu de clarifier leur statut dans un nouvel article qui pourrait avoir la teneur suivante :

– **Article 35** : «Toutes les annexes font partie intégrante des statuts.»

Cela lèverait en tout cas une partie des questions et imprécisions de l'**article 1** et de la liste des communes.

La commission suggère à la Municipalité d'adopter cette proposition pour un **nouvel article 35**.

8. LISTE RÉCAPITULATIVE PAR ARTICLE

Reprises dans l'ordre des articles, les propositions et remarques de la commission, prises le plus souvent à la majorité et non à l'unanimité, sont les suivantes :

– **Article 1** :

Texte proposé par Comité de direction

Article 1 Dénomination

L'Association intercommunale pour l'épuration des eaux usées de la région morgienne [ERM] est une association de communes régie par les présents statuts et par les articles 112 à 127 de la loi sur les communes (ci-après nommée LC).

Les communes membres sont répertoriées à l'annexe I des présents statuts.

Variante A : Remplacer le deuxième paragraphe par :

«Les communes membres sont répertoriées à l'annexe I qui fait partie intégrante des présents statuts.»

Variante B : Remplacer le deuxième paragraphe par :

«Les communes membres sont Chigny, Clarmont, Denens, Denges, Echandens, Echichens, Ecublens, Hautemorges, Lonay, Morges, Préverenges, Tolochenaz, Vaux-sur-Morges, Vufflens-le Château et Yens.» et supprimer l'annexe I.

– **Article 13, lettre b :**

Texte proposé par Comité de direction

Article 13 Compétences

Le conseil intercommunal a les compétences suivantes :

[...]

b. élire la commission de gestion pour un an, avec rééligibilité,

[...]

Remplacer la lettre b de **l'article 13** par :

«élire la commission de gestion au début de la législature et pour la durée de celle-ci.»

– **Article 13, lettre j :**

Texte proposé par Comité de direction

Article 13 Compétences

Le conseil intercommunal a les compétences suivantes :

[...]

j. décider de l'admission de nouvelles communes,

[...]

Remplacer la lettre j de **l'article 13** par :

«préaviser sur l'admission des nouvelles communes.»

– **Article 18 :**

Texte proposé par Comité de direction

Article 18 Composition et rôle

Le conseil intercommunal élit chaque année (période du 1er juillet au 30 juin) une commission de gestion formée de sept membres issus de ses rangs. [...]

Remplacer la première phrase de **l'article 18** par :

«Le conseil élit au début de chaque législature et pour la durée de celle-ci une commission de gestion formée de sept membres issus de ses rangs.»

– **Article 21, avec annexes IV et V :**

Texte proposé par Comité de direction

Annexe IV Le plafond d'endettement est fixé à CHF 100'000'000.--

[Article 21]

Texte proposé par Comité de direction

Annexe V Clés de répartition

Prévoir une sérieuse information sur le plafond d'endettement et le mode de répartition des charges, pour rassurer le Conseil communal.

– **Article 27 :**

Texte proposé par Comité de direction

Article 27 Adhésion de nouvelles communes

Les communes non membres de l'Association qui désirent faire épurer leurs eaux doivent en présenter la demande au conseil intercommunal, qui statue sur la requête.

Elles doivent obtenir l'approbation du conseil intercommunal et verser une participation financière fondée sur des règles similaires à celles des communes fondatrices.

Remplacer les deux premiers paragraphes de l'article 27 par les paragraphes suivants :

«Les communes non membres de l'Association qui désirent faire épurer leurs eaux doivent en présenter la demande au conseil intercommunal, qui préavise sur la requête.

Elles doivent obtenir le préavis favorable du conseil intercommunal et l'approbation d'une majorité qualifiée de quatre cinquièmes des communes membres, et verser une participation financière fondée sur des règles similaires à celles des communes fondatrices.»

– **Article 30 :**

Texte proposé par Comité de direction

Article 30 Impôts

L'Association est exonérée de toute taxe ou impôt cantonal de la part des communes membres.

Formulation proposée :

«L'Association est exonérée de l'impôt communal et de la taxe forfaitaire entreprises et commerces pour la gestion des déchets de la part des communes membres.»

– **Article 35 :**

Ajouter un nouvel article 35 ayant la teneur suivante :

«Toutes les annexes font partie intégrante des statuts.»

– **Annexe I :**

Variante A : Conserver l'**annexe I** sans modification.

Variante B : Supprimer l'**annexe I**.

9. CONCLUSION ET RECOMMANDATION

Ce rapport est appuyé par sept membres sur neuf de la commission consultative. Deux membres s'abstiennent.

Dans cette adoption des statuts révisés de l'ERM, la problématique centrale est l'adhésion des nouvelles communes. Ce point, comme dans d'autres associations intercommunales, est un objet de crispation, car deux points de vue s'affrontent :

- celui du comité de direction, qui tente par des moyens pas toujours très limpides de déléguer la responsabilité de décider de l'adhésion de nouvelles communes au comité de direction et au Conseil intercommunal,
- le bon sens, malheureusement mal soutenu par la Loi sur les communes, mal rédigée, qui considère comme une évidence qu'un point aussi fondamental, qui a des effets sur tous les aspects de l'Association (finances, modification de la répartition des charges, des tâches principales, des règles de représentation, du capital de dotation, etc) ne peut échapper à une décision des communes membres, autrement dit de chaque Municipalité et de chaque conseil général ou communal.

Il y a plusieurs moyens d'éviter ce dérapage et la commission en propose quelques-uns.

La commission recommande à la Municipalité de ne pas accepter la révision des statuts de l'ERM telle que proposée si elle ne reçoit pas la garantie clairement explicitée de conserver la compétence quant à la décision de l'adhésion de nouvelles communes.

La commission attire l'attention de la Municipalité sur quelques autres points moins fondamentaux :

- la liste des communes membres et l'emplacement où figure cette liste, qui reflète les préoccupations précédentes (**article 1**);
- le texte de l'**article 17** qui mériterait une simplification;
- le mode d'élection des commissions de gestion et des finances qui mériterait d'être coordonné (**articles 13 et 18**);
- l'épouvantail du plafond d'endettement (**article 21**);
- l'encaissement ou la dispense de taxes qui n'est pas d'une limpidité flamboyante (**article 30**);
- la mention explicite que les annexes font partie intégrante des statuts (**article 35** nouveau).

La commission reste à disposition de la Municipalité pour de plus amples développements si nécessaire.

Au surplus, la commission consultative souhaite que ce rapport soit diffusé auprès des membres du Conseil communal, puisque la plupart des considérations formulées concernent également le Conseil communal.

Pour la commission :

Pierre Marc Burnand, président-rapporteur

Rapport adressé à la Municipalité en date du 21 novembre 2020.

**Copie au Conseil communal, avec les documents en vue de la séance du
2 décembre 2020**