

Les syndicats mixtes en 70 questions-réponses

Fonctionnement
institutionnel, relations
avec les intercommunalités,
exercice des compétences,
financement



Les syndicats mixtes en 70 questions-réponses

Fonctionnement institutionnel,
relations avec les intercommunalités,
exercice des compétences, financement

Catherine DONOU • Territoires Conseils

Chargée de mission Intercommunalités, communes nouvelles
catherine.donou@caissedesdepots.fr

Sylvie JANSOLIN • Territoires Conseils

Chargée de mission Finances et Fiscalité
sylvie.jansolin@caissedesdepots.fr

Justine LEHMANN, Benjamin ROUGERON, Myriam HAMMANI

Experts associés • Territoires Conseils

Simon MAUROUX • AdCF – Intercommunalités de France

Responsable des affaires juridiques et institutionnelles
s.mauroux@adcf.asso.fr

Raphaël MEYER • AdCF – Intercommunalités de France

Conseiller juridique
r.meyer@adcf.asso.fr

Territoires Conseils
un service Banque des Territoires



*Publication réalisée à partir des fiches rédigées par
Etienne Faure, expert associé à Territoires Conseils*

Sommaire

CHAPITRE 1 : VIE DU SYNDICAT MIXTE 9

1.1. CRÉATION 9

- 1 • Qu'est-ce qu'un syndicat mixte « fermé » ou « ouvert » ?
- 2 • Quelles sont les caractéristiques des syndicats mixtes de pays ?
- 3 • Quelles sont les caractéristiques des syndicats mixtes constitués en PETR ?
- 4 • Quelles sont les caractéristiques d'un syndicat mixte « pôle métropolitain » ?
- 5 • Quelles sont les caractéristiques des syndicats mixtes de parc naturel régional ?
- 6 • Comment le classement démographique d'un syndicat mixte est-il déterminé ?

1.2. ADHÉSION 16

- 7 • Un syndicat mixte peut-il être constitué uniquement d'EPCI membres ?
- 8 • Un syndicat mixte peut-il être « à la carte » et, si oui, dans quelles conditions ?
- 9 • Une intercommunalité à fiscalité propre et ses communes membres peuvent-elles adhérer au même syndicat mixte ?
- 10 • Une communauté de communes peut-elle adhérer à un syndicat mixte pour une partie seulement de son territoire ?
- 11 • Après fusion, une intercommunalité à fiscalité propre continue-t-elle d'adhérer à un syndicat mixte ?
- 12 • Une intercommunalité fusionnée peut-elle faire évoluer son adhésion au sein d'un syndicat mixte ?
- 13 • Un syndicat mixte peut-il adhérer à un autre syndicat mixte ?
- 14 • Des syndicats mixtes peuvent-ils fusionner entre eux ?
- 15 • Dans quelles conditions un syndicat mixte peut-il adhérer à une association loi 1901 ?

1.3. SUBSTITUTION ET RETRAIT 25

1.3.1. Substitution

- 16 • Lorsqu'une intercommunalité à fiscalité propre et un syndicat mixte ont le même périmètre, celle-ci se substitue-t-elle de plein droit au syndicat mixte ?
- 17 • Représentation-substitution d'une intercommunalité à fiscalité propre au sein des syndicats : quels sont les principes ?
- 18 • Représentation-substitution d'une intercommunalité à fiscalité propre au sein des syndicats : quelles sont les incidences institutionnelles ?

1.3.2. Retrait

- 19 • Lorsqu'une communauté de communes ou un syndicat de communes membre d'un syndicat mixte souhaite s'en retirer, leurs communes membres doivent-elles donner leur accord ?
- 20 • Quelles sont les différentes possibilités de retrait d'un syndicat mixte ?

1.4. DISSOLUTION 30

- 21 • En cas de dissolution d'un syndicat mixte, que devient le personnel ?
- 22 • La consultation des collectivités adhérentes d'un syndicat mixte est-elle obligatoire pour engager une procédure de dissolution ?
- 23 • Quelles sont les incidences de l'adhésion d'un syndicat mixte à un autre syndicat mixte pour la totalité de ses compétences ?

CHAPITRE 2 : FONCTIONNEMENT DU SYNDICAT MIXTE	35
2.1. REPRÉSENTATION STATUTAIRE	35
24 • Comment s'appliquent les règles de représentation des membres d'un syndicat mixte ?	
2.2. MANDAT DES DÉLÉGUÉS SYNDICAUX	37
2.2.1. Élection ; représentation	
25 • Parmi quelles assemblées les délégués représentant les adhérents d'un syndicat mixte doivent-ils être désignés ?	
26 • Quelle est la durée du mandat des délégués des membres d'un syndicat mixte ?	
27 • Quelles sont les incidences du renouvellement du conseil communautaire sur le fonctionnement des syndicats auxquels la communauté adhère ?	
2.2.2. Indemnités ; remboursement de frais	
28 • Comment fixer les indemnités allouées aux présidents et vice-présidents d'un syndicat mixte ?	
29 • Le syndicat mixte peut-il décider d'allouer des indemnités à des membres du bureau qui ne sont ni président ni vice-président ?	
30 • Les membres du bureau ou d'autres délégués peuvent-ils obtenir le remboursement de frais engagés au nom du syndicat mixte ?	
2.3. MODIFICATIONS STATUTAIRES ET MAJORITÉS	42
31 • En l'absence de précision des statuts, quelles sont les règles applicables au syndicat mixte ? Peut-on appliquer les dispositions du CGCT concernant les syndicats de communes ?	
32 • Selon quelles majorités les modifications des statuts peuvent-elles être décidées ?	
33 • La majorité qualifiée requise pour qu'un syndicat mixte fermé s'étende doit-elle être calculée en fonction des communes membres des intercommunalités qui composent le syndicat mixte ?	
34 • Comment s'apprécie les conditions de quorum et quelles sont les règles à respecter pour garantir la validité des délibérations ?	
2.4. TRANSFERTS ET RESTITUTIONS DE COMPÉTENCES	46
35 • Quelles sont les conséquences pour un syndicat mixte d'une extension de compétences ou d'une extension de périmètre d'une intercommunalité membre ?	
36 • Comment envisager la reprise par le syndicat mixte du personnel d'une association dont il reprend l'activité ?	
2.5. MODALITÉS D'EXERCICE DES COMPÉTENCES	49
2.5.1. Marchés publics ; mandats	
37 • Entre le premier tour des élections locales et la désignation des nouveaux délégués du syndicat mixte, la commission d'appel d'offres peut-elle faire des choix en matière de marchés publics ?	
38 • Le principe de proportionnalité doit-il s'appliquer dans la désignation des membres de la commission d'appel d'offres (CAO) des syndicats mixtes ?	
39 • Comment est composée une commission d'appel d'offres en cas de groupement de commandes auquel prend part un syndicat mixte ?	
40 • Comment les séances de la commission d'appel d'offres (CAO) se déroulent-elles ?	
41 • Un syndicat mixte peut-il se voir confier, comme mandataire, tout ou partie des attributions du maître d'ouvrage ?	

2.5.2. Mutualisations

- 42 • Les syndicats mixtes peuvent-ils avoir des services partagés avec leurs membres adhérents ou non membres ?
- 43 • Un syndicat mixte peut-il utiliser des équipements collectifs appartenant à des collectivités, des intercommunalités et autres syndicats mixtes ou réciproquement, sans lien d'adhésion ?

2.5.3. Coopérations

- 44 • Un syndicat mixte peut-il décider de mettre en œuvre une entente ?
- 45 • Quel rôle un syndicat mixte peut-il jouer en matière de coopération transfrontalière ?

CHAPITRE 3 : SPÉCIFICITÉS RELATIVES À CERTAINES COMPÉTENCES 59

3.1. GESTION DES MILIEUX AQUATIQUES ET PRÉVENTION DES INONDATIONS (GEMAPI) 59

- 46 • Établissement public territorial de bassin (EPTB) et établissements publics d'aménagement et de gestion de l'eau (EPAGE) : différences et points communs avec les syndicats mixtes ?
- 47 • Quelles sont les possibilités de transformation d'un syndicat mixte en EPAGE et EPTB ?
- 48 • Les intercommunalités compétentes en matière de GEMAPI peuvent-elles adhérer à plusieurs syndicats mixtes et/ou EPTB/EPAGE ?

3.2. EAU ET ASSAINISSEMENT 64

- 49 • Dans quelles conditions des syndicats mixtes peuvent-ils mettre en œuvre en tout ou partie la compétence eau et assainissement ?

3.3. URBANISME 67

- 50 • Un syndicat mixte peut-il à la fois élaborer un schéma de cohérence territoriale (SCOT) et être compétent pour un pays ?
- 51 • Un syndicat mixte peut-il exercer la compétence d'élaboration d'un plan local d'urbanisme (PLU) ?
- 52 • Comment appliquer un SCOT exécutoire sur le territoire d'une commune qui a récemment rejoint une intercommunalité membre du syndicat de SCOT ?
- 53 • Dans quelles conditions un syndicat mixte peut-il exercer la compétence d'élaboration d'un schéma de cohérence territoriale (SCOT) ?

3.4. TOURISME 71

- 54 • Plusieurs intercommunalités à fiscalité propre peuvent-elles constituer un office de tourisme à l'échelle supra-intercommunale ?
- 55 • Un syndicat mixte peut-il créer un office de tourisme et en assurer le fonctionnement ?

3.5. TRANSPORTS 73

- 56 • Dans quelles conditions un syndicat mixte peut-il intervenir en matière de transports urbains ?

3.6. HABITAT 75

- 57 • Un syndicat mixte peut-il établir un PLH ?
- 58 • Un syndicat mixte peut-il signer et mettre en œuvre une OPAH ?

- 59** • Quelles sont les normes comptables applicables aux syndicats mixtes ?
- 60** • Un syndicat mixte doit-il présenter un rapport et organiser un débat sur les orientations générales du budget ?
- 61** • Quels sont les contrôles budgétaires auxquels sont soumis les syndicats mixtes ?
- 62** • Comment sont calculées les contributions des membres du syndicat mixte ?
- 63** • Un syndicat mixte peut-il instaurer et percevoir la taxe de séjour ?
- 64** • Un syndicat mixte compétent peut-il instituer un prélèvement sur le produit brut des jeux de casinos ?
- 65** • Un syndicat mixte compétent peut-il instituer la taxe GEMAPI ?
- 66** • Un syndicat mixte peut-il être bénéficiaire de la DETR ?
- 67** • Un syndicat mixte peut-il être bénéficiaire de la dotation de soutien à l'investissement local (DSIL) ?
- 68** • Un syndicat mixte peut-il percevoir le Fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA) ?
- 69** • Un syndicat mixte peut-il bénéficier de fonds de concours de la part de ses membres ?
- 70** • Comment se constitue le patrimoine d'un syndicat ? Comment les transferts patrimoniaux peuvent-ils être mis en œuvre au profit d'un syndicat mixte ?



1

VIE DU SYNDICAT MIXTE

1.1

Création & typologie

1 | Qu'est-ce qu'un syndicat mixte « fermé » ou « ouvert » ?



CONSTAT

Le syndicat mixte est un établissement public de coopération locale, ne constituant toutefois pas un établissement public de coopération intercommunale (EPCI), qui associe des collectivités territoriales et/ou des groupements de collectivités. Ce statut d'établissement permet d'exercer certaines compétences sur un territoire dépassant notamment les périmètres de plusieurs EPCI (transports urbains, SCOT...). Les syndicats mixtes voient également leur rôle se confirmer à une échelle supra-intercommunale : outre les organismes de gestion des parcs naturels régionaux (PNR), on note la constitution de pôles d'équilibre territorial rural (PETR) et de pôles métropolitains.



RÉPONSE

On distingue au sein des syndicats mixtes :

- les syndicats mixtes « fermés » : ils sont composés exclusivement de communes et d'établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) – intercommunalités ou syndicats – ou uniquement d'EPCI.
- les syndicats mixtes « ouverts » : ils comprennent au moins une collectivité territoriale ou un groupement de collectivités, et y associent d'autres personnes publiques (par exemple : régions, départements, la métropole de Lyon, syndicats mixtes fermés pour l'exercice de certaines compétences, chambres de commerce et d'industrie territoriales, d'agriculture, de métiers, autres établissements publics...).

Sources

SM fermé : CGCT, art. L. 5711-1 et suivants
SM ouvert : CGCT, art. L. 5721-2 et suivants
PETR : CGCT, art. L. 5741-1 et suivants
Pôles métropolitains : CGCT, art. L. 5731-1 et suivants

Les syndicats mixtes fermés (CGCT, art. L. 5711-1), sont soumis aux dispositions applicables aux syndicats de communes. Concernant leur création, à défaut d'unanimité le projet de statuts d'un syndicat mixte « fermé » de droit commun devra être approuvé par les organes délibérants au moins à la majorité qualifiée prévue à l'article L. 5211-5 du code général des collectivités territoriales. On note un régime

spécifique pour les pôles métropolitains et les PETR en matière de création, de fonctionnement et de compétences.

Les syndicats mixtes ouverts (CGCT, art. L. 5721-2 et suivants) définissent librement l'essentiel de leurs règles de fonctionnement dans leurs statuts. L'unanimité des organes délibérants des personnes morales intéressées est nécessaire pour la création de la structure.

2 | Quelles sont les caractéristiques des syndicats mixtes de pays ?



CONSTAT

Les syndicats mixtes, préexistants ou nouvellement créés, figurent parmi les structures actuellement constitutives des pays. Ils peuvent présenter des compositions et des fonctionnements variables.



RÉPONSE

Les syndicats mixtes « de pays » ne sont pas des catégories particulières de syndicat mixte. La loi du 16 décembre 2010 avait abrogé l'ancienne définition légale. La création de nouveaux n'est plus possible. Le ministère de l'Intérieur précise que « le législateur n'a ni remis en cause les structures porteuses de pays existantes à cette date ni l'exécution des contrats de pays conclus avant cette abrogation qui continuent à être exécutés dans les conditions antérieures jusqu'à leur échéance, figeant définitivement le périmètre et les missions concernés par ces contrats. Aussi, actuellement, les syndicats mixtes de pays, s'ils n'ont pour seul objet que la mise en œuvre d'une charte de pays, ont vocation à être dissous dès que les contrats conclus en application de celle-ci arriveront à échéance. En revanche, les syndicats mixtes de pays dont les statuts prévoient d'autres compétences que la mise en œuvre d'une charte de pays, peuvent perdurer mais seulement pour l'exercice de ces autres missions. » Ils relèvent du régime des syndicats mixtes fermés (le plus souvent constitué désormais en pôles d'équilibre territorial rural (PETR) ou éventuellement ouverts.

L'objet statutaire d'un syndicat mixte « de pays » peut inclure à la fois :

- l'exercice d'activités d'études, d'animation ou de gestion nécessaires à la mise en œuvre des projets économiques, sociaux, environnementaux, d'aménagement de l'espace et de promotion de la transition écologique, culturels et touristiques d'intérêt collectif prévus par le projet de territoire du pays ;
- la conclusion de contrats engageant ses membres avec l'Europe, l'État, le conseil régional, le conseil départemental ainsi que tout autre organisme public ou privé et portant sur les principales politiques qui concourent au développement durable du pays ;
- éventuellement l'exercice d'autres compétences. Un syndicat mixte préexistant, déjà compétent pour d'autres actions ou compétences sur le territoire correspondant au périmètre du pays, peut donc être utilisé. Le cas échéant, le syndicat mixte devra faire évoluer ses statuts et deviendra alors « à la carte » pour distinguer ce pour quoi telle collectivité ou groupement adhère. Il peut notamment avoir intérêt à évoluer en pôles d'équilibre territorial rural (PETR).

Sources

CGCT, art. L. 5711-1 et suivants, L. 5721-2 et suivants, L. 5741-1 et suivants, modifiés par la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 ;
rép. min. n° 01044, JO Sénat du 19 octobre 2017

3 | Quelles sont les caractéristiques des syndicats mixtes constitués en PETR ?



CONSTAT

Avec la création des pôles d'équilibre territorial et rural (PETR), la structuration des pays et leur fonctionnement ont été relancés. Le PETR est un établissement public constitué par accord entre plusieurs intercommunalités à fiscalité propre, au sein d'un périmètre d'un seul tenant et sans enclave. Une intercommunalité à fiscalité propre ne peut appartenir à plus d'un PETR. Le PETR est soumis aux règles applicables aux syndicats mixtes « fermés » (CGCT, art. L. 5711-1), sauf sur certains points.



RÉPONSE

La constitution d'un pôle d'équilibre territorial et rural (PETR) peut résulter d'une création ex nihilo ou d'une transformation d'un syndicat mixte existant.

La création du PETR est décidée par délibérations concordantes des organes délibérants des intercommunalités à fiscalité propre. Elle est approuvée par arrêté du représentant de l'État dans le département où le projet de statuts du pôle fixe son siège.

La transformation volontaire en PETR d'un syndicat mixte composé exclusivement d'intercommunalités à fiscalité propre, au sein d'un périmètre d'un seul tenant et sans enclave, est possible, sur proposition du comité syndical, par délibérations concordantes des intercommunalités membres du syndicat. Les conseils communautaires se prononcent dans un délai de trois mois à compter de la notification à leur président de la délibération proposant la transformation. À défaut, leur décision est réputée favorable.

L'ensemble des biens, droits et obligations du syndicat transformé sont transférés au PETR qui est substitué de plein droit au syndicat dans toutes les délibérations et tous les actes de ce dernier à la date de la transformation. Les contrats sont exécutés dans les conditions antérieures jusqu'à leur échéance, sauf accord contraire des parties. L'ensemble des personnels du syndicat mixte est réputé relever du PETR, dans les conditions de statut et d'emploi qui sont les siennes.

Le PETR est soumis aux règles applicables aux syndicats mixtes « fermés » (L 5711-1 du CGCT), sauf sur les points suivants :

- la répartition des sièges de son comité syndical entre les intercommunalités qui le composent tient compte du poids démographique de chacun des membres. Chaque intercommunalité dispose d'au moins un siège et aucun d'entre eux ne peut disposer de plus de la moitié des sièges ;
- une conférence des maires réunit au moins une fois par an les maires des communes du périmètre du PETR. Elle est notamment consultée lors de l'élaboration, de la modification et de la révision du projet de territoire ;
- un conseil de développement territorial réunit les représentants des acteurs économiques, sociaux, culturels, éducatifs, scientifiques et associatifs du PETR. Il est consulté sur les principales orientations du comité syndical ou toute question d'intérêt territorial ;
- dans les douze mois de sa mise en place, le PETR élabore un projet de territoire pour le compte et en partenariat avec les intercommunalités membres. Le projet de territoire définit les conditions du développement économique, écologique, culturel et social dans le périmètre du PETR et précise les actions en matière de développement économique, d'aménagement de l'espace et de promotion de la transition écologique conduites par les intercommunalités ou, en leur nom et pour leur compte, par le PETR. Le comité syndical du pôle peut décider

Sources

CGCT, art. L. 5711-1 et suivants, L. 5721-2 et suivants, L. 5741-1 et suivants

d'associer les conseils généraux et régionaux intéressés à l'élaboration du projet de territoire. Il doit être compatible avec les SCOT applicables dans le périmètre du pôle et avec la charte du PNR lorsque son périmètre recouvre celui d'un PNR. Une convention détermine alors les conditions de coordination de l'exercice de leurs compétences sur leur périmètre commun ;

- la mise en œuvre du projet de territoire fait l'objet d'un rapport annuel adressé à la conférence des maires, au conseil de développement territorial, aux intercommunalités membres du pôle et aux conseils généraux et régionaux associés à son élaboration. Il est révisé, dans les mêmes conditions, dans les douze mois suivant le renouvellement général des organes délibérants des intercommunalités qui le composent ;
- pour la mise en œuvre du projet de territoire, le PETR, les intercommunalités membres et, le cas échéant, les conseils généraux et régionaux associés, concluent une convention déterminant les missions déléguées au PETR

pour être exercées en leur nom (durée, conditions financières, mise à disposition du PETR des services des intercommunalités, des conseils généraux et régionaux).

Le PETR et les intercommunalités membres peuvent se doter de services unifiés (conditions prévues à l'article L. 5111-1-1 du CGCT). Lorsque le périmètre du PETR correspond à celui d'un SCOT, le pôle peut se voir confier, par les EPCI membres, l'élaboration, la révision et la modification de ce schéma. Lorsque le périmètre du PETR recouvre partiellement un ou plusieurs SCOT, le pôle peut assurer, à la demande des intercommunalités qui le composent et pour son seul périmètre, la coordination des SCOT. Le PETR peut constituer le cadre de contractualisation infrarégionale et infra-départementale des politiques de développement, d'aménagement et de solidarité entre les territoires. À noter que le conseil syndical du PETR peut proposer aux intercommunalités qui le composent de fusionner.

4 | Quelles sont les caractéristiques d'un syndicat mixte « pôle métropolitain » ?



CONSTAT

Le pôle métropolitain est un établissement public constitué par accord entre des intercommunalités à fiscalité propre (et, le cas échéant, la métropole de Lyon), en vue d'actions d'intérêt métropolitain, afin de promouvoir un modèle d'aménagement, de développement durable et de solidarité territoriale.

À noter : une commune nouvelle, constituée à l'échelle d'une intercommunalité et ayant choisi le statut de commune-communauté, peut adhérer à un pôle métropolitain (son conseil municipal y exerce alors les compétences reconnues au conseil communautaire de l'intercommunalité membre du pôle).

Le pôle métropolitain relève du régime des syndicats mixtes « fermés » (art. L. 5711-1 du CGCT) ou « ouverts » (art. L. 5721-2 du CGCT lorsqu'une région, un département ou la métropole de Lyon en est membre) sous réserve des dispositions détaillées ci-dessous.



RÉPONSE

OBJET

Les organes délibérants des intercommunalités à fiscalité propre et, le cas échéant, les conseils régionaux, les conseils départementaux et le

conseil de la métropole de Lyon membres du pôle métropolitain se prononcent, par délibérations concordantes, sur l'intérêt métropolitain des compétences qu'ils transfèrent ou des actions qu'ils délèguent au pôle métropolitain.



COMPOSITION

Le pôle métropolitain regroupe des intercommunalités à fiscalité propre dont l'un d'entre eux au moins compte plus de 100 000 habitants. Par dérogation le pôle métropolitain peut regrouper, sur un territoire d'un seul tenant et sans enclave, des intercommunalités à fiscalité propre comprenant au moins une intercommunalité de plus de 50 000 habitants, limitrophe d'un État étranger.

À la demande du conseil syndical du pôle métropolitain, les régions ou les départements sur le territoire desquels se situe le siège des structures intercommunales membres peuvent adhérer au pôle métropolitain.

CRÉATION

Le représentant de l'État dans le département siège du pôle métropolitain notifie pour avis le projet de création à l'assemblée délibérante de chaque département et de chaque région dont font partie les communes intéressées. À compter de cette notification, les assemblées délibérantes disposent d'un délai de trois mois pour se prononcer. À défaut de délibération dans ce délai, celle-ci est réputée favorable.

Cette création peut être décidée par arrêté du

représentant de l'État dans le département siège de l'intercommunalité à fiscalité propre dont la population est la plus importante.

FONCTIONNEMENT

Le pôle métropolitain est soumis aux règles applicables aux syndicats mixtes de droit commun (contributions budgétaires des membres adhérents, constitution d'un bureau, délégations éventuelles au bureau et au président, commissions, règlement intérieur, conditions de convocation et de délibérations, contrôle de légalité...). Par dérogation, les modalités de répartition des sièges au sein du comité syndical tiennent compte du poids démographique de chacun des intercommunalités. Chaque membre dispose d'au moins un siège et aucun membre ne peut disposer de plus de la moitié des sièges. Ces modalités sont fixées par les statuts du pôle métropolitain.

Dans le cadre de l'action extérieure des collectivités territoriales, le pôle métropolitain peut adhérer à un district européen, ou encore à un groupement européen de coopération territoriale de droit français. Une telle adhésion est sans incidence sur les règles qui régissent ces syndicats mixtes.

Sources
CGCT, art. L. 5731-1
à L. 5731-3, L. 1115-4-1
et L. 1115-4-2

5 | Quelles sont les caractéristiques des syndicats mixtes de parc naturel régional ?



CONSTAT

Le syndicat mixte d'aménagement et de gestion de parc naturel régional (PNR) est l'organe de gestion de tout parc appelé à se créer et à gérer le territoire classé. Il en assure l'aménagement et la gestion. En 2021, la France compte 56 parcs naturels régionaux et 11 parcs nationaux.

Un parc naturel régional peut être créé sur un territoire dont le patrimoine naturel et culturel ainsi que les paysages présentent un intérêt particulier.



RÉPONSE

Les syndicats mixtes d'aménagement et de gestion du parc relèvent du régime des syndicats mixtes ouverts.

Cette personne morale assure la cohérence des engagements des collectivités territoriales, des

intercommunalités à fiscalité propre concernées et de l'État et en coordonne la mise en œuvre, notamment par une programmation financière pluriannuelle, l'évaluation de cette mise en œuvre et le suivi de l'évolution du territoire. Le syndicat

peut, dans le cadre de cette coordination, présenter des propositions d'harmonisation des schémas de cohérence territoriale.

Le syndicat mixte d'aménagement et de gestion du parc peut se voir confier par la région tout ou partie de la procédure de renouvellement du classement.

L'objet d'un syndicat mixte de parc est de :

- 1) protéger les paysages et le patrimoine naturel et culturel, notamment par une gestion adaptée ;
- 2) contribuer à l'aménagement du territoire ;
- 3) contribuer au développement économique, social, culturel et à la qualité de la vie ;
- 4) contribuer à assurer l'accueil, l'éducation et l'information du public ;
- 5) réaliser des actions expérimentales ou exemplaires et contribuer à des programmes de recherche

Le PNR est régi par une charte, mise en œuvre le syndicat mixte d'aménagement et de gestion, par l'ensemble des collectivités territoriales et des intercommunalités à fiscalité propre ayant approuvé la charte et par l'État, en lien avec les partenaires intéressés.

La charte définit les domaines d'intervention du syndicat mixte et les engagements de l'État, des collectivités territoriales et des intercommunalités à fiscalité propre permettant de mettre en œuvre les orientations et les mesures de protection, de mise en valeur et de développement qu'elle détermine.

La charte est établie à partir d'un diagnostic comprenant un inventaire du patrimoine et une analyse des enjeux environnementaux, culturels, sociaux et économiques du territoire. Elle comprend, notamment un rapport, un plan du parc représentant le périmètre de classement potentiel et le périmètre classé, des annexes, incluant en particulier la liste des communes figurant dans le périmètre d'étude, la liste des intercommunalités

l'ayant approuvée, un plan de financement pour les trois premières années, un rapport environnemental.

L'approbation du projet de charte emporte demande d'adhésion au syndicat mixte d'aménagement et de gestion du parc.

La charte est adoptée par décret portant classement ou renouvellement du classement en PNR, pour une durée de 15 ans, du territoire des communes comprises dans le périmètre de classement ou de renouvellement de classement approuvé par la région.

Ce décret est fondé sur la qualité patrimoniale du territoire, sur sa cohérence, sur la qualité du projet de charte, sur la détermination des collectivités territoriales et des intercommunalités à fiscalité propre à mener à bien le projet et sur la capacité du syndicat mixte d'aménagement et de gestion du parc à conduire le projet de façon cohérente.

Il peut être mis fin, par décret pris sur le rapport du ministre chargé de l'environnement, au classement du territoire en « parc naturel régional ». L'objet statutaire légal de ces syndicats n'est pas pour autant exclusif de l'exercice de compétences avec des contenus opérationnels précis. C'est le cas pour certains syndicats mixtes de parc exerçant des compétences explicitement confiées par les communes ou intercommunalités (GEMAPI, eau, assainissement, contrat rivière, entretien sentiers, SCOT, etc.) qui peuvent être, lorsque cela est nécessaire, exercées « à la carte ». Les PNR situés dans les massifs de montagne sont représentés dans les comités de massif, concourant ainsi à l'élaboration des prescriptions particulières de massif régies par le code de l'urbanisme.

Les syndicats mixtes de parc concourent à l'élaboration des SCOT et des PLU en tant que personnes publiques associées et sont habilités à donner leur avis sur un grand nombre de documents de planification (dont la liste figure à l'article R. 333-15 du code de l'environnement).

Sources

CGCT, art. L. 5721-1 et suivants; code de l'environnement, art. L. 333-1 et suivants et R. 333-1 et suivants



6 | Comment le classement démographique d'un syndicat mixte est-il déterminé ?



CONSTAT

Dès lors que le personnel est soumis au statut de la fonction publique territoriale, le classement démographique d'un syndicat mixte s'opère suivant les règles d'assimilation aux communes. C'est en fonction de ce classement que les possibilités de création de certains emplois, les niveaux de recrutement et de rémunération, les possibilités de délégations de signature seront déterminées. De ce classement dépendra notamment la détermination de l'échelle indiciaire applicable à un agent dont l'emploi est soumis à ce critère, de même qu'en cas de licenciement pour suppression d'emploi.

Les textes réglementaires ont ouvert la possibilité à un syndicat mixte composé exclusivement de collectivités territoriales ou de groupements de ces collectivités, de créer des emplois fonctionnels de directeur dès lors que cet établissement peut être assimilé à une commune de plus de 10 000 habitants (pour l'emploi de directeur) et 20 000 habitants (pour l'emploi de directeur-adjoint) sous réserve de certains critères.



RÉPONSE

Les critères de l'assimilation du syndicat mixte à une commune ont été précisés par décret. Il s'agit des compétences exercées par l'établissement, de l'importance de son budget et du nombre et de la qualification des agents à encadrer.

Cette assimilation est décidée par l'organe délibérant du syndicat mixte (le comité syndical).

À noter : La décision du comité syndical est soumise au contrôle de légalité du représentant de l'État et est, le cas échéant, susceptible de recours devant le juge administratif.

Ce contrôle visera notamment le cas où un écart manifestement excessif existe entre l'importance réelle du syndicat mixte et la catégorie démographique.

Pour rappel, les trois critères cumulatifs (l'importance du budget, le nombre et la qualification des agents à encadrer) doivent être pris en compte.

Bon à savoir : lorsqu'une intercommunalité, pour une partie seulement de son périmètre, est membre d'un syndicat mixte, le calcul ne tient compte que de la population des communes membres concernées.

Sources

Loi n° 84-53 du 26 janvier 1984, art. 53 ; décret n° 88-546 du 6 mai 1988 fixant la liste des établissements publics mentionnés à l'article 53 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984, modifié par les décrets n° 94-1156 du 28 décembre 1994, 2000-487 du 2 juin 2000, 2007-1828 du 24 décembre 2007 et n° 2018-840 du 4 octobre 2018 ; CGCT, art. L. 5211-9 ; CE 15 mai 1985, synd. mixte d'aménag. du Voironnais, req. n° 52358 ; CE 28 juillet 1995, district de la Moyenne Moselle.



7 | Un syndicat mixte peut-il être constitué uniquement d'EPCI membres ?



CONSTAT

La nécessité d'exercer des compétences sur un territoire plus vaste que le seul périmètre intercommunal peut amener plusieurs intercommunalités à se regrouper en une entité « supra-intercommunale ». C'est notamment le cas pour certaines compétences obligatoires (élimination des ordures ménagères, eau, assainissement, GEMAPI, etc.) ou facultatives des EPCI. Conjointement, le mécanisme de représentation-substitution des intercommunalités à fiscalité propre tend à remplacer les communes au sein des syndicats.



RÉPONSE

Un syndicat mixte peut n'être constitué que d'intercommunalités. Cette possibilité de composition limitée à des intercommunalités est prévue par l'article L. 5711-1 du CGCT qui mentionne à la fois les syndicats mixtes constitués exclusivement de communes et d'intercommunalités et ceux composés uniquement d'intercommunalités. Dans tous les cas, il s'agit donc d'un syndicat mixte « fermé ».

À noter : les intercommunalités composant ces syndicats mixtes peuvent être aussi bien à fiscalité propre (communautés de communes, d'agglomération, urbaines, métropoles...) qu'à contributions budgétaires ou fiscalisées (syndicats de communes).

La généralisation des intercommunalités à fiscalité propre a renforcé leur adhésion directe aux syndicats mixtes, en lieu et place de leurs communes membres. Cette tendance a été accrue avec le mécanisme de représentation-substitution des intercommunalités à fiscalité propre au sein de syndicats de communes, ces derniers devenant syndicats mixtes.

Dans ce contexte, des syndicats mixtes ont été progressivement limités dans leur composition aux seules intercommunalités à fiscalité propre.

Pour autant, ces syndicats mixtes fermés, restent statutairement en mesure d'accueillir à tout moment de nouvelles communes membres à titre individuel, et le cas échéant, à la carte. C'est notamment le cas lorsque des communes membres d'intercommunalités restent adhérentes du même syndicat mixte pour d'autres compétences que celles prises par leur intercommunalité de rattachement.

À noter : les PETR et les pôles métropolitains sont soumis à des compositions plus restrictives :

- des intercommunalités à fiscalité propre seulement et, le cas échéant, une commune nouvelle ;
- des intercommunalités à fiscalité propre d'un certain poids démographique et éventuellement une commune nouvelle, un département et une région.

8 | Un syndicat mixte peut-il être « à la carte » et, si oui, dans quelles conditions ?



CONSTAT

La possibilité pour une commune ou une intercommunalité d'adhérer à un syndicat mixte pour une partie des compétences exercées par ce dernier peut s'avérer intéressante pour toutes compétences sécables (assainissement, déchets ménagers, GEMAPI, etc.). L'adhésion à un syndicat mixte à la carte peut également être intéressante, à titre transitoire ou non, pour certains services n'intéressant pas tous les membres. Dans le cas des syndicats mixtes, cet intérêt peut être accru, compte tenu de la disparité des membres et de l'étendue de leur territoire.



RÉPONSE

Les deux types de syndicats mixtes (« fermés » ou « ouverts ») peuvent être constitués à la carte.

Pour les syndicats mixtes fermés (communes et intercommunalités), cette possibilité est ouverte sans restriction par transposition de l'article L. 5212-16 du CGCT.

Pour les syndicats mixtes ouverts, les modalités prévues aux statuts, lors de la création ou après leur modification permettent également de moduler l'objet pour lequel adhère une commune, une intercommunalité, un département, une région, une CCI, etc., qu'il s'agisse par exemple d'une simple mission de coordination ou d'une compétence transférée par les communes ou leurs groupements. Cette possibilité, pour les syndicats mixtes ouverts, est confirmée à contrario par l'article L. 5721-6-3 du CGCT qui permet aux communes le retrait d'une ou plusieurs compétences pour la ou les transférer à une communauté de communes dont elles sont membres. Elle est également explicitement validée dans le cas de l'exercice de la compétence SCOT ou éventuellement GEMAPI.

La création d'un syndicat mixte « à la carte » est soumise aux règles de droit commun applicables pour chacune des catégories : majorité qualifiée au moins pour les syndicats mixtes fermés, unanimité pour les syndicats mixtes ouverts.

En cas de préexistence du syndicat mixte, qui opte pour cette possibilité, une modification des statuts est préalablement nécessaire selon les modalités applicables à chacun : accord des membres consultés, à la majorité qualifiée applicable pour la création ou selon une règle prévue par les statuts des syndicats mixtes ouverts.

Comme pour les syndicats de communes « à la carte », les statuts devront clairement préciser certaines règles :

- la clé de répartition de la contribution des membres pour les dépenses, correspondant aux différentes missions ou compétences du syndicat mixte ainsi que les dépenses d'administration générale ;
- la représentation des différents membres selon l'objet des décisions (d'intérêt commun, comme le budget ou les statuts ; n'intéressant qu'une compétence donnée) ;
- les règles de fonctionnement spécifiques (quorum, règles de majorité...) ;
- les modalités de transfert ou de reprise des compétences ;
- les incidences en matière financière, patrimoniale et de personnel.

À noter : que l'article L. 5212-8 du CGCT (applicable aux syndicats mixtes fermés) permet, lorsque les statuts le prévoient, une élection des délégués en deux étapes :

Sources

Dispositions générales :
CGCT, art. L. 5711-1,
L. 5212-16, L. 5212-8,
L. 5721-2 et L. 5721-6-3
Syndicats mixtes
de SCOT : code de
l'urbanisme, art. L. 143-16
Syndicats mixtes de
GEMAPI : CGCT,
art. L. 5211-61 ;
code de l'environnement,
art. L. 213-12

- la désignation d'un collègue intermédiaire de représentants ;
- l'élection d'une partie des représentants par et parmi le collègue intermédiaire et qui sont appelés à siéger au sein du comité syndical.

Dans ce cadre-là, il est prévu que les représentants, sauf disposition contraire des statuts, sont habilités à prendre part au vote pour toute affaire mise en délibération pour laquelle au moins une commune représentée au sein du collège est concernée.

9 | Une intercommunalité à fiscalité propre et ses communes membres peuvent-elles adhérer au même syndicat mixte ?



CONSTAT

La répartition de certaines compétences et les situations préexistantes peuvent justifier le maintien de l'adhésion conjointe des communes et de leur communauté au sein d'un même syndicat mixte.



RÉPONSE

Une « double adhésion » n'est possible que si la distinction des compétences pour lesquelles les communes d'une part et la communauté d'autre part adhèrent est bien établie

À noter qu'en droit de l'intercommunalité, une même compétence communale ne peut être transférée à deux groupements différents. En effet, les communes ne peuvent adhérer à un syndicat mixte que pour des compétences qu'elles n'ont pas transférées à leur intercommunalité qui adhère elle-même au syndicat mixte. Celui-ci est alors nécessairement « à la carte ».

Cela implique un travail précis sur les statuts de l'intercommunalité et ceux du syndicat mixte pour éviter toute ambiguïté dans la rédaction des compétences transférées.

Par exemple, un syndicat mixte à la carte pourra accueillir à la fois des communes adhérant à titre individuel pour la compétence scolaire et leur intercommunalité qui y adhère pour la compétence transport scolaire.

À noter : les contributions financières au syndicat mixte sont respectivement dues par chaque membre au titre de compétences différentes. Pour les dépenses d'administration générale, la participation à

la charge de chaque membre doit être bien précisée pour éviter tout litige. Un travail dans la rédaction des statuts est également nécessaire pour éviter la surreprésentation d'une commune, en qualité de membre individuel au sein du syndicat.

Remarque : l'adhésion de la communauté de communes au syndicat mixte est subordonnée (sauf si les statuts en ont décidé autrement), à la consultation et à l'accord préalable des communes membres selon la condition de majorité requise pour la création de la communauté (majorité des deux tiers des conseils municipaux des communes représentant plus de la moitié de la population totale de celles-ci, ou de la moitié des communes intéressées représentant plus des deux tiers de la population totale, et, comprenant les communes dont la population est supérieure au quart de la population totale de la communauté).

Sources

CGCT, art. L. 5214-16,
L. 5214-27, L. 5211-5 II
et L. 5212-16

10 | Une communauté de communes peut-elle adhérer à un syndicat mixte pour une partie seulement de son territoire ?



CONSTAT

En principe, la communauté adhère pour l'ensemble de son périmètre à un syndicat mixte. Toutefois, sur un territoire vaste où de nombreuses intercommunalités sont présentes, la superposition partielle d'une intercommunalité avec le périmètre d'un syndicat mixte se présente fréquemment. De même une intercommunalité peut vouloir adhérer à un syndicat mixte eu égard à l'intérêt que portent certaines de ses communes membres aux actions syndicales.



RÉPONSE

L'adhésion d'une intercommunalité dont une partie seulement de son territoire est concernée par l'action d'un syndicat mixte est possible (gestion d'un site touristique, d'un grand site, d'un cours d'eau, d'une zone d'activité économique...) dès lors que cette adhésion relève d'une compétence de l'intercommunalité à fiscalité propre concernée.

Pour mémoire, les communes sont dessaisies des compétences qu'elles ont transférées à l'intercommunalité.

Dans ce cas, la communauté adhère au syndicat mixte et en devient membre à part entière. En conséquence, l'adhésion communale à un syndicat mixte, et au titre de la même compétence n'est plus possible.

Par ailleurs, l'intercommunalité peut soit transférer certaines compétences à un syndicat mixte sur une partie de son territoire soit à plusieurs syndicats situés chacun sur des parties distinctes de son territoire.

Cette dérogation est cependant limitée à quelques domaines spécifiques, correspondant à des services : gestion de l'eau et des cours d'eau, alimentation en eau potable, assainissement collectif ou non collectif,

collectes ou traitement des déchets ménagers et assimilés, distributions d'électricité et de gaz naturel ainsi que tout ou une partie des compétences GEMAPI.

Remarque : l'adhésion d'une communauté de communes à un syndicat mixte est subordonnée à la consultation préalable de l'ensemble des conseils municipaux des communes membres. Une majorité qualifiée doit être recueillie, sauf dispositions dérogatoires prévues par les statuts de la communauté.

À titre d'exemple, les statuts peuvent prévoir que l'adhésion de la communauté au syndicat nécessite uniquement la décision du conseil communautaire sans nouvelle consultation des communes membres.

À noter : l'adhésion d'une communauté d'agglomération n'est pas soumise à ce principe de consultation préalable des communes.

Ainsi, et après son adhésion effective, il revient à la communauté de communes de désigner ses délégués au sein du comité syndical et de prendre en charge le paiement des contributions dues au syndicat mixte.

Sources
CGCT, art. L. 5211-61, L. 5214-27, L. 5711-1 et L. 5721-2

11 | Après fusion, une intercommunalité à fiscalité propre continue-t-elle d'adhérer à un syndicat mixte ?



CONSTAT

En cas de fusion d'intercommunalité à fiscalité propre, la question de l'adhésion de l'intercommunalité issue de cette fusion à un ou des syndicats mixtes préexistants se pose fréquemment.



RÉPONSE

1) S'il s'agit d'une communauté de communes, celle-ci demeure membre du syndicat mixte en lieu et place de l'ancienne intercommunalité, dès lors qu'elle conserve dans ses statuts la ou les compétences pour lesquelles cette ancienne intercommunalité adhérerait.

À noter : cette situation peut aboutir à une adhésion de la communauté pour une partie seulement de son territoire, en substitution de la ou des communautés initiales.

En principe, la communauté adhère au syndicat mixte pour l'ensemble de son territoire communautaire, sauf exceptions :

- la première exception résulte d'une situation préexistante de représentation-substitution de l'intercommunalité d'origine qui recoupe le syndicat partiellement. Attention : il existe certaines conditions pour les compétences en matière d'eau ou d'assainissement et une dérogation concernant les communautés d'agglomération pour la compétence GEMAPI ;
- la deuxième exception légale permet l'adhésion d'une communauté au titre d'une partie de son territoire mais seulement pour certains domaines spécifiques : gestion de l'eau et des cours d'eau, alimentation en eau potable, assainissement collectif ou non collectif, collecte ou traitement des déchets ménagers et assimilés, distribution d'électricité et de gaz naturel, ensemble ou une partie des compétences GEMAPI visées à l'art. L.211-7 du code de l'environnement.

2) S'il s'agit d'une communauté d'agglomération, d'une communauté urbaine ou d'une métropole, les conséquences du recoupement de l'intercommunalité avec

le syndicat emportent son retrait de plein droit du syndicat mixte pour les compétences obligatoires de l'intercommunalité. Celle-ci fusionnée ne restera membre du syndicat mixte, au lieu et place des communautés d'origine, que pour les autres compétences :

- les compétences facultatives ;
- les compétences GEMAPI ;
- les compétences eau, assainissement et gestion des eaux pluviales urbaines ;
- et, dans les communautés urbaines et les métropoles, également pour la compétence d'autorité concédante de la distribution publique d'électricité.

À noter que rien n'empêche la communauté, si cela présente un intérêt, de décider d'adhérer à nouveau au syndicat mixte au titre de ses compétences obligatoires ou facultatives.

Par ailleurs, notons le cas spécifique des syndicats mixtes de SCOT (schéma de cohérence territoriale) pour lesquels le code de l'urbanisme prévoit un mécanisme d'appartenance d'une communauté fusionnée en fonction de la majorité de sa population située sur le périmètre du SCOT, avec la possibilité de s'opposer à cette adhésion.

De plus, une intercommunalité à fiscalité propre dont le périmètre est identique à celui d'un syndicat de communes ou d'un syndicat mixte est substituée de plein droit à ce syndicat de communes ou à ce syndicat mixte pour la totalité des compétences qu'ils exercent. Elle est également substituée de plein droit, pour les compétences qu'elle exerce ou vient à exercer, au syndicat de communes ou au syndicat mixte inclus en totalité dans son périmètre.

Sources

CGCT, art. L. 5211-61, L. 5214-27, L. 5214-21, L. 5215-21, L. 5215-22, L. 5216-7 et L. 5217-7 ; loi n° 2017-1838 du 30 décembre 2017 ; loi n° 2017-86 du 27 janvier 2017 ; code de l'urbanisme, art. L. 143-12 et L. 143-13



12 | Une intercommunalité fusionnée peut-elle faire évoluer son adhésion au sein d'un syndicat mixte ?



CONSTAT

Dans le cas où plusieurs intercommunalités à fiscalité propre fusionnent dont certaines ou toutes adhéraient à un syndicat mixte, l'intercommunalité fusionnée se retrouve membre en tout ou partie du syndicat mixte. La nouvelle intercommunalité peut vouloir ou être tenue de faire évoluer sa situation et étendre son adhésion au syndicat à l'ensemble de son territoire.

Pour mémoire, il est rappelé que l'intercommunalité à fiscalité propre dont le périmètre est identique à celui d'un syndicat de communes ou d'un syndicat mixte est substituée de plein droit à ce syndicat de communes ou à ce syndicat mixte pour la totalité des compétences qu'il exerce.

Elle est également substituée de plein droit au syndicat de communes ou au syndicat mixte inclus en totalité dans son périmètre, pour les compétences qu'elle exerce ou vient à exercer.



RÉPONSE

Si la communauté n'est pas retirée du syndicat, elle se retrouve :

- soit membre du syndicat pour tout son territoire, auquel cas elle se maintient dans ces conditions ;
- soit membre du syndicat pour partie de son territoire, auquel cas elle peut décider d'étendre son adhésion pour l'ensemble de son périmètre

Remarque : pour une communauté de communes, la délibération du conseil communautaire favorable à l'adhésion doit être notifiée à toutes les communes membres qui disposent d'un délai de trois mois pour se prononcer. Une majorité qualifiée est requise, sauf si une procédure dérogatoire a été expressément prévue dans les statuts de la communauté.

Il en va différemment pour les communautés d'agglomération pour lesquelles une simple délibération du conseil communautaire suffit.

Dans tous les cas, le ou les syndicat(s) concerné(s) doivent faire évoluer leurs statuts en intégrant notamment l'évolution de la dénomination et du nombre de membres adhérents, la révision éventuelle de la représentation, la réélection partielle ou totale du bureau selon que de nouveaux délégués désignés comprenaient des vice-présidents voire le président du syndicat...

Du côté de la communauté, la fusion entraîne nécessairement une nouvelle désignation des délégués titulaires et éventuellement des suppléants appelés à siéger au comité selon le nombre arrêté par les statuts pour la nouvelle communauté fusionnée.

Sources

CGCT, art. L. 5211-61, L. 5214-27, L. 5214-21 et L. 5216-7 ;
loi n° 2017-1838 du 30 décembre 2017 ;
loi n° 2017-86 du 27 janvier 2017



13 | Un syndicat mixte peut-il adhérer à un autre syndicat mixte ?



CONSTAT

Un syndicat mixte peut souhaiter adhérer à un autre syndicat mixte dont le territoire coïncide avec le sien, éventuellement à titre transitoire et pour des raisons institutionnelles.



RÉPONSE

Juridiquement, les syndicats mixtes « ouverts » peuvent être constitués, entre autres, de syndicats mixtes fermés.

Ils peuvent notamment être composés de syndicats mixtes agissant en matière de gestion de l'eau et des cours d'eau, d'alimentation en eau potable, d'assainissement collectif ou non collectif, de collecte ou de traitement des déchets ménagers et assimilés, ou de distribution d'électricité ou de gaz naturel ou de réseaux et services locaux de communications électroniques (syndicats visés à l'article L. 5711-4 du CGCT).

Dans ces cas, il peut s'agir de syndicats mixtes fermés adhérant à un syndicat mixte ouvert, voire à un autre syndicat mixte fermé.

L'adhésion d'un syndicat mixte à un autre syndicat mixte est sans incidence sur les règles qui régissent ce dernier.

Attention : lorsqu'un syndicat mixte adhère à un autre syndicat mixte et lui transfère la totalité des compétences qu'il exerce, cela entraîne sa dissolution.

Depuis le 1^{er} janvier 2021, au titre de la compétence GEMAPI, cette possibilité est réservée uniquement

aux établissements publics d'aménagement et de gestion de l'eau qui souhaitent adhérer à des établissements publics territoriaux de bassin.

Pour mémoire, le Conseil d'État s'était prononcé sur cette question en considérant que les syndicats mixtes fermés n'ont pas la faculté « de transférer à nouveau les compétences qui leur ont été dévolues par leurs membres à d'autres syndicats mixtes institués en application de cet article ou de l'article L. 5721-2 précité, en adhérant eux-mêmes à de tels organismes ». Cette décision n'avait pas manqué de soulever des difficultés compte tenu des nombreuses adhésions de syndicats mixtes à d'autres syndicats mixtes, générant un assouplissement des dispositions.

Pour autant, cette possibilité pour un syndicat mixte d'adhérer à un autre va à l'encontre d'une recherche de rationalisation des périmètres, de simplification institutionnelle et de « lisibilité » des rôles entre les différentes structures.

Conseil : une adhésion directe des membres du syndicat mixte (commune, intercommunalité à fiscalité propre notamment) peut être privilégiée et peut permettre d'éviter ainsi la multiplication des structures en « cascade ».

Sources
CGCT, art. L. 5711-1,
L. 5721-2, L. 5711-4
et L. 5211-18 ;
code de l'environnement,
art. L. 211-7

14 | Des syndicats mixtes peuvent-ils fusionner entre eux ?



CONSTAT

Plusieurs syndicats mixtes, se jouxtant ou se recoupant, peuvent avoir un intérêt à se réunir en un seul et même syndicat et exercer un ensemble de compétences sur le périmètre correspondant. Une telle procédure, peut présenter des avantages en termes de simplification institutionnelle, d'économie d'échelle (une seule assemblée, un seul budget, etc.), de logiques géographiques (bassins versants) et éventuellement de meilleure lisibilité des compétences exercées au niveau « supra-intercommunal » par un syndicat mixte fusionné.



RÉPONSE

Des syndicats de communes et des syndicats mixtes (« fermés » ou « ouverts ») sont autorisés à fusionner dans les conditions fixées par la loi.

Le projet de périmètre du nouveau syndicat mixte envisagé est fixé par arrêté du représentant de l'État dans le département lorsque les communes font partie du même département, ou par arrêté conjoint des représentants de l'État dans les départements concernés dans le cas contraire :

- soit dans un délai de deux mois à compter de la première délibération transmise, à l'initiative d'un ou plusieurs membres adhérents ou de l'organe délibérant du ou des syndicats mixtes dont la fusion est envisagée ;
- soit à l'initiative du ou des représentants de l'État, après avis de la ou des commissions départementales de la coopération intercommunale compétentes. Cet avis est réputé favorable s'il n'a pas été rendu à l'issue d'un délai de deux mois courant à compter de la saisine de la ou des commissions départementales de la coopération intercommunale ;
- soit à l'initiative de la ou des commissions départementales de la coopération intercommunale.

Cet arrêté préfectoral dresse la liste des syndicats mixtes intéressés.

À compter de la notification de cet arrêté, l'organe délibérant de chaque membre adhérent des syndicats mixtes et le comité de chacun de ces syndicats mixtes disposent d'un délai de trois mois pour se prononcer. À défaut de délibération, celle-ci est réputée favorable.

Dans ce délai de trois mois, les organes délibérants de tous les membres adhérents des syndicats mixtes intéressés par le projet de fusion se prononcent sur la répartition des sièges au comité du nouvel établissement dans les conditions applicables au type de syndicat mixte (ouvert, fermé) dont ce dernier relèvera après la fusion.

La fusion peut être entérinée par arrêté du ou des représentants de l'État dans le ou les départements concernés, après accord sur la fusion :

- pour former un syndicat mixte « fermé » : par délibérations concordantes des organes délibérants des syndicats mixtes intéressés et par les deux tiers au moins des membres de chaque syndicat mixte représentant plus de la moitié de la population totale ou par

la moitié au moins des membres de chaque syndicat mixte représentant les deux tiers de la population ;

- pour former un syndicat mixte « ouvert » : par délibérations concordantes des organes délibérants des syndicats mixtes intéressés et des membres les constituant (c'est-à-dire l'unanimité de ces membres, comme pour la création ex nihilo).

La loi ne fait pas obstacle à ce que la fusion se fasse entre syndicats mixtes fermés et ouverts, le nouvel établissement résultant de la fusion formant alors un syndicat mixte « ouvert ».

Les statuts déterminent parmi les compétences transférées aux syndicats existants celles qui sont retenues et exercées par le nouveau syndicat dans son périmètre. Les compétences restantes font l'objet d'une restitution aux membres des syndicats.

À noter : l'ensemble des biens, droits et obligations des syndicats mixtes fusionnés sont transférés au syndicat mixte issu de la fusion.

Ainsi, le syndicat mixte fusionné est substitué de plein droit, pour l'exercice de ses compétences, aux anciens syndicats mixtes, dans tous actes et délibérations.

Conséquences de la fusion :

- Les contrats sont exécutés dans les conditions antérieures jusqu'à leur échéance, sauf accord contraire des parties. Les cocontractants sont informés de la substitution de personne morale par le syndicat mixte issu de la fusion. La substitution de personne morale aux contrats conclus par les syndicats mixtes d'origine n'entraîne aucun droit à la résiliation ou indemnisation pour le cocontractant.
- La fusion est effectuée à titre gratuit et ne donne pas lieu au paiement d'indemnité, droit, taxe, salaire ou honoraire.
- L'ensemble des personnels des syndicats mixtes fusionnés est réputé relever du syndicat mixte issu de la fusion dans les conditions de statut et d'emploi qui sont les siennes.
- La fusion entraîne une nouvelle élection des délégués des membres adhérents au comité du nouveau syndicat mixte. Ceci signifie que l'ensemble du bureau syndical devra être réélu. Le mandat des délégués en fonction avant la fusion des syndicats

Sources

CGCT, art. L. 5212-27,
L. 5711-2 et L. 5721-2

est prorogé jusqu'à l'installation du nouvel organe délibérant, au plus tard le vendredi de la quatrième semaine suivant la fusion. La présidence du syndicat issu de la fusion est, à titre transitoire, assurée par le plus âgé des présidents des syndicats ayant fusionné.

- Les pouvoirs de l'assemblée des délégués et du président sont limités aux actes d'administration conservatoire et urgente. À défaut pour une commune, une intercommunalité ou tout autre membre de l'un des anciens syndicats d'avoir désigné ses délégués, ce membre est représenté, au sein de l'or-

gane délibérant du nouveau syndicat, soit par le maire ou le président si ce membre n'y compte qu'un délégué, soit, dans le cas contraire, par le maire et le premier adjoint, ou le président et un vice-président.

Bon à savoir : la fusion peut concerner un ou plusieurs syndicats mixtes avec un ou plusieurs syndicats de communes dans les conditions codifiées à l'article L. 5212-27 du CGCT. L'établissement issu de la fusion constitue soit un syndicat mixte « fermé » (CGCT, art. L. 5711-1) ou « ouvert » (CGCT, art. L. 5721-2) selon la composition.

15 | Dans quelles conditions un syndicat mixte peut-il adhérer à une association loi 1901 ?



CONSTAT

Un syndicat mixte peut souhaiter adhérer à une association loi 1901 dont l'objet statutaire et les activités sont en cohérence avec son propre projet statutaire. Comme pour de nombreuses personnes publiques (collectivités territoriales, autres établissements publics, etc.) cela peut concerner différents domaines d'activités : promotion touristique, économique, animation, réflexion, études...



RÉPONSE

L'adhésion à une association est possible, tant pour les syndicats mixtes fermés que pour les syndicats mixtes ouverts et est conditionnée à une délibération du comité syndical.

À noter que le principe d'adhésion peut être utilement prévu dans les statuts, même si cette mention ne constitue pas un préalable obligatoire. En revanche et conformément au principe de spécialité, un syndicat mixte ne peut décider d'adhérer à une association que dans la mesure où il dispose bien des compétences statutaires correspondant à l'objet de l'association (ses domaines d'intervention)

Remarque : l'adhésion à une association n'est pas subordonnée à la consultation ni à l'accord préalable des membres, contrairement aux dispositions applicables, par exemple, pour l'adhésion d'un syndicat à un autre établissement public. Une telle adhésion n'emporte pas non plus de transfert de compétences.

Les statuts des syndicats mixtes ouverts peuvent cependant prévoir l'obligation d'une telle consultation préalable notamment lorsque l'adhésion emporte des incidences importantes. Dans ce cas, les statuts préciseront les conditions de majorité requises pour que la décision favorable du comité soit validée (deux tiers, trois quarts, poids de population, etc.).

Pour les syndicats mixtes fermés, de telles décisions, compte tenu de leur importance et de leur éventuelle incidence budgétaire, sont du ressort de comité syndical. L'article L. 5211-10 du CGCT exclut explicitement des délégations au bureau l'adhésion du syndicat mixte à un autre établissement. Ce principe peut être utilement transposé aux statuts des syndicats mixtes ouverts en disposant que seul le comité est compétent pour une telle décision, sans délégation possible au bureau. Le cas échéant, les statuts peuvent prévoir également une consultation des membres adhérents comme indiqué ci-dessus.

Sources

CGCT, art. L. 5711-1,
L. 5721-1 et suivants ;
loi du 1^{er} juillet 1901
relative au contrat
d'association

1.3.1 | Substitution

16 | Lorsqu'une intercommunalité à fiscalité propre et un syndicat mixte ont le même périmètre, celle-ci se substitue-t-elle de plein droit au syndicat mixte ?



CONSTAT

La création d'une intercommunalité à fiscalité propre sur un périmètre identique à celui d'un syndicat de communes ou syndicat mixte préexistant a pour conséquence la substitution de plein droit de cette dernière au syndicat pour la totalité des compétences qu'il exerce. Cette situation résultera notamment d'un élargissement d'une communauté après fusion, fusion extension et extension ultérieure à de nouvelles communes par adhésion de celles-ci.



RÉPONSE

Le maintien, sur une stricte identité de périmètres, d'un syndicat mixte et d'une communauté n'est pas envisageable, même si les compétences des deux établissements sont distinctes. Le mécanisme de substitution s'applique de plein droit, à périmètre égal, de la communauté au syndicat mixte préexistant qui se trouve dissous. Le même mécanisme s'applique en cas d'inclusion totale du syndicat mixte dans le périmètre de la communauté. L'ensemble des biens, droits et obligations du syndicat qui disparaît sont transférés à la communauté qui est substituée de plein droit à l'ancien syndicat dans toutes les délibérations et tous les actes de ce dernier. L'ensemble des personnels du syndicat est réputé relever de la communauté dans les conditions de statut et d'emploi qui sont les siennes.

Les termes de la loi prévoient cette application aux « syndicats mixtes », sans distinction entre syndicats mixtes « fermés » ou « ouverts ». Pour ces derniers cependant, on peut s'interroger sur une telle disposition qui reviendrait à substituer une intercommunalité à un syndicat constitué le cas échéant de départements, régions, chambres de commerce, etc., compte tenu par ailleurs de compétences exercées. Une procédure préalable de retrait des personnes morales autres que les communes ou intercommunalités sera donc à rechercher, ainsi qu'un accord à trouver sur le devenir de certaines compétences au titre desquelles adhéraient jusqu'alors, par exemple, un département ou une région.

Sources
CGCT, art. L. 5214-21,
L. 5216-6, L. 5215-21,
L. 5216-7, L. 5211-41,
L. 5711-1 et L. 5721-2

17 | Représentation-substitution d'une intercommunalité à fiscalité propre au sein des syndicats : quels sont les principes ?



CONSTAT

À la suite de la loi NOTRe le cas de superpositions entre syndicats et intercommunalités à fiscalité propre pour l'exercice de mêmes compétences est fréquent. Lorsque des communes membres d'une communauté de communes ou d'agglomération sont également membres adhérents d'un syndicat pour une même compétence, la question du principe d'exclusivité de chaque établissement compétent se pose.

La représentation-substitution est la principale réponse à cette double adhésion.



RÉPONSE

PRINCIPE

Communauté de communes :

Lorsque des communes sont déjà groupées avec des communes extérieures à la **communauté de communes** dans un syndicat pour une même compétence, la communauté remplace ces communes au sein du syndicat intercommunal qui devient mixte fermé, pour les compétences qu'elle exerce ou vient à exercer. **C'est le principe de la représentation-substitution.**

Ni les attributions du syndicat, ni le périmètre dans lequel il exerce ses compétences ne sont modifiés.

Communauté d'agglomération, communauté urbaine et métropoles :

Lorsque des communes sont déjà groupées avec des communes extérieures à la **communauté d'agglomération**, la communauté urbaine ou la métropole dans un syndicat (intercommunal ou mixte) pour une même compétence, la loi prévoit que cette superposition entraîne les incidences suivantes :

- les communes sont retirées des syndicats pour les compétences obligatoires (autres que la GEMAPI, l'eau, l'assainissement et la gestion des eaux pluviales urbaines) et, en ce qui concerne les seules communautés

d'agglomération, pour les compétences supplémentaires dont la liste est fixée par l'article L 5216-5, II, du CGCT ;

- en revanche, pour les compétences obligatoires en matière de GEMAPI, d'eau, d'assainissement, de gestion des eaux pluviales urbaines, les compétences facultatives, il y a substitution de l'intercommunalité à fiscalité propre à ses communes membres au sein des syndicats. Dans les communautés urbaines et les métropoles, ceci s'applique également concernant leur compétence obligatoire d'autorité concédante de la distribution publique d'électricité.

En cas de représentation-substitution, le périmètre et les attributions du syndicat ne sont pas modifiés. Les conséquences pour le fonctionnement du syndicat concernent d'une part les contributions budgétaires payées jusqu'alors par les communes, désormais versées par la communauté qui les remplace. D'autre part la communauté dispose du total de la représentation dont disposaient ensemble les communes concernées pour la ou les compétences correspondantes. La communauté procède donc à la réélection de ses représentants qui siégeront au comité syndical sur les incidences institutionnelles).

Sources

CGCT, art. L. 5214-21,
L. 5216-7, L. 5215-22,
L. 5217-7, L. 5711-1,
L. 5211-25-1 et L. 5211-19

18 | Représentation-substitution d'une intercommunalité à fiscalité propre au sein des syndicats : quelles sont les incidences institutionnelles ?



CONSTAT

Si la représentation-substitution n'a pas d'incidences sur le périmètre ni sur les attributions du syndicat mixte, elle peut en avoir sur son fonctionnement.



RÉPONSE

Les contributions budgétaires, jusqu'alors payées par les communes, seront désormais versées par l'intercommunalité qui les remplace. Lorsque cette intercommunalité à fiscalité propre applique le régime de la fiscalité professionnelle unique, elle peut alors imputer le montant de cette contribution sur les attributions de compensation versées à chaque commune. Cette dernière est représentée par un nombre de délégués égal au nombre de délégués dont disposaient les communes avant la substitution. Ces délégués sont désormais désignés par le conseil communautaire qui peut opérer son choix parmi l'un de ses membres ou tout conseiller municipal d'une commune membre. L'intercommunalité à fiscalité propre procède donc à la réélection de ses représentants qui siègeront au comité syndical :

- si le président du syndicat est un élu issu des communes remplacées par la communauté, la présidence du syndicat devient vacante. Dans ce cas la réélection du président et du bureau est nécessaire ;
- si le président actuel du syndicat n'est pas un élu issu d'une des communes remplacées par la communauté, il n'y a pas de remplacement du président. Éventuellement il y aura peut-être un ou des vice-présidents à réélire pour compléter le bureau.

Par ailleurs, un système « à la carte » s'imposera dans le cas où le syndicat exerce plusieurs compétences, avec à la fois les représentants de la communauté de communes pour la compétence qu'elle a reprise, et les délégués des communes membres restées adhérentes du syndicat pour d'autres compétences.

Sources

CGCT, art. L. 5214-21,
L. 5216-7, L. 5215-22,
L. 5217-7, L. 5711-1,
L. 5711-3, L. 5211-25-1
et L. 5211-19

1.3.2 | Retrait

19 | Lorsqu'une communauté de communes ou un syndicat de communes membre d'un syndicat mixte souhaite s'en retirer, leurs communes membres doivent-elles donner leur accord ?



CONSTAT

L'adhésion d'un syndicat de communes ou d'une communauté de communes à un syndicat mixte est subordonnée à l'accord préalable des conseils municipaux des communes membres de ce syndicat ou de cette communauté de communes (CGCT, art. L. 5212-32 et L. 5214-27), sauf si les statuts de ce syndicat ou de cette communauté de communes en ont décidé autrement. Qu'en est-il du retrait volontaire ?



RÉPONSE

Seule la décision du comité du syndicat de communes ou du conseil communautaire de la communauté suffit pour initier la demande de retrait de tout syndicat mixte, sans nouvelle consultation de ses communes membres, selon les dispositions prévues à l'article. L. 5211-19 du CGCT. Il est donc fait transposition aux

syndicats mixtes des dispositions de droit commun relative au retrait des communes d'une intercommunalité à fiscalité propre, et non pas d'un parallélisme des formes qui appliquerait au retrait d'un syndicat mixte les règles procédurales de l'adhésion à ce dernier.

Sources
CGCT, art. L. 5211-19

20 | Quelles sont les différentes possibilités de retrait d'un syndicat mixte ?



CONSTAT

Dans le cadre de l'évolution des structures intercommunales présentes sur un territoire, des communes, intercommunalités à fiscalité propre et autres membres d'un syndicat mixte peuvent souhaiter se retirer de ce syndicat.



RÉPONSE

Retrait de droit commun

Des membres adhérents peuvent être admis, par le préfet, à se retirer d'un syndicat mixte auxquels ils adhèrent. La procédure de retrait est définie par l'article L. 5211-19 du CGCT pour les syndicats mixtes fermés (et ouverts s'ils renvoient expressément dans leurs statuts à cette disposition).

Ce retrait suppose l'accord du comité du syndicat mixte et celui des membres adhérents, exprimé à la majorité qualifiée de création d'une intercommunalité. L'organe délibérant de chaque membre dispose d'un délai de trois mois à compter de la notification de la délibération du comité syndical à l'exécutif pour se prononcer sur le retrait envisagé. A défaut de délibération dans ce délai, sa décision est réputée défavorable.

Il est cependant des cas où le retrait peut être organisé suivant des procédures dérogatoires au droit commun.

Retraits dérogatoires

Pour les syndicats mixtes fermés, un membre adhérent peut être autorisé par le préfet à se retirer si sa participation au syndicat mixte est devenue sans objet ou si les intérêts sont compromis du fait de sa participation au syndicat par les dispositions statutaires relatives aux compétences, aux finances ou aux règles de représentation (CGCT, art. L. 5212-29 et L. 5212-30).

Pour les syndicats mixtes ouverts, une commune peut être admise par le préfet, après avis de la commission départementale de coopération intercommunale, à se retirer pour

adhérer à une communauté de communes ou lui transférer une ou des compétences exercées par le syndicat mixte (CGCT, art. L. 5721-6-3).

Retraits dérogatoires imposés

Les communes membres d'un syndicat mixte (ouvert ou fermé) qui se regroupent au sein d'une communauté d'agglomération ou d'une communauté urbaine sont retirées du syndicat mixte pour les compétences obligatoires dévolues à ces groupements.

Les compétences obligatoires des communautés d'agglomération sont définies à l'article L. 5216-5 et celles des communautés urbaines par les articles L. 5215-20 et L. 5215-20-1 du CGCT. Le retrait du syndicat mixte s'impose aux communes dès lors que la communauté d'agglomération ou la communauté urbaine est incluse en totalité dans le syndicat ou que le périmètre de la communauté et celui du syndicat se chevauchent à la suite d'une création de l'intercommunalité, d'une transformation, d'une fusion ou d'une extension de périmètre.

Retraits automatiques

Lorsqu'une commune se retire d'une intercommunalité membre d'un syndicat mixte (ouvert ou fermé), ce retrait entraîne la réduction du périmètre du syndicat mixte. Les conditions financières et patrimoniales du retrait de la commune sont déterminées par délibérations concordantes du conseil municipal de la commune et des organes délibérants du syndicat mixte et de l'intercommunalité. À défaut d'accord, ces conditions sont arrêtées par le représentant de l'État (CGCT, art. L. 5211-19).

Sources

CGCT, art. L. 5211-19, L. 5212-29, L. 5212-30, L. 5721-6-3, L. 5211-41-1, L. 5215-22, L. 5215-40-1, L. 5216-7 et L. 5216-10 ; loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 : code de l'urbanisme, art. L. 143-21



21 | En cas de dissolution d'un syndicat mixte, que devient le personnel ?



CONSTAT

Il peut être procédé à la dissolution d'un syndicat mixte fermé ou ouvert selon, respectivement, les modalités applicables aux syndicats de communes (art. L. 5212-33, L. 5212-34 et L. 5211-26 du CGCT) ou selon les articles L. 5721-7 et L. 5721-7-1 du CGCT. L'arrêté ou le décret de dissolution détermine, sous la réserve des droits des tiers, les conditions de liquidation. La question du devenir du personnel du syndicat mixte, outre les dispositions financières et patrimoniales, doit également être réglée.



RÉPONSE

Pour les syndicats mixtes fermés ou ouverts limités à des collectivités locales ou leurs groupements, le statut de la fonction publique territoriale s'applique. L'article L. 5212-33, dernier alinéa, prévoit des garanties pour le cas de la dissolution d'un syndicat mixte fermé en posant le principe de la répartition du personnel concerné entre les communes membres. Elle ne peut donner lieu à un dégageant des cadres. Les personnels concernés sont nommés dans un emploi de même niveau et en tenant compte de leurs droits acquis. Les communes ou autres membres attributaires supportent les charges financières correspondantes.

Ces dispositions s'appliquent aussi aux syndicats mixtes ouverts.

En cas de dissolution d'un syndicat mixte, les agents de ce syndicat sont répartis entre les collectivités territoriales, les intercommunalités ou les syndicats mixtes qui reprennent les compétences exercées par le syndicat dissous. Ces agents relèvent de leurs collectivités territoriales, de leur intercommunalité ou de leur syndicat mixte d'accueil dans les conditions de statut et d'emploi qui sont les leurs.

Dans le cas où des agents changent d'employeur en application de la dissolution, ceux-ci conservent, s'ils y ont intérêt, le bénéfice du

régime indemnitaire qui leur était applicable ainsi que, à titre individuel, les avantages acquis en application de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale (troisième alinéa de l'article 111). Une indemnité de mobilité peut leur être versée par la collectivité ou l'établissement d'accueil, selon les modalités et dans les limites définies par décret en Conseil d'État (art. L. 5111-7 du CGCT).

Le nouvel employeur est substitué de plein droit à l'ancien pour la convention de participation et, le cas échéant, le contrat de protection sociale complémentaire qui étaient conclus par ce dernier avec l'un des organismes intéressés (mentionnés à l'article 88-2 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984). La convention et, le cas échéant, le contrat sont exécutés dans les conditions antérieures jusqu'à leur échéance, sauf accord contraire entre le nouvel employeur, l'ancien employeur et l'organisme.

Ceux-ci peuvent convenir d'une échéance de la convention et, le cas échéant, d'une échéance du contrat, antérieures à celles stipulées, dans le but d'harmoniser le régime des participations applicables aux agents. L'organisme est informé de la substitution de personne morale par le nouvel employeur. La substitution de personne

morale à la convention et, le cas échéant, au contrat n'entraîne aucun droit à résiliation ou à indemnisation pour l'organisme. Les agents conservent, s'ils y ont intérêt, le bénéfice des participations qui leur étaient applicables à ce titre.

Quand la dissolution du syndicat mixte intervient du fait de son adhésion pour la totalité de ses compétences à un autre syndicat mixte, les personnels, biens, droits et obligations du syndicat mixte dissous sont transférés au syndicat mixte d'adhésion. L'ensemble des personnels du syndicat mixte dissous est réputé relever du syndicat mixte auquel il adhère dans les conditions de statut et d'emploi qui sont les siennes.

Les modalités de cette répartition font l'objet

d'une convention conclue, au plus tard un mois avant la dissolution, entre le président du syndicat dissous et les maires et les présidents des établissements publics de coopération intercommunale et des syndicats mixtes d'accueil, après avis des comités techniques de chacune des communes et de chacun des intercommunalités et des syndicats mixtes.

À défaut d'accord dans le délai prévu le ou les représentants de l'État dans le ou les départements fixent les modalités de répartition par arrêté.

Les articles L. 5111-7 et L. 5111-8 du CGCT sont applicables à ces agents. Les communes, les intercommunalités et les syndicats mixtes d'accueil supportent les charges financières correspondantes.

Sources

CGCT, art. L. 5212-33, L. 5212-34, L. 5711-4, L. 5721-7, L. 5721-7-1, L. 5111-7 et L. 5111-8 ; loi n° 2015-991 du 7 août 2015 (loi NOTRe), art. 40 ; loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale

22 | La consultation des collectivités adhérentes d'un syndicat mixte est-elle obligatoire pour engager une procédure de dissolution ?



CONSTAT

Les articles L. 5212-33 et L. 5212-34 (pour les syndicats mixtes fermés), L. 5721-7 et L. 5721-7-1 du CGCT (pour les syndicats mixtes ouverts) prévoient les conditions dans lesquelles un syndicat mixte peut être dissous de plein droit au terme de sa durée initialement prévue, à la fin de l'opération qu'il avait pour objet de conduire, s'il ne compte plus qu'un seul membre.

Le syndicat qui n'exerce aucune activité depuis deux ans au moins peut être dissous par arrêté du représentant de l'État dans le département siège du syndicat, après avis de chacun de ses membres.

Il peut également être dissous, d'office ou à la demande motivée de la majorité des personnes morales qui le composent, par arrêté motivé du préfet du département siège du syndicat.



RÉPONSE

Le Conseil d'État a rappelé, dans la décision ci-dessous visée, l'absence d'obligation de consulter, dans le cas d'une dissolution d'office, les collectivités adhérentes du syndicat mixte. Celui-ci peut donc être dissous sans qu'un avis ait été formellement émis par tous ses adhérents ou en passant outre à leur éventuelle opposition. Une dissolution sur demande des personnes

morales requiert la consultation de tous les membres adhérents mais n'impose pas l'unanimité.

La dissolution du syndicat mixte intervient également en cas d'adhésion pour la totalité de ses compétences à un autre syndicat mixte (compétences limitativement énumérées à l'article L. 5711-4 du CGCT).

Sources

CGCT, art. L. 5212-33, L. 5212-34, L. 5721-7, L. 5721-7-1, L. 5711-4 ; CE, 3 mai 1993, Ville de Bastia, n° 101436



23 | Quelles sont les incidences de l'adhésion d'un syndicat mixte à un autre syndicat mixte pour la totalité de ses compétences ?



CONSTAT

Un syndicat mixte peut être conduit à rechercher son adhésion à un autre syndicat mixte présent sur le territoire pour l'exercice de toutes ses compétences. Cela peut être dû notamment à des difficultés de gouvernance. Dans ce cas la question du devenir de ce syndicat se pose.



RÉPONSE

Des syndicats mixtes fermés peuvent adhérer à un autre syndicat mixte.

Lorsque le syndicat mixte qui adhère à un autre syndicat mixte lui transfère la totalité des compétences qu'il exerce, l'adhésion du syndicat mixte entraîne sa dissolution. Les membres du syndicat mixte dissous deviennent de plein droit membres du syndicat mixte qui subsiste.

Sauf disposition statutaire contraire, il leur est attribué au sein du comité syndical un nombre de sièges identique à celui dont disposait le syndicat mixte dissous.

L'ensemble des biens, droits et obligations du syndicat mixte dissous sont transférés au syndicat mixte auquel il adhère. Celui-ci est substitué de plein droit, pour l'exercice de ses compétences, au syndicat mixte dissous dans toutes ses délibérations et tous ses actes.

Les contrats sont exécutés dans les conditions antérieures jusqu'à leur échéance, sauf accord contraire des parties. Les cocontractants sont informés de la substitution de personne

morale par le syndicat mixte qui subsiste. La substitution n'entraîne aucun droit à résiliation ou à indemnisation pour le cocontractant.

Le transfert est effectué à titre gratuit et ne donne lieu au paiement d'aucune indemnité, droit, taxe, contribution prévue à l'article 879 (contribution de sécurité immobilière) du code général des impôts ou honoraires.

L'ensemble des personnels du syndicat mixte dissous est réputé relever du syndicat mixte auquel il adhère dans les conditions de statut et d'emploi qui sont les siennes.

Les transferts de compétences s'effectuent dans les conditions financières et patrimoniales prévues aux quatrième et cinquième alinéas de l'article L. 5211-17 du CGCT (transfert de plein droit de l'ensemble des biens, équipements et services publics nécessaires à leur exercice, ainsi qu'à l'ensemble des droits et obligations qui leur sont attachés à la date du transfert).

Ces dispositions sont entièrement applicables aux syndicats mixtes ouverts.

Sources
CGCT, art. L. 5711-4
et L. 5721-2







2

FONCTIONNEMENT DU SYNDICAT MIXTE

2.1

Représentation statutaire

24 | Comment s'appliquent les règles de représentation des membres d'un syndicat mixte ?



CONSTAT

Comme l'ensemble des collectivités locales, un syndicat mixte est doté d'un organe délibérant, appelé « comité syndical ». À l'image de ce qui existe dans les intercommunalités, le nombre de sièges au sein du comité syndical doit être réparti entre chaque membre du syndicat mixte, de façon à ce qu'il y soit représenté par ses délégués.



RÉPONSE

1. Représentation définie dans les statuts

Dans tous les cas, des suppléants peuvent être prévus dans les statuts.

- **Dans les syndicats mixtes fermés,** le principe est la représentation de chaque membre dans le comité par deux délégués titulaires, sauf dispositions contraires prévues dans les statuts (CGCT, art. L. 5212-7 et L. 5212-6 sur renvoi de l'art. L. 5711-1). Ces derniers peuvent donc prévoir d'autres règles de représentation (selon la population, le nombre de communes dans les

groupements membres, la richesse fiscale, etc.).

Les statuts du syndicat mixte peuvent prévoir une élection des délégués en deux étapes, après désignation d'un collège intermédiaire qui élit à son tour un moindre nombre de délégués appelés à siéger. Dans ce cas, ces représentants, sauf disposition contraire des statuts, sont habilités à prendre part au vote pour toute affaire mise en délibération pour laquelle au moins une commune représentée au sein du collège est concernée (CGCT, art. L. 5212-8, sur renvoi de l'art. L. 5711-1).

- **Dans les pôles métropolitains et les pôles d'équilibre territorial et rural (PETR)**, la représentation tient obligatoirement compte du poids démographique de chaque membre, avec au moins un siège pour chacun et aucune majorité absolue.

Les statuts du pôle métropolitain ou du PETR peuvent prévoir une élection des délégués en deux étapes, après désignation d'un collège intermédiaire qui élit à son tour un moindre nombre de délégués appelés à siéger. Dans ce cas, ces représentants, sauf disposition contraire des statuts, sont habilités à prendre part au vote pour toute affaire mise en délibération pour laquelle au moins une commune représentée au sein du collège est concernée (CGCT, art. L. 5212-8, sur renvoi de l'art. L. 5711-1).

- **Dans les syndicats mixtes ouverts** (CGCT, art. L. 5721-2) les statuts peuvent fixer librement la répartition des sièges au sein du comité syndical, selon des critères libres, le cas échéant mélangés : population, richesse fiscale, contributions, parité, etc. Cette disposition favorise le principe d'une libre détermination de la représentation des membres adhérents et des équilibres éventuellement recherchés entre les partenaires, en fonction de l'objet du syndicat mixte.

Les syndicats mixtes ouverts peuvent prévoir dans leurs statuts, comme pour les dispositions applicables à un syndicat mixte fermé (art. L. 5212-8 CGCT), une élection des délégués en deux étapes, après désignation d'un collège

intermédiaire qui élit à son tour un moindre nombre de délégués appelés à siéger.

2. Application du principe de la représentation-substitution

Lorsqu'à la suite d'un transfert de compétence, une intercommunalité à fiscalité propre se substitue à tout ou partie de ses communes membres au sein d'un syndicat, elle est représentée par un nombre de délégués égal au nombre de délégués dont disposaient les communes avant la substitution.

En cas de situation « à la carte » (substitution des intercommunalités pour une compétence et présence des communes membres pour une autre compétence), il existe donc une double représentation au sein du comité syndical.

Dans les syndicats mixtes ouverts, ce principe de représentation est applicable sauf dispositions particulières des statuts.

Par ailleurs, lorsqu'une intercommunalité à fiscalité propre dont la population est supérieure à 400 000 habitants a transféré sa compétence en matière d'organisation de la mobilité à un syndicat mixte, sa représentation au titre de cette compétence est au moins égale à la majorité des sièges composant le comité syndical (CGCT, art. L. 5721-2, dernier alinéa).

L'application du principe de représentation-substitution décrite ici ne fait pas obstacle à une éventuelle modification des statuts du syndicat dans les conditions de majorité applicables.

Sources

CGCT, art. L. 5711-1, L. 5711-3, L. 5212-6, L. 5212-7, L. 5721-2, L. 5731-7 et suivants.

2.2.1 | Election ; représentation

25 | Parmi quelles assemblées les délégués représentant les adhérents d'un syndicat mixte doivent-ils être désignés ?



CONSTAT

Les membres d'un syndicat mixte sont représentés au sein du comité syndical par les délégués qu'ils élisent.

Dans la mesure où tout ou partie des membres d'un syndicat mixte sont des intercommunalités elles-mêmes constituées de communes, la question peut se poser de savoir si le choix peut porter dans ce cas sur des élus des conseils municipaux ou uniquement sur des conseillers communautaires.



RÉPONSE

Syndicats mixtes fermés :

Pour l'élection des **délégués des communes et des intercommunalités sans fiscalité propre** (cas des syndicats membres d'un syndicat mixte) au comité du syndicat mixte, le choix de l'organe délibérant peut porter uniquement sur l'un de ses membres (c'est-à-dire uniquement un conseiller municipal ou un conseiller communautaire).

Pour l'élection des délégués des **intercommunalités à fiscalité propre** au comité du syndicat mixte, le choix de l'organe délibérant peut porter sur l'un de ses membres ou sur tout conseiller municipal d'une commune membre.

Syndicats mixtes ouverts :

Pour l'élection des **délégués des communes, des départements et des régions** au comité du syndicat mixte, le choix de l'organe délibérant peut porter uniquement sur l'un de ses membres.

Pour l'élection des **délégués des établissements publics de coopération intercommunale et des délégués des syndicats mixtes** au comité du syndicat mixte, le choix de l'organe délibérant peut porter sur l'un de ses membres ou sur tout conseiller municipal d'une commune membre.

Sources

CGCT, art. L. 5211-7, L. 5212-7, L. 2121-33, L. 5721-2

26 | Quelle est la durée du mandat des délégués des membres d'un syndicat mixte ?



CONSTAT

Les délégués des membres d'un syndicat mixte sont élus parmi des élus locaux dont le mandat est limité dans le temps.



RÉPONSE

Dans les syndicats mixtes fermés comme les syndicats mixtes ouverts, la durée du mandat des délégués représentant les collectivités locales ou leurs groupements suit le sort de ces assemblées lors de leur renouvellement (communes et leurs groupements, départements, régions).

Ce mandat expire à la réunion d'installation des nouveaux délégués dans le comité syndical. Les mêmes délégués, le cas échéant, sont rééligibles.

Les délégués peuvent être remplacés à tout moment, en cours de mandat, selon la même forme que la désignation initiale.

À noter que ce remplacement en cours de mandat peut, le cas échéant, mettre un terme anticipé au mandat de président ou de vice-président, par exemple, pour un délégué qui exerçait cette fonction.

Pour les syndicats mixtes ouverts, les statuts peuvent éventuellement préciser des modalités de remplacement spécifiques, mais il peut être souhaitable par souci de simplification de se référer à ce que prévoit le code général des collectivités territoriales pour les syndicats mixtes fermés.

Sources

CGCT, art. L. 5211-7,
L. 5211-8, L. 5212-7,
L. 2121-33 ;
Circulaire NOR :
INT/A/1405029C du
13 mars 2014

27 | Quelles sont les incidences du renouvellement du conseil communautaire sur le fonctionnement des syndicats auxquels la communauté adhère ?



CONSTAT

Lors de chaque élection municipale et communautaire, les intercommunalités commencent une nouvelle mandature qui se caractérise par la fin du mandat des élus jusque-là en fonction et l'installation d'un nouveau conseil communautaire. La représentation des intercommunalités au sein des syndicats mixtes doit alors nécessairement faire l'objet de nouvelles élections.



RÉPONSE

Après le renouvellement du conseil communautaire des intercommunalités membres d'un syndicat mixte, ces groupements élisent les nouveaux délégués appelés à les représenter

au sein de l'assemblée du syndicat mixte. Le mandat des délégués qui siégeaient jusqu'alors au sein du comité syndical du syndicat mixte expire lors de l'installation du

nouveau comité syndical. Cette installation doit avoir lieu au plus tard le vendredi de la quatrième semaine qui suit l'élection de l'ensemble des présidents des intercommunalités membres du syndicat.

Il faut donc que les conseils communautaires nouvellement élus se soient eux-mêmes réunis et aient procédé à l'élection de leur président et de leur bureau ainsi que des délégués appelés à siéger au comité syndical.

Le fonctionnement du syndicat mixte et de son nouveau comité dépend de cette série d'installations préalables et de la diligence avec laquelle les conseils communautaires se seront réunis et auront procédé à l'élection des délégués appelés à siéger au comité. Entre-temps le syndicat continue de fonctionner

avec son assemblée antérieure. Dans le cas où les conseils communautaires n'auraient pas choisi leurs délégués dans les délais requis, le président de l'intercommunalité et, le cas échéant, le premier vice-président en cas de pluralité de délégués (à partir de deux), représentent de plein droit l'intercommunalité et peuvent être convoqués à ce titre.

L'élection du président, des vice-présidents et du bureau se fait dans les conditions applicables aux intercommunalités, au scrutin uninominal. Toutefois, pour les syndicats mixtes ouverts, les statuts peuvent prévoir que le président est élu soit par le comité (droit commun des syndicats mixtes fermés et des intercommunalités), soit par le bureau que le comité a préalablement constitué (CGCT, art. L. 5721-2).

Sources

CGCT, art. L. 5711-1, L. 5721-2, L. 5211-8, L. 2121-7 et L. 5721-2 ;
circulaire NOR : INT/A/1405029C du 13 mars 2014

2.2.2 | Indemnités ; remboursement de frais

28 | Comment fixer les indemnités allouées aux présidents et vice-présidents d'un syndicat mixte ?



CONSTAT

L'exercice des fonctions de président et de vice-président d'un syndicat mixte peut éventuellement justifier le versement d'indemnités de fonction comme cela est possible pour les présidents et vice-présidents d'intercommunalités et les maires adjoints des communes.



RÉPONSE

Lorsque le comité syndical est renouvelé, la délibération fixant les indemnités de ses membres intervient dans les trois mois suivant son installation. Toute délibération du comité syndical concernant les indemnités de fonction est accompagnée d'un tableau annexe récapitulant l'ensemble des indemnités allouées aux membres de l'assemblée concernée.

- **Pour les syndicats mixtes fermés**, les indemnités maximales votées par le conseil ou comité pour l'exercice effectif des

fonctions de président et de vice-président sont déterminées par référence au montant du traitement correspondant à l'indice brut terminal de l'échelle indiciaire de la fonction publique.

- **Pour les syndicats mixtes ouverts associant exclusivement des communes, des EPCI, des départements et des régions**, les dispositions applicables aux syndicats de communes et syndicats mixtes fermés sont applicables (CGCT, art. L. 5211-12 à

Sources

CGCT, L. 5211-12 à L. 5211-14, L. 5721-8, R. 5211-4, R. 5711-1, R. 5212-1 et R. 5723-1

L. 5211-14). L'article L. 5721-8 du CGCT leur rendent applicables les dispositions prévues à l'article R. 5723-1 du CGCT, en matière d'indemnités de fonction du président et des vice-présidents. Le tableau de référence est spécifique à ces syndicats mixtes.

- **S'agissant des syndicats mixtes de parcs naturels régionaux** (code de l'environnement, art. L. 333-3), le régime est celui des syndicats mixtes ouverts limités associant exclusivement des communes, des EPCI, des départements et des régions. Les indemnités maximales votées par le comité du syndicat mixte de PNR pour l'exercice effectif des fonctions de président et de vice-président sont déterminées par un décret par référence à la superficie du territoire classé et au montant du traitement correspondant à l'indice brut terminal de l'échelle indiciaire de la fonction publique. Ces indemnités ne sont applicables qu'aux présidents et vice-présidents, ayant la qualité d'élus locaux, désignés parmi les membres du comité.

- **Pour les autres syndicats mixtes ouverts, élargis à d'autres établissements publics** (chambres consulaires, OPHLM, etc.), aucun texte ne prévoit le régime indemnitaire pour les présidents et les vice-présidents. La jurisprudence du Conseil d'État a maintenu le principe selon lequel il ne peut y avoir d'indemnités attribuées sans disposition spécifique. Certains tribunaux administratifs en avaient jugé autrement, en se fondant sur la libre administration des collectivités locales, estimant que celles-ci et leurs groupements pouvaient décider d'allouer des indemnités aux titulaires de fonctions exécutives, même en l'absence de texte législatif ou réglementaire le permettant. Mais le Conseil d'État écarte ce raisonnement, estimant que le pouvoir de déterminer le régime indemnitaire des élus locaux relève du législateur (CE, 18 mars 1994, Hélias, Rec. CE, p. 143).

Sources

CGCT, L. 5211-12 à L. 5211-14, L. 5721-8, R. 5211-4, R. 5711-1, R. 5212-1 et R. 5723-1

29 | Le syndicat mixte peut-il décider d'allouer des indemnités à des membres du bureau qui ne sont ni président ni vice-président ?



CONSTAT

Compte tenu de leur activité, il peut être souhaitable que les membres du bureau bénéficient d'indemnités, éventuellement prévues par l'assemblée délibérante du syndicat mixte lorsqu'elle désigne son bureau.



RÉPONSE

La loi NOTRe réaffirme le principe du bénévolat des fonctions de délégués des syndicats intercommunaux et syndicats mixtes fermés (CGCT, art. L. 5212-7 et L. 5711-1), ainsi que des syndicats mixtes ouverts (CGCT, art. L. 5721-2). Elle prévoit des conditions d'indemnisation et de remboursements des frais de déplacements. Renvoi autre question

Les textes applicables aux syndicats mixtes fermés ainsi qu'aux syndicats mixtes ouverts associant exclusivement des communes,

des EPCI, des départements et des régions, limitent expressément les possibilités d'allouer des indemnités aux seuls présidents et vice-présidents pour l'exercice effectif de leurs fonctions. Les éventuels membres éventuels du bureau qui ne sont ni président, ni vice-présidents sont donc exclus, tout comme les délégués siégeant au sein des comités syndicaux.

Le Conseil d'État a réaffirmé le principe d'absence d'indemnités possibles si aucun texte ne le prévoit expressément.

Sources

CGCT, art. L. 5721-8, L. 5711-1, L. 5211-12, R. 5711-1 et R. 5212-1

30 | Les membres du bureau ou d'autres délégués peuvent-ils obtenir le remboursement de frais engagés au nom du syndicat mixte ?



CONSTAT

Lors de réunions ou d'activités exceptionnelles accomplies par un membre du bureau ou tout délégué ne bénéficiant pas d'indemnités de fonction (réunions, manifestation de grande ampleur, festival, exposition, lancement d'une opération nouvelle, d'un chantier important...) un surcroît de travail momentané peut être de nature à justifier l'octroi d'indemnités ou le remboursement des frais engagés.



RÉPONSE

Dans les syndicats mixtes fermés ainsi que pour les syndicats mixtes ouverts associant exclusivement des communes, des EPCI (intercommunalités ou syndicats de communes), des départements et des régions, la loi prévoit la possibilité pour les délégués qui ne bénéficient pas d'indemnités au titre de fonctions de président ou vice-président au sein de ce syndicat mixte, d'être remboursés des frais de transport qu'ils engagent à l'occasion de leurs déplacements pour la participation aux réunions suivantes : comité, bureau, commissions instituées par délibérations dont ils sont membres, comités consultatifs, commission consultative en matière de service public, organismes extérieurs où ils représentent le syndicat mixte. Il faut que la réunion se tienne en dehors de leur commune. La dépense est à la charge du syndicat mixte qui organise la réunion (CGCT, art. L. 5211-13).

Le remboursement des frais dus à un déplacement ou à une mission de tout délégué y est aussi possible, pour l'ensemble des élus, mais reste subordonné à l'exécution d'un mandat spécial. Celui-ci, qui exclut de

simples activités courantes, doit correspondre à une opération déterminée accomplie dans l'intérêt du syndicat mixte et limitée dans le temps. Les remboursements sont subordonnés à l'intervention d'une délibération du comité attribuant ce mandat spécial et précisant l'objet, la durée de la mission, l'étendue des pouvoirs éventuels de l'intéressé et bien sûr la prise en charge par le syndicat des frais engagés pour l'exécution d'un tel mandat. Les frais remboursés pourront comprendre les frais de séjour appelés frais de mission (hébergement et restauration) et les frais de transport, sur présentation d'un état de frais, selon les modalités prévues au code général des collectivités territoriales (CGCT, art. L. 5721-8, L. 5211-14 et L. 2123-18).

Pour les syndicats mixtes ouverts élargis à d'autres établissements publics (chambres consulaires, OPHLM, etc.), en l'absence de précision sur le régime applicable, ceux-ci peuvent prévoir dans leurs statuts de telles possibilités de remboursement selon des modalités qu'il peut être utile de rapprocher de celles exposées ci-dessus.

Sources
CGCT, art. L. 5721-8,
L. 5211-13, L. 5211-14,
L. 2123-18, L. 2123-18-1
et D. 5211-5



31 | En l'absence de précision des statuts, quelles sont les règles applicables au syndicat mixte ? Peut-on appliquer les dispositions du CGCT concernant les syndicats de communes ?



CONSTAT

Les syndicats mixtes sont régis par les dispositions législatives et réglementaires qui leur sont applicables et, comme tout établissement public local, par les dispositions prévues à leurs statuts en complément des premières. Lorsque les statuts sont insuffisamment précis, il y a donc lieu de se référer au code général des collectivités territoriales, qui prévoit des renvois aux dispositions applicables aux syndicats de communes. Le cas des syndicats mixtes ouverts doit néanmoins être considéré différemment dans la mesure où leurs membres ne sont pas soumis aux mêmes règles entre eux (bloc communal, département, région, etc.).



RÉPONSE

Dans les syndicats mixtes fermés, l'absence de précision des statuts ne change rien puisque les dispositions du CGCT concernant les syndicats de communes, et le cas échéant les communes, s'appliquent de plein droit (CGCT, art. L. 5711-1).

Dans les syndicats mixtes ouverts, en cas d'absence de précision des statuts, les dispositions du CGCT ne sont pas transposables de plein droit :

- si les statuts renvoient, pour ce qui n'est pas précisé, aux dispositions du CGCT applicables aux syndicats mixtes fermés ou aux syndicats de communes, c'est ce régime qui s'applique (avec toutefois des impossibilités de transposition pour la procédure de modification des statuts qui nécessitera donc soit une disposition statutaire spécifique, soit par défaut l'application de l'art. L. 5721-2-1 du CGCT).
- si les statuts ne précisent rien et ne renvoient à aucun texte, le CGCT n'est pas transposable. Sa seule mention dans les statuts sans préciser

le régime applicable (syndicats de communes, syndicat mixte fermé) ne permet pas d'en faire application.

À noter que lorsque les statuts n'ont pas prévu de procédure spécifique, les modifications statutaires sont décidées à la majorité des deux tiers des membres qui composent le comité syndical conformément à l'article L. 5721-2-1 du CGCT.

On relève deux cas pour lesquels la loi précise le cadre applicable :

- les PETR (pôles d'équilibre territorial et rural) sont soumis aux règles applicables aux syndicats mixtes fermés, sous réserve des dispositions spécifiques prévues aux articles L. 5741-1 et suivants du CGCT.
- les pôles métropolitains sont soumis aux règles applicables aux syndicats mixtes fermés, ou ouverts lorsqu'une région, un département ou la métropole de Lyon en est membre, sous réserve des dispositions spécifiques prévues aux articles L. 5731-7 et suivants du CGCT.

Sources
CGCT, art. L. 5711-1, L. 5721-1, L. 5721-2-1, L. 5731-7 et suivants, L. 5741-1 et suivants ; question écrite n° 20672, JO Sénat du 01/12/2005 ; **réponse du Ministère de l'intérieur et de l'aménagement du territoire** JO Sénat du 23/02/2006 ; **Conseil d'État**, du 27 juillet 2005, 271653, publié au recueil Lebon ; **TA Limoges**, 17 juin 2010, Sté Côté Vacances Organisation, n° 0900515.

32 | Selon quelles majorités les modifications des statuts peuvent-elles être décidées ?



CONSTAT

Le code général des collectivités territoriales est précis concernant les syndicats mixtes fermés car il renvoie à de nombreuses reprises aux dispositions applicables aux syndicats de communes.

Il n'en est pas de même pour les syndicats mixtes ouverts, pour lesquels il n'était pas aussi évident d'opérer ces renvois, au motif que leurs membres sont de nature différente (bloc communal, département, région, etc.) et ne sont pas soumis aux mêmes règles.



RÉPONSE

Dans les syndicats mixtes fermés, les règles de majorité concernant les syndicats de communes sont applicables selon la procédure prévue aux articles L. 5211-17 et suivants du CGCT : délibération du comité notifiée aux membres du syndicat mixte, accord des membres à la majorité qualifiée (CGCT, art. L. 5211-5 II).

Dans les syndicats mixtes ouverts, en l'absence de toute précision des statuts, les modifications ultérieures devront faire l'objet d'une délibération à la majorité des deux tiers des membres qui composent le comité (CGCT, art. L. 5721-2-1). Mais les statuts peuvent en disposer autrement, en prévoyant par exemple une procédure spécifique ou un renvoi aux dispositions prévues dans le CGCT.

Dans ce dernier cas, les statuts devront clairement préciser les règles de majorité choisies, compte tenu notamment de la présence éventuelle, parmi les membres, de régions et de départements.

En effet, dans le cas où les statuts renverraient purement et simplement aux dispositions du CGCT applicables aux syndicats mixtes fermés, le problème se poserait de l'application de la majorité qualifiée (fondée sur la population des communes) en présence de régions ou de départements.

Une telle situation nécessiterait alors :

- soit une disposition statutaire spécifique (application par exemple de la majorité qualifiée pour les communes et leurs groupements, à laquelle vent s'ajouter impérativement l'accord concordant des autres membres : régions, départements, chambres consulaires...);
- soit, par défaut, l'application de l'art. L. 5721-2-1 du CGCT précité : une délibération à la majorité des deux tiers des membres qui composent le comité.

On relève deux cas pour lesquels la loi précise le cadre applicable :

- les PETR (pôles d'équilibre territorial et rural) sont soumis aux règles applicables aux syndicats mixtes fermés, sous réserve des dispositions spécifiques prévues aux articles L. 5741-1 et suivants du CGCT ;
- les pôles métropolitains sont soumis aux règles applicables aux syndicats mixtes fermés, ou ouverts lorsqu'une région, un département ou la métropole de Lyon en est membre, sous réserve des dispositions spécifiques prévues aux articles L. 5731-7 et suivants du CGCT.

Sources

CGCT, art. L. 5711-1, L. 5211-5 II, L. 5211-17 et suivants, L. 5721-2, L. 5721-2-1, L. 5731-7 et suivants, L. 5741-1 et suivants

33 | La majorité qualifiée requise pour qu'un syndicat mixte fermé s'étende doit-elle être calculée en fonction des communes membres des intercommunalités qui composent le syndicat mixte ?



CONSTAT

Comme dans les intercommunalités et les syndicats de communes, l'extension d'un syndicat mixte fermé à de nouveaux membres requiert l'accord de la majorité qualifiée des collectivités déjà membres de ce syndicat mixte.

Parmi celles-ci figurent des intercommunalités qui sont elles-mêmes composées de communes membres, ce qui amène à se poser la question de la façon dont la majorité qualifiée doit être établie dans leur cas.



RÉPONSE

C'est la majorité qualifiée des organes délibérants des personnes morales adhérentes qui est considérée : deux tiers au moins des membres représentant plus de la moitié de la population totale, ou la moitié au moins des membres représentant les deux tiers de la population ; cette majorité doit par ailleurs comprendre les membres dont la population est supérieure au quart de la population totale concernée.

Les établissements publics de coopération intercommunale sont alors assimilés au même rang que les communes (CGCT, art. L. 5211-19 sur renvoi de l'art. L. 5711-1).

Il n'y a donc pas lieu de consulter les communes membres de l'intercommunalité adhérent au syndicat mixte. En revanche, les communes membres du syndicat mixte à titre individuel sont évidemment consultées, au même titre que les autres adhérents.

Pour les syndicats mixtes ouverts ayant opté

dans leurs statuts pour l'application du code général des collectivités territoriales, cette même conclusion s'applique mais, dans ce cas, les statuts devront notamment bien préciser les règles de majorité choisies, compte tenu notamment de la présence éventuelle, parmi les membres, de régions et de départements.

En effet dans le cas où les statuts renverraient aux dispositions du code général des collectivités territoriales applicables aux syndicats mixtes fermés sans davantage de précision, le problème se poserait de savoir comment établir la majorité qualifiée (fondée sur la population des communes) en présence de collectivités régionales ou départementales qui recouvrent les communes. Dans une telle hypothèse, il conviendrait de retenir la majorité qualifiée pour les communes et leurs groupements et d'y ajouter l'accord concordant de ces autres membres (régions, départements, chambres consulaires, etc.).

Sources

CGCT, art. L. 5211-5,
L. 5211-19, L. 5711-1
; circ. du 2 octobre
1974 (J.O. 30/10/1974)

34 | Comment s'apprécient les conditions de quorum et quelles sont les règles à respecter pour garantir la validité des délibérations ?



CONSTAT

L'assemblée du syndicat mixte, dit comité syndical, ne peut valablement siéger, débattre et délibérer de l'ordre du jour qu'en présence d'un certain nombre de délégués titulaires ou, en leur absence, suppléants (règle du quorum).



RÉPONSE

Pour les syndicats mixtes fermés, les règles applicables, par transposition, sont celles concernant les conseils municipaux et les syndicats de communes, conformément à l'article L. 5211-1 qui renvoie à l'article L. 2121-17 du CGCT. Le comité, dans ce cas, ne peut délibérer que lorsque la majorité de ses membres en exercice (titulaires ou, si les statuts le prévoient, suppléants) assiste à la séance, c'est-à-dire la majorité des délégués physiquement présents (et non pas une simple majorité de voix obtenue par procuration).

Pour les syndicats mixtes ouverts, les règles applicables en matière de quorum peuvent déroger aux dispositions du CGCT rappelées

ci-dessus. Ce sont les statuts qui définissent librement ces conditions : elles peuvent bien sûr adopter les modalités du CGCT applicables aux syndicats mixtes fermés ou prévoir d'autres modalités de calcul, prenant en compte, par exemple, les délégués présents et représentés (prise en compte des voix dont sont porteurs les délégués présents et non pas seulement les délégués physiquement présents). Dans ce cas les statuts doivent prévoir ce principe et les conditions d'application. À noter que si des suppléants ont été prévus dans les statuts, ceux-ci siègent valablement en lieu et place des titulaires absents.

Sources

CGCT, art. L. 5711-1, L. 5211-1, L. 2121-17 et L. 5721-2

Transferts et restitutions de compétences

35 | Quelles sont les conséquences pour un syndicat mixte d'une extension de compétences ou d'une extension de périmètre d'une intercommunalité membre ?



CONSTAT

La coexistence d'intercommunalités et de syndicats sur un même territoire entraîne parfois un enchevêtrement complexe de compétences. Cette situation nécessite la mise en place de dispositifs de coordination entre les différentes structures concernées.



RÉPONSE

Lorsqu'une intercommunalité voit ses compétences étendues à des domaines que ses communes membres avaient déjà transférés à un syndicat, le législateur a prévu un mécanisme original qui permet à l'intercommunalité, dans certains cas, de se substituer à ses communes membres à double appartenance et de représenter celles-ci au sein du syndicat, pour les compétences dévolues aux deux structures : il s'agit du mécanisme de représentation-substitution.

Le mécanisme de représentation-substitution, qui ne peut être mis en œuvre qu'au profit des seules communautés et métropoles, s'applique essentiellement dans deux séries d'hypothèses : celle d'une inclusion totale du périmètre de la communauté au sein du périmètre syndical, d'une part, celle d'un chevauchement partiel entre les périmètres du syndicat et de la communauté, d'autre part.

De plus, si le mécanisme de représentation-substitution trouve à s'appliquer pour l'ensemble des compétences de la communauté de communes, dans le cas d'une communauté urbaine ou d'agglomération ou d'une métropole, il ne s'applique que pour les compétences facultatives et les compétences GEMAPI, eau et assainissement (sous conditions dans les

communautés urbaines et les métropoles) – également pour la compétence d'autorité concédante de la distribution publique d'électricité dans les communautés urbaines et les métropoles.

Ainsi, lorsqu'une partie des communes d'un syndicat ou d'un syndicat mixte est associée avec des communes extérieures, au sein d'une communauté d'agglomération, d'une communauté urbaine ou d'une métropole, cette adhésion vaut retrait du syndicat des communes membres de la communauté pour les compétences obligatoires que le syndicat exerce. En revanche, pour les compétences transférées à titre facultatif ou la compétence GEMAPI, la communauté urbaine ou d'agglomération ou la métropole est substituée au sein du syndicat aux communes qui la composent.

La mise en œuvre du mécanisme de représentation-substitution induit nécessairement la transformation du syndicat de communes en syndicat mixte fermé, sans que le périmètre ou les compétences du syndicat ne soient pour autant modifiés.

Dans le cadre du mécanisme de représentation-substitution, la communauté occupe l'ensemble des sièges occupés auparavant par ses communes au sein du comité syndical.

Dans l'hypothèse où le syndicat n'exerce pas d'autres compétences que celles dont la communauté est investie, la substitution de la communauté à ses communes au sein du syndicat et la désignation des délégués de celle-ci induit nécessairement la cessation du mandat des délégués représentant auparavant les communes.

En revanche, lorsque le syndicat exerce d'autres compétences que celles dévolues à la communauté, les communes à double appartenance continuent d'adhérer individuellement au syndicat pour ces compétences, et doivent donc également conserver, à ce titre, des représentants au sein

du comité syndical. Le ministre de l'Intérieur a précisé sur ce point qu'il n'était pas souhaitable qu'une seule personne soit investie d'un mandat de délégué par les communes, d'une part, et par la communauté, d'autre part et ce, afin d'éviter toute confusion entre les mandats.

Ainsi, lors des réunions du comité syndical, seront appelés à siéger, en fonction des questions traitées, soit les délégués de la communauté (pour les affaires relevant des compétences du syndicat et exercées par ailleurs par la communauté), soit les délégués des communes membres (pour les affaires relevant des compétences syndicales non dévolues à la communauté).

Sources

Dans le cas où le périmètre de la communauté est identique à celui du syndicat : CGCT, art. L. 5214-21, L. 5216-6, L. 5212-16 et R. 5214-1-1
Dans le cas où le périmètre du syndicat est inclus dans celui de la communauté : CGCT, art. L. 5214-21 al. 2, L. 5215-21 al. 2, L. 5216-7 al. 2 et L. 5214-22
Dans le cas où le périmètre de la communauté est totalement inclus dans celui du syndicat : CGCT, art. L. 5215-22 et L. 5216-7-1
Représentation-substitution : CGCT, art. L. 5214-21, L. 5216-7, L. 5215-22 et L. 5217-7

36 | Comment envisager la reprise par le syndicat mixte du personnel d'une association dont il reprend l'activité ?



CONSTAT

Un syndicat mixte peut être amené à reprendre l'activité d'une association préexistante déjà constituée pour intervenir dans certains domaines ou certaines missions (étude, animation, prestations, gestions de services administratifs, sociaux, etc.). Le cas échéant, il peut s'agir également d'une association créée en préfiguration d'un syndicat mixte appelé à reprendre son activité et les moyens de fonctionnement, y compris en matière de personnel.

L'enjeu de ce transfert apparaît également important compte tenu de la cohérence et de la pertinence de l'équipe technique et administrative jusqu'alors constituée dans le cadre associatif.

L'association étant une personne morale de droit privé, l'éventuel transfert de ce personnel vers le syndicat mixte qui reprend son activité peut présenter des difficultés.



RÉPONSE

Principe jurisprudentiel : application de l'article L. 1224-1 du code du travail

L'article L. 1224-1 du code du travail dispose que « lorsqu'il survient une modification dans la situation juridique de l'employeur notamment par succession, vente, fusion, transformation du fonds, mise en société, tous les contrats de travail en cours au jour de la modification

subsistent entre le nouvel employeur et le personnel de l'entreprise. »

Pour l'application de l'article L. 1224-1 du code du travail, à la suite d'une importante jurisprudence européenne et française sur la question de la reprise des personnels privés par une entité publique, il faut donc qu'il y ait une entité exerçant une activité économique

autonome et un transfert d'entreprise, c'est-à-dire que la « succession d'entreprise » s'accompagne dans le même temps d'un transfert des moyens d'exploitation (personnels, matériels, équipements, locaux...).

L'application de l'article L. 1224-1 impose donc la reprise automatique des contrats de travail en cours dans les conditions mêmes où ils étaient exécutés au moment de la modification (qualification, rémunération, ancienneté, avantages prévus dans la convention collective).

À noter toutefois une entorse désormais possible au principe d'application de l'article L. 1224-1 du code du travail lorsque les entreprises concernées par le transfert comptent au moins 50 salariés (voir les conditions de l'article L. 1233-61 du code du travail ; loi « Travail » n° 2016-1088 du 8 août 2016 ; ordonnance n° 2017-1387 du 22 septembre 2017). Le transfert automatique des contrats de travail reste applicable aux entreprises de moins de 50 salariés.

Application aux personnels d'association dont l'activité est reprise par un syndicat mixte

Le secteur associatif est concerné par les textes législatifs qui ont introduit des précisions pouvant concerner la reprise du personnel associatif par une personne publique (code du travail, art. L. 1224-3) : « Lorsque l'activité d'une entité économique employant des salariés de droit privé est, par transfert de cette entité, reprise par une personne publique dans le cadre d'un service public administratif, il appartient à cette personne publique de proposer à ces salariés un contrat de droit public, à durée déterminée ou indéterminée selon la nature du contrat dont ils sont titulaires. Sauf disposition législative ou réglementaire ou conditions générales de rémunération et d'emploi des

agents non titulaires de la personne publique contrairement, le contrat qu'elle propose reprend les clauses substantielles du contrat dont les salariés sont titulaires, en particulier celles qui concernent la rémunération. »

La loi précise également que les services accomplis au sein de l'entité économique d'origine (ici l'association) sont assimilés à des services accomplis au sein de la personne publique d'accueil (ici le syndicat mixte).

En cas de refus des salariés d'accepter les modifications de leur contrat, la personne publique procède à leur licenciement, dans les conditions prévues par le droit du travail et par leur contrat.

Le principe du transfert du personnel, repris par un syndicat mixte, concerne l'ensemble des syndicats mixtes.

Précautions en amont de tels transferts

L'une des précautions à prendre en matière de personnel dans ce cas peut consister à anticiper de telles difficultés de transfert en recouvrant, pour certaines fonctions administratives notamment au sein de l'association, à des procédures de mise à disposition ou de détachement de fonctionnaires territoriaux.

La fin de ces positions statutaires peut être organisée en corrélation avec la création du syndicat mixte qui dès lors que le régime de la fonction publique a lieu de s'appliquer peut employer directement ce personnel ou devenir le nouvel organisme de détachement ou bénéficiaire de la mise à disposition.

Une autre précaution peut consister à favoriser la formation du personnel contractuel de l'association pour la préparation aux concours de la fonction publique territoriale.

Sources

Code du travail, art. L. 1224-1, L. 1224-3 et L. 1233-61 ; loi n° 84-53 du 26 janvier 1984, modifiée relative au statut général de la fonction publique territoriale ; loi n° 2009-972 du 3 août 2009 modifiée ; loi « Travail » n° 2016-1088 du 8 août 2016 ; ordonnance n° 2017-1387 du 22 septembre 2017

Modalités d'exercice des compétences - travailler ensemble

2.5.1 | Marchés publics ; mandats

37 | Entre le premier tour des élections locales et la désignation des nouveaux délégués du syndicat mixte, la commission d'appel d'offres peut-elle faire des choix en matière de marchés publics ?



CONSTAT

Lors du renouvellement général intervenant à l'occasion des élections municipales et communautaires, plusieurs semaines peuvent passer avant que le comité syndical soit réinstallé et puisse procéder aux différentes désignations : la date limite est le vendredi de la quatrième semaine suivant l'élection du président d'intercommunalité ayant lieu le plus tardivement parmi ses membres, sachant que cette élection-ci doit intervenir au plus tard le vendredi de la quatrième semaine suivant l'élection des maires.

Sur cette période de temps, il peut apparaître nécessaire ou souhaitable d'attribuer un marché public.



RÉPONSE

Il ne peut pas être recouru, pour remplacer dans ce cas les titulaires définitivement empêchés, aux suppléants inscrits sur la même liste, ces derniers étant dans la même situation de renouvellement.

Même si le président et l'assemblée sortante (comité syndical) peuvent édicter des actes d'administration conservatoire et urgente pendant la période transitoire (dont la passation de marchés antérieurement décidés), la commission d'appel d'offres ne paraît en revanche disposer d'aucun pouvoir

de décision, tant qu'elle n'est pas dûment renouvelée. Une telle situation pourrait l'exposer à une contestation par exemple d'un candidat non retenu. Ce principe de prudence concerne tous les syndicats mixtes.

À noter que la nouvelle rédaction issue de l'article L. 1414-2 du CGCT modifié, prévoit, dans certaines conditions limitatives, qu'en cas d'urgence impérieuse, le marché public peut être attribué sans réunion préalable de la commission d'appel d'offres.

Sources
CGCT, art. L. 1411-5 II,
L. 1414-1, L. 1414-2
et suivants

38 | Le principe de proportionnalité doit-il s'appliquer dans la désignation des membres de la commission d'appel d'offres (CAO) des syndicats mixtes ?



CONSTAT

Le code général des collectivités territoriales pose différentes conditions pour la constitution des commissions des collectivités et de leurs établissements, dont la commission d'appel d'offres.



RÉPONSE

Lorsqu'il s'agit d'une région, de la collectivité territoriale de Corse, d'un département, d'une commune de 3 500 habitants et plus et d'un établissement public (dont les syndicats mixtes), la CAO est composée de l'autorité habilitée à signer la convention de délégation de service public ou son représentant, président, et de cinq membres de l'assemblée délibérante élus en

son sein « à la représentation proportionnelle au plus fort reste ».

Il est procédé, selon les mêmes modalités, à l'élection de suppléants en nombre égal à celui de membres titulaires.

En cas de groupement de commandes auquel serait partie prenante un syndicat mixte, une composition spécifique est prévue.

39 | Comment est composée une commission d'appel d'offres en cas de groupement de commandes auquel prend part un syndicat mixte ?



CONSTAT

Le syndicat mixte peut être amené à rechercher une mutualisation et une économie d'échelle, avec par exemple ses intercommunalités membres, en ayant recours à des groupements de commandes. La mise en place de ceux-ci reste toutefois encadrée par la loi.



RÉPONSE

Si le groupement de commandes est composé en majorité de collectivités territoriales ou d'établissements publics locaux autres qu'un établissement public social ou médico-social,

une commission d'appel d'offres est instituée, composée des membres suivants :

1° Un représentant élu parmi les membres ayant voix délibérative de la commission d'appel

Sources
CGCT, art. L. 1411-5 II,
L. 1414-1, L. 1414-2,
L. 1414-3 et suivants

d'offres de chaque membre du groupement qui dispose d'une commission d'appel d'offres ;

2° Un représentant pour chacun des autres membres du groupement désigné selon les modalités qui leur sont propres.

La commission d'appel d'offres est présidée par le représentant du coordonnateur du groupement. Pour chaque membre titulaire peut être prévu un suppléant. La convention constitutive d'un groupement de commandes peut prévoir que la commission d'appel d'offre compétente est celle du coordonnateur du

groupement si celui-ci en est doté.

Le président de la commission peut désigner des personnalités compétentes dans la matière qui fait l'objet de la consultation. Celles-ci sont convoquées et peuvent participer, avec voix consultative, aux réunions de la commission d'appel d'offres.

La commission d'appel d'offres peut également être assistée par des agents des membres du groupement, compétents dans la matière qui fait l'objet de la consultation ou en matière de marchés publics.

Sources
CGCT, art. L. 1411-5 II,
L. 1414-1, L. 1414-2,
L. 1414-3 et suivants

40 | Comment les séances de la commission d'appel d'offres (CAO) se déroulent-elles ?



CONSTAT

Le fonctionnement des commissions obligatoires, telles que la commission d'appel d'offres, doit obéir à certaines règles.



RÉPONSE

Le quorum est atteint lorsque plus de la moitié des membres ayant voix délibérative sont présents. Si, après une première convocation, ce quorum n'est pas atteint, la commission est à nouveau convoquée. Elle se réunit alors valablement sans condition de quorum.

Lorsqu'ils y sont invités par le président de la commission, le comptable de la collectivité et un représentant du ministre chargé de la concurrence peuvent participer, avec voix

consultative, aux réunions de la commission. Leurs observations sont consignées au procès-verbal.

Peuvent participer à la commission, avec voix consultative, des personnalités ou un ou plusieurs agents de la collectivité territoriale ou de l'établissement public désignés par le président de la commission, en raison de leur compétence dans la matière qui fait l'objet de la délégation de service public

Sources
CGCT, art. L. 1411-5 II,
L. 1414-1, L. 1414-2,
L. 1414-3 et suivants

41 | Un syndicat mixte peut-il se voir confier, comme mandataire, tout ou partie des attributions du maître d'ouvrage ?



CONSTAT

Un maître d'ouvrage peut, sous certaines conditions, déléguer un certain nombre de ses attributions à un mandataire, pour les travaux concernant des ouvrages visés à aux articles L. 2421-1 à L. 2421-5 du code de la commande publique (bâtiment, infrastructure, équipements industriels destinés à leur exploitation, sauf exception : ZAC, lotissements, etc.).



RÉPONSE

Les maîtres d'ouvrage agissant sur délégation peuvent notamment être les collectivités territoriales et leurs groupements.

Les syndicats mixtes fermés et ouverts peuvent ainsi intervenir en qualité de mandataires pour l'exercice de certaines attributions.

Cette possibilité d'intervention doit être prévue par leurs statuts et précisée par le contrat écrit de mandat dans les conditions définies à l'article L. 2422-7 du code de la commande publique, qui prévoit, à peine de nullité :

- l'ouvrage qui fait l'objet du contrat, les attributions confiées au mandataire, les conditions dans lesquelles le maître de l'ouvrage constate l'achèvement de la mission du mandataire, les modalités de la rémunération de ce dernier, les pénalités qui lui sont applicables en cas de méconnaissance de ses obligations et les conditions dans lesquelles le contrat peut être résilié ;
- le mode de financement de l'ouvrage ainsi que les conditions dans lesquelles le maître de l'ouvrage fera l'avance des fonds nécessaires à l'accomplissement du contrat ou remboursera les dépenses exposées pour son compte et préalablement définies ;
- les modalités du contrôle technique, financier et comptable exercé par le maître d'ouvrage aux différentes phases de l'opération ;
- les conditions dans lesquelles l'approbation des avant-projets et la réception de l'ouvrage sont subordonnées à l'accord préalable du maître de l'ouvrage ;
- les conditions dans lesquelles le mandataire

peut agir en justice pour le compte du maître de l'ouvrage.

Le syndicat mixte, mandataire, peut se voir confier toute ou partie des attributions suivantes par le maître de l'ouvrage dans la limite du programme et de l'enveloppe financière prévisionnelle qu'il a arrêtés et dans les conditions définies par la convention mentionnée à l'article L. 2422-7 du code de la commande publique, en vue de l'exercice au nom et pour le compte du maître de l'ouvrage, de tout ou partie de ses attributions (code de la commande publique, art. L. 2422-6) :

- Définition des conditions administratives et techniques, selon lesquelles l'ouvrage sera étudié et exécuté ;
- Préparation du choix du maître d'œuvre, signature du contrat de maîtrise d'œuvre, après approbation du choix du maître d'œuvre par le maître de l'ouvrage et gestion du contrat de maîtrise d'œuvre ;
- Approbation des avant-projets et accord sur le projet ;
- Préparation du choix de l'entrepreneur, signature du contrat de travaux, après approbation du choix de l'entrepreneur par le maître de l'ouvrage, et gestion du contrat de travaux ;
- Versement de la rémunération de la mission de maîtrise d'œuvre et des travaux ;
- Réception de l'ouvrage, et accomplissement de tous actes afférents aux attributions mentionnées ci-dessus.

Le mandataire représente le maître d'ouvrage à

l'égard des tiers dans l'exercice des **attributions** qui lui ont été confiées jusqu'au constat de l'achèvement de sa mission. Il peut agir en justice. Les règles de passation des contrats signés par le mandataire sont en principe les règles applicables au maître d'ouvrage. Les articles du code de la commande publique énumèrent les personnes morales pouvant confier les attributions ci-dessus définies, c'est-à-dire les maîtres d'ouvrage pour lesquels l'ouvrage est construit.

À noter que lorsque la réalisation, la réutilisation ou la réhabilitation d'un ouvrage

ou d'un ensemble d'ouvrages relèvent simultanément de la compétence de plusieurs maîtres d'ouvrage, ces derniers (dont les syndicats mixtes) peuvent désigner, par convention, celui d'entre eux qui assurera la maîtrise d'ouvrage commune de l'opération. Cette convention précise les conditions d'organisation de la maîtrise d'ouvrage exercée et en fixe le terme.

Inversement, et dans les mêmes conditions, un syndicat mixte, maître d'ouvrage, peut confier à un mandataire tout ou partie de ses attributions.

Sources
Code de la commande publique, art. L. 2421-1 à L. 2422-13

2.5.2 | Mutualisations

42 | Les syndicats mixtes peuvent-ils avoir des services partagés avec leurs membres adhérents ou non membres ?



CONSTAT

Depuis plusieurs années, le code général des collectivités territoriales est complété afin de favoriser la mutualisation des services. Ceci est particulièrement vrai entre les intercommunalités et leurs communes membres, mais s'observe aussi à l'échelle des syndicats mixtes.



RÉPONSE

Avec les membres

Dans le sens « descendant », les syndicats mixtes associant exclusivement des collectivités territoriales ou des collectivités territoriales et des établissements publics de coopération intercommunale ont la possibilité de partager les services entre le groupement et ses membres. Les services de ces syndicats mixtes peuvent être en tout ou partie mis à disposition de ces collectivités ou établissements membres, pour l'exercice de leurs compétences. Une convention conclue entre le syndicat et les collectivités territoriales ou les établissements intéressés fixe alors les modalités de cette mise à disposition. Cette convention prévoit notamment les conditions de remboursement par la collectivité ou l'établissement des frais

de fonctionnement du service.

Réciproquement, dans le sens « ascendant », et dans les mêmes conditions, les services d'une collectivité territoriale ou d'un établissement public de coopération intercommunale membre peuvent être en tout ou partie mis à disposition du syndicat mixte pour l'exercice de ses compétences. Cette possibilité introduit une dérogation à l'article L. 5721-6-1 du CGCT qu'elle module quant au principe du transfert de plein droit de l'ensemble des moyens nécessaires à l'exercice des compétences.

Le maire ou le président de la collectivité territoriale ou de l'établissement public adresse directement au chef de service mis à disposition toutes instructions nécessaires à l'exécution des tâches qu'il confie audit service. Il contrôle

l'exécution de ces tâches. Il peut donner sous sa surveillance et sa responsabilité, par arrêté, délégation de signature au chef dudit service pour l'exécution des missions qu'il lui confie en application de l'alinéa précédent.

Le ministère de l'Intérieur avait souligné que l'ensemble de ce dispositif relève du fonctionnement interne des collectivités territoriales et de leurs communes membres et « n'entre donc pas dans le champ d'application du code des marchés publics ». Les règles de publicité et de mise en concurrence ne s'appliquent donc pas à ces mises à disposition. Cette position a été renforcée par la jurisprudence (cf. références ci-après).

Avec des non-membres

De nouvelles possibilités ont été progressivement renforcées (CGCT, art. L.5111-1 et L. 5111-1-1) permettant une meilleure collaboration entre les départements, les régions, leurs établissements publics, leurs groupements et les syndicats mixtes :

1. Des conventions qui ont pour objet la réalisation de prestations de services.

Lorsque les prestations qu'elles réalisent portent sur des services non économiques d'intérêt général au sens du droit de l'Union européenne ou lorsque, portant sur d'autres missions d'intérêt public, les prestations sont appelées à s'effectuer dans les conditions du CGCT (prévues aux I et III de l'article L. 5111-1-1, cf. 2. ci-dessous), ces conventions ne sont pas soumises aux règles prévues par le code de la commande publique.

À noter que cette possibilité a été élargie puisque des conventions ayant le même objet peuvent également être conclues entre des EPCI ou entre des communes membres d'une même intercommunalité à fiscalité propre.

2. Des conventions conclues entre les départements, la métropole de Lyon, les régions, leurs établissements publics, leurs

groupements, les communes appartenant à la métropole du Grand Paris et les syndicats mixtes, qui ont pour objet d'assurer l'exercice en commun d'une compétence qui prévoient :

- soit la mise à disposition du service et des équipements d'un des cocontractants à la convention au profit d'un autre de ces cocontractants (la convention fixe les conditions de remboursement, par le bénéficiaire de la mise à disposition du service, des frais de fonctionnement lui incombant);
- soit le regroupement des services et équipements existants de chaque cocontractant à la convention au sein d'un service unifié relevant d'un seul de ces cocontractants.

Dans ce dernier cas, la convention fixe les conditions de remboursement, par le bénéficiaire de la mise à disposition du service, des frais de fonctionnement lui incombant. Elle précise les modalités de remboursement des dépenses engagées par le service unifié pour le compte des cocontractants de la convention. Elle prévoit également, après avis des comités techniques compétents, les effets sur le personnel concerné.

Le personnel du service mis à disposition ou du service unifié est placé sous l'autorité fonctionnelle de l'autorité administrative pour laquelle il exerce sa mission.

Par ailleurs, les départements, la métropole de Lyon, les régions, leurs établissements publics et les syndicats mixtes ouverts (visés à l'article L. 5721-2 du CGCT) auxquels ils appartiennent peuvent, notamment par la création d'un syndicat mixte, se doter d'un service unifié ayant pour objet d'assurer en commun des services fonctionnels. Les services fonctionnels se définissent comme des services administratifs ou techniques concourant à l'exercice des compétences des collectivités intéressées sans être directement rattachés à ces compétences (CGCT, art. L. 5111-1-1 III).

Sources

CGCT, art. L. 5721-9, L. 5111-1 et L. 5111-1-1 ;
pour mémoire :
circulaire NOR/LBL/B/04/10075/C (DGCL) du 15 septembre 2004 relative aux nouvelles dispositions concernant l'intercommunalité
Introduites par la loi n° 2004-809 du 13/08/04 ;
CE, arrêt du 13 novembre 2008, Coditel Brabant SA c/Commune d'Uccle, C324/07 ;
CJCE, arrêt du 9 juin 2009, Commission c/Allemagne, C480/06.

43 | Un syndicat mixte peut-il utiliser des équipements collectifs appartenant à des collectivités, des intercommunalités et autres syndicats mixtes ou réciproquement, sans lien d'adhésion ?



CONSTAT

La mutualisation entre collectivités peut prendre différentes formes, sans nécessairement impliquer le partage d'agents territoriaux. Ainsi en est-il de l'utilisation d'équipements collectifs.



RÉPONSE

L'utilisation partagée d'équipements collectifs est prévue par la loi pour tout syndicat mixte, mais soumise à certaines conditions. Cette utilisation d'équipements collectifs par une collectivité territoriale, un établissement public de coopération intercommunale ou un syndicat mixte doit en effet faire l'objet d'une participation financière au bénéfice de la collectivité territoriale, de l'EPCI ou du syndicat mixte propriétaire de ces équipements. Le montant de la participation financière est calculé par référence aux frais de fonctionnement des équipements (entretien, fournitures s'y rapportant, etc.). Les modalités de calcul de cette participation sont définies par convention passée entre le propriétaire et la collectivité, l'établissement ou le syndicat utilisateurs. À défaut de signature de cette convention au terme d'un délai d'un an d'utilisation de cet équipement, le propriétaire détermine le montant de cette participation financière qui constitue une dépense obligatoire pour l'utilisateur. La loi écarte donc le principe d'une gratuité entre le propriétaire et l'utilisateur.

Par ailleurs cette possibilité ne concerne pas et n'est donc pas applicable au cas d'équipement affecté à l'exercice d'une compétence transférée au syndicat mixte par une collectivité ou

l'établissement adhérent, puisque le bien, concerné en tout ou partie, est alors mis à disposition gratuitement pour l'exercice de cette compétence. Elle se distingue également de la possibilité de « services partagés » entre le syndicat mixte et un membre adhérent.

Cette possibilité concerne donc l'utilisation réciproque d'équipements collectifs ne nécessitant aucun lien d'adhésion entre collectivités et groupements.

À noter enfin, en matière d'éducation physique et sportive (si par exemple le syndicat mixte est propriétaire, du fait de ses compétences, d'équipements sportifs) l'application possible de ces mêmes principes. Toutefois, l'utilisation des équipements se fait conformément aux conditions ci-dessus énoncées, sauf dans l'hypothèse où des conventions de mise à disposition gracieuse ont été négociées (code de l'éducation, art. L. 214-4).

Par ailleurs on peut utilement rappeler que plusieurs lois successives ont étendu les possibilités de gestion de services unifiés ou de mise à disposition de services et d'équipements par conventions (CGCT, art. L 5111-1-1 ; cf. question précédente).

Sources

CGCT, art. L. 1311-15 ;
code de l'éducation,
art. L. 214-4



2.5.3 | Coopérations

44 | Un syndicat mixte peut-il décider de mettre en œuvre une entente ?



CONSTAT

L'entente constitue une forme souple de coopération entre collectivités locales.



RÉPONSE

Deux ou plusieurs conseils municipaux, organes délibérants d'établissement public de coopération intercommunale ou de syndicats mixtes peuvent provoquer entre eux, par l'entremise de leurs maires ou présidents, une entente sur les objets d'utilité communale ou intercommunale compris dans leurs attributions et qui intéressent à la fois leurs communes, leurs établissements publics de coopération intercommunale ou leurs syndicats mixtes respectifs.

Ils peuvent passer entre eux des conventions à l'effet d'entreprendre ou de conserver à frais communs des ouvrages ou des institutions d'utilité commune.

Cette possibilité d'entente, initialement ouverte entre communes dans une volonté d'organiser une coopération minimale, a été élargie aux intercommunalités, syndicats de communes et à tous les syndicats mixtes (fermés et ouverts).

Les ententes demeurent aujourd'hui des accords entre plusieurs partenaires sans qu'il y ait création d'une nouvelle personne publique. Cet accord résulte des décisions concordantes de chaque assemblée délibérante concernée (conseil municipal, conseil communautaire ou comité syndical), transmises au contrôle de légalité.

C'est donc l'unanimité qui prévaut pour la mise en œuvre de l'entente, dans les limites des compétences dont dispose chacun, notamment à travers les statuts des syndicats mixtes,

des intercommunalités et des syndicats de communes. De même, deux ou plusieurs communes membres d'EPCI ou syndicat mixte ne peuvent passer des ententes entre elles pour des domaines déjà transférés au groupement. Les questions d'intérêt commun sont débattues dans des conférences où chaque conseil municipal et organe délibérant des EPCI ou des syndicats mixtes est représenté par une commission spéciale nommée à cet effet et composée de trois membres désignés au scrutin secret. Les décisions qui y sont prises ne sont exécutoires qu'après avoir été ratifiées par tous les conseils municipaux, organes délibérants des syndicats mixtes ou EPCI intéressés.

L'entente à ce titre, est donc un moyen simple de coopération entre plusieurs entités, mais relativement limité quant aux actions possibles. Elle peut en revanche avoir des applications intéressantes pour certains territoires soucieux par exemple de s'entendre autour d'un projet dépassant les territoires respectifs (une charte, un projet de contractualisation, etc.), sans constituer une nouvelle structure. Elle peut être une étape pour affirmer la volonté d'un projet commun avant d'évoluer vers une organisation plus intégrée au sein d'une structure commune. Elle est aujourd'hui complétée par l'ensemble des nouvelles possibilités de mutualisation ou de mise en commun de services organisées par la loi (CGCT, art. L. 5111-1 et L. 5111-1-1).

45 | Quel rôle un syndicat mixte peut-il jouer en matière de coopération transfrontalière ?



CONSTAT

La coopération transfrontalière est l'une des formes que peut prendre l'action extérieure des collectivités locales en France. Celle-ci se caractérise par un régime juridique précis.



RÉPONSE

Un certain nombre d'outils sont disponibles au titre de la coopération décentralisée, pour les collectivités territoriales et leurs groupements : convention avec des collectivités territoriales étrangères et leurs groupements, constitution de groupements d'intérêt public avec des collectivités locales appartenant à des États membres de l'Union européenne, adhésion des collectivités territoriales et leurs groupements à un organisme public de droit étranger.

Dans le respect des engagements internationaux de la France, les collectivités territoriales et leurs groupements peuvent mettre en œuvre ou soutenir toute action internationale annuelle ou pluriannuelle de coopération, d'aide au développement ou à caractère humanitaire.

À cette fin, les collectivités territoriales et leurs groupements (dont les syndicats mixtes) peuvent, le cas échéant, conclure des conventions avec des autorités locales étrangères. Ces conventions précisent l'objet des actions envisagées et le montant prévisionnel des engagements financiers (CGCT, art. L. 1115-1).

Dans le cadre de la coopération transfrontalière les collectivités territoriales et leurs groupements peuvent créer avec des collectivités territoriales étrangères et leurs groupements, un groupement local de coopération transfrontalière dénommé district européen. Cet outil est doté de la personnalité morale et de l'autonomie financière (CGCT, art. L. 1115-4-1).

L'objet du district européen est d'exercer les missions qui présentent un intérêt pour chacune des personnes publiques participantes et de créer et gérer des services publics et des établissements afférents. Pour les groupements de collectivités (dont les syndicats mixtes), cet intérêt résulte directement du contenu des statuts et notamment du libellé de l'objet statutaire qui en dessine les limites.

La création est autorisée par arrêté du représentant de l'État dans la région où le district européen a son siège. La personnalité juridique de droit public est reconnue à partir de la date d'entrée en vigueur de la décision de création.

Sauf stipulation internationale contraire, les dispositions applicables aux syndicats mixtes « ouverts » (titre II du livre VII de la cinquième partie du CGCT) sont applicables au district européen.

Les collectivités territoriales étrangères et leurs groupements peuvent adhérer à des syndicats mixtes existants créés dans le cadre des dispositions applicables aux syndicats mixtes « ouverts » (CGCT, art. L. 5721-1 et suivants). Cette adhésion entraîne de plein droit la transformation de ces syndicats en districts européens dans les conditions ci-dessus rappelées. La création d'une telle structure devra donc se faire à l'unanimité des futurs partenaires, membres adhérents. Elle devrait ainsi permettre de réunir des collectivités territoriales françaises (communes, département, région) et leurs groupements avec des collectivités étrangères pour la mise en œuvre d'actions dont l'objet est défini de façon large par la loi. Le renforcement et le développement d'une telle coopération s'exerceront dans le cadre des compétences définies par le droit interne de chacun des adhérents.

Par ailleurs, les articles L. 1115-1-1 et L. 1115-2 du CGCT ouvrent également la possibilité pour les syndicats mixtes compétents en matière de distribution d'eau potable et d'assainissement, de mener des actions d'urgence et de solidarité avec les collectivités étrangères et leurs groupements, dans la limite de 1 % des ressources affectées aux budgets de ces services, ainsi que des actions de coopération, d'aide au développement ou à caractère humanitaire dans les domaines de la collecte et du traitement des déchets des ménages.

Sources
CGCT, art. L1115-1 et suivants, dont l'art. L. 1115-4-1 ;
loi n° 2014-773 du 7 juillet 2014.





3

SPÉCIFICITÉS RELATIVES À CERTAINES COMPÉTENCES

3.1

Gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations (GEMAPI)

46 | Établissement public territorial de bassin (EPTB) et établissements publics d'aménagement et de gestion de l'eau (EPAGE) : différences et points communs avec les syndicats mixtes ?



CONSTAT

La compétence de « gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations » (GEMAPI) est devenue une compétence obligatoire pour les intercommunalités à fiscalité propre depuis le 1^{er} janvier 2018.

Afin de mettre en œuvre la compétence à des échelles hydrographiques cohérentes les intercommunalités à fiscalité propre pourront confier cette compétence à des syndicats mixtes constitués ou non en EPAGE ou en EPTB, organisés à l'échelle de bassins-versants. La question de la distinction entre ces deux types de syndicats peut se poser.



RÉPONSE

Un EPTB (établissement public territorial de bassin) est un groupement de collectivités territoriales constitué en vue de faciliter, à l'échelle d'un bassin ou d'un groupement de

sous-bassins hydrographiques, la prévention des inondations et la défense contre la mer, la gestion équilibrée et durable de la ressource en eau, ainsi que la préservation, la

gestion et la restauration de la biodiversité des écosystèmes aquatiques et des zones humides et de contribuer, s'il y a lieu, à l'élaboration et au suivi du schéma d'aménagement et de gestion des eaux. Il assure la cohérence de l'activité de maîtrise d'ouvrage des établissements publics d'aménagement et de gestion de l'eau (EPAGE).

Un EPAGE (établissement public d'aménagement et de gestion de l'eau) est un groupement de collectivités territoriales constitué à l'échelle d'un bassin-versant d'un fleuve côtier sujet à des inondations récurrentes ou d'un sous-bassin hydrographique d'un grand fleuve en vue d'assurer, à ce niveau, la prévention des inondations et des submersions ainsi que la gestion des cours d'eau non domaniaux. L'EPAGE comprend notamment les collectivités territoriales et les intercommunalités à fiscalité propre compétentes en matière de gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations.

EPTB et EPAGE sont des établissements publics. Ils sont constitués en syndicats mixtes « fermés » ou « ouverts » en application des articles L. 5711-1 à L. 5721-9 du CGCT et sont donc à ce titre soumis au régime des syndicats mixtes de droit commun. Toutefois, certaines spécificités différencient les EPTB et EPAGE des syndicats mixtes de droit commun.

1 • Spécificités des compétences

Les syndicats mixtes d'EPTB et d'EPAGE sont par principe constitués en vue d'exercer les compétences prévues par la loi, ci-dessus rappelées, en matière de GEMAPI. Les EPTB et EPAGE exercent, conformément à leurs objets respectifs, « tout ou partie » des missions relevant de la compétence GEMAPI (gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations définie au I bis de l'article L. 211-7 du code de l'environnement). Ce sont donc des syndicats mixtes (fermés ou ouverts) constitués d'abord pour exercer ces compétences. Pour autant, il n'y a pas d'obstacle à ce que ces établissements publics exercent également d'autres compétences, notamment autour de l'eau, dès lors que les statuts l'ont clairement énoncé.

2 • Spécificités des contraintes de périmètre et de statuts

a - Le périmètre d'intervention de l'EPTB ou de l'EPAGE est délimité par arrêté du préfet coordonnateur de bassin en tenant

compte de certains critères spécifiques devant être respectés :

- la cohérence hydrographique du périmètre d'intervention, d'un seul tenant et sans enclave ;
- l'adéquation entre les missions de l'EPTB ou de l'EPAGE et son périmètre d'intervention ;
- la nécessité pour l'EPTB ou de l'EPAGE de disposer de capacités techniques et financières en cohérence avec la conduite de ses actions ;
- l'absence de superposition entre deux périmètres d'intervention d'EPTB ou entre deux périmètres d'intervention d'EPAGE (sauf dérogation justifiée par la préservation d'une masse d'eau souterraine).

Cet arrêté dresse la liste des collectivités territoriales et des intercommunalités à fiscalité propre compétentes en matière GEMAPI, concernées par le périmètre de l'EPAGE ou de l'EPTB.

b - La demande de délimitation du périmètre d'intervention de l'EPTB ou de l'EPAGE est accompagnée d'un projet de statuts et de tout justificatif permettant au préfet coordonnateur de bassin de s'assurer du respect des critères ci-dessus rappelés

À compter de la notification de cet arrêté, l'organe délibérant de chaque collectivité territoriale et intercommunalité à fiscalité propre intéressé dispose d'un délai de trois mois pour se prononcer sur le projet de périmètre et sur les statuts du nouvel établissement public.

La création de l'établissement public est décidée par arrêté préfectoral après accord des organes délibérants des collectivités territoriales et intercommunalités à fiscalité propre compétents en matière de GEMAPI désignés par l'arrêté dressant la liste des collectivités territoriales et des intercommunalités à fiscalité propre concernées.

Cet accord doit être exprimé par deux tiers au moins des organes délibérants des futurs membres représentant plus de la moitié de la population totale de ceux-ci, ou par la moitié au moins des organes délibérants des futurs membres représentant les deux tiers de la population.

L'accord de l'organe délibérant de toute intercommunalité à fiscalité propre dont la population est supérieure au quart de la population totale concernée est nécessaire.

3 • Transfert ou délégation de tout ou partie de la compétence au syndicat mixte EPAGE ou EPTB

Les syndicats mixtes reconnus comme EPTB et EPAGE peuvent se voir transférer mais également déléguer l'ensemble, ou certaines des missions GEMAPI (définie au I bis de l'article L. 211-7 du code de l'environnement), en totalité ou partiellement. Cette délégation totale ou partielle peut être réalisée au profit d'un tel syndicat mixte sur tout ou partie du territoire de l'intercommunalité ou au profit de plusieurs syndicats situés chacun sur des parties distinctes de l'intercommunalité.

Les intercommunalités à fiscalité propre compétentes peuvent ainsi déléguer tout ou partie de leur compétence GEMAPI :

- à un EPTB sur tout ou partie de leurs territoires, ou à plusieurs EPTB sur des parties distinctes de leurs territoires ;
- à un EPAGE sur tout ou partie de leurs territoires, ou à plusieurs EPAGE sur des parties distinctes de leurs territoires.

Cette délégation est conclue dans les conditions prévues à l'article L. 1111-8 du CGCT, par convention qui fixe les objectifs à atteindre, les indicateurs de suivi et les modalités de contrôle de l'autorité délégante, prévoit les modalités financières et les moyens éventuellement mis à disposition et fixe la durée de la délégation et les modalités de renouvellement.

À noter que la loi du 30 décembre 2017 :

- ouvre pour partie cette possibilité de délégation, au profit des syndicats mixtes de droit commun. Pour une période courant jusqu'au 31 décembre 2019, une

intercommunalité à fiscalité propre peut en effet déléguer l'ensemble des missions relevant de la compétence GEMAPI ou certaines d'entre elles, en totalité ou partiellement sur tout ou partie du territoire de l'intercommunalité, au profit d'un ou plusieurs syndicats mixtes situés chacun sur des parties distinctes de l'intercommunalité. Une telle délégation est soumise à convention.

- assouplit la possibilité de transfert à tout syndicat mixte de l'ensemble ou certaines des missions relevant de la compétence GEMAPI (définie au I bis de l'article L. 211-7 du code de l'environnement), en totalité ou partiellement sur tout ou partie du territoire de l'intercommunalité, au profit d'un ou plusieurs syndicats mixtes situés chacun sur des parties distinctes de l'intercommunalité.

4 • Ressources

À la différence des syndicats mixtes de droit commun, les EPTB et EPAGE n'ont pas la possibilité d'instaurer un mécanisme de contributions fiscalisées (le deuxième alinéa de l'article L. 5212-20 du CGCT ne leur est pas applicable).

Les ressources de l'EPTB se composent des contributions de ses membres, de subventions et de prêts ainsi que des sommes perçues par l'agence de l'eau à la demande de l'EPTB (majoration du tarif des redevances pour prélèvement sur la ressource en eau en application du V bis de l'article L. 213-10-9 du code de l'environnement).

Les ressources de l'EPAGE se composent des contributions de ses membres, de subventions et de prêts.

Sources

Code de l'environnement, art. L. 213-12, L. 211-7 et R. 213-49 ; CGCT, art. L. 1111-8 ; décret n° 2015-1038 du 20 août 2015 relatif aux établissements publics territoriaux de bassin et aux établissements publics d'aménagement et de gestion de l'eau ; loi n° 2017-1838 du 30 décembre 2017 relative à l'exercice des compétences des collectivités territoriales dans le domaine de la gestion des milieux aquatiques et de la prévention des inondations

47 | Quelles sont les possibilités de transformation d'un syndicat mixte en EPAGE et EPTB ?



CONSTAT

La compétence GEMAPI est devenue une compétence obligatoire pour les intercommunalités à fiscalité propre depuis le 1er janvier 2018. Afin de mettre en œuvre la compétence à des échelles hydrographiques cohérentes. Les intercommunalités à fiscalité propre pourront confier cette compétence à des syndicats mixtes constitués ou non en EPAGE ou en EPTB, organisés à l'échelle de bassins versants. La loi du 30 décembre 2017 assouplit la possibilité pour tout syndicat mixte d'exercer l'ensemble ou certaines des missions relevant de la compétence GEMAPI. Mais la question d'une éventuelle évolution de syndicats mixtes de droit commun en EPAGE ou en EPTB se pose.



RÉPONSE

Lorsqu'un syndicat mixte remplit les conditions spécifiques (périmètre, critères et statuts, il peut être transformé en EPTB ou EPAGE.

Cette transformation est proposée par le comité syndical au préfet coordonnateur de bassin concerné. Si ce dernier constate que le syndicat mixte répond aux conditions et critères requis (statuts, périmètres) il soumet le projet de transformation à l'avis du comité de bassin et des commissions locales de l'eau concernées. Le projet de transformation et les avis émis sont ensuite transmis aux membres du syndicat.

Cette transformation est décidée, sur proposition du comité syndical, par délibérations concordantes des organes délibérants des membres du syndicat. Le comité syndical et les membres se prononcent dans un délai de trois mois à compter de la notification de la

délibération proposant la transformation. Un arrêté du représentant de l'État territorialement compétent approuve cette transformation.

L'ensemble des biens, droits et obligations du syndicat transformé sont transférés, selon le cas, à l'EPTB ou à l'EPAGE, qui est substitué de plein droit au syndicat dans toutes les délibérations et tous les actes de ce dernier à la date de la transformation.

Les contrats sont exécutés dans les conditions antérieures jusqu'à leur échéance, sauf accord contraire des parties. Les cocontractants sont informés de la substitution de personne morale qui n'entraîne aucun droit à résiliation ou à indemnisation pour le cocontractant. L'ensemble des personnels du syndicat mixte est réputé relever, selon le cas, de l'EPTB ou de l'EPAGE, dans les conditions de statut et d'emploi qui sont les leurs.

Sources

Code de l'environnement, art. L. 213-12, L. 211-7 et R. 213-49 ;

décret n° 2015-1038 du 20 août 2015 relatif aux établissements publics territoriaux de bassin et aux établissements publics d'aménagement et de gestion de l'eau ;

loi n° 2017-1838 du 30 décembre 2017 relative à l'exercice des compétences des collectivités territoriales dans le domaine de la GEMAPI

48 | Les intercommunalités compétentes en matière de GEMAPI peuvent-elles adhérer à plusieurs syndicats mixtes et/ou EPTB/EPAGE ?



CONSTAT

La compétence de « gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations » (GEMAPI) est devenue une compétence obligatoire pour les intercommunalités à fiscalité propre à compter du 1er janvier 2018. Les intercommunalités à fiscalité propre peuvent avoir des périmètres qui ne correspondent pas nécessairement à des échelles hydrographiques cohérentes, la question de leur appartenance à des syndicats mixtes et/ou EPAGE ou EPTB différents, se pose dans pareil cas.



RÉPONSE

1 • Les EPTB et EPAGE exercent, conformément à leurs objets respectifs, « tout ou partie » des missions relevant de la compétence GEMAPI (gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations définie au I bis de l'article L. 211-7 du code de l'environnement).

Ils peuvent agir par délégation (dans les conditions prévues à l'article L. 1111-8 du CGCT) ou par transfert de compétence. Dans ce dernier cas, les intercommunalités adhèrent nécessairement au syndicat mixte constitué en EPTB ou EPAGE qui n'exerce pas obligatoirement tout le contenu de la compétence. Ce transfert partiel de la compétence GEMAPI ne fait donc pas obstacle à l'adhésion d'une même intercommunalité, le cas échéant, à un ou plusieurs EPTB et/ou EPAGE sur le reste de son territoire.

La seule condition exigée est que les périmètres d'adhésion ne se recoupent pas. Lors de la délimitation du périmètre d'intervention de l'EPTB ou de l'EPAGE le préfet coordonnateur de bassin veille, entre autres, à l'absence de superposition entre deux périmètres d'intervention d'EPTB ou entre deux périmètres d'intervention d'EPAGE. À ce titre, au cas où pour un même bassin, sous-bassin ou groupement de sous-bassins hydrographiques, des demandes concurrentes seraient présentées, le préfet coordonnateur de bassin engage une concertation entre les collectivités concernées ou leurs groupements

en vue de parvenir à une candidature unique.

Par dérogation, toutefois, la superposition de périmètres d'intervention d'EPTB est permise au seul cas où la préservation d'une masse d'eau souterraine le justifierait.

Dans les faits, pourrait donc exister sur des périmètres distincts d'une même intercommunalité plusieurs EPTB ou EPAGE auquel l'intercommunalité à fiscalité propre adhère.

Il est à noter que les périmètres d'un EPTB et d'un EPAGE pourront en tout ou partie se recouper, chacun agissant dans son domaine respectif. Dans ce cas, le préfet saisit pour avis l'EPTB pour tout projet d'un EPAGE situé en tout ou partie sur son périmètre d'intervention.

2 • La loi du 30 décembre 2017 assouplit la possibilité de transfert à tout syndicat mixte de l'ensemble ou certaines des missions relevant de la compétence GEMAPI (définie au I bis de l'article L. 211-7 du code de l'environnement), en totalité ou partiellement sur tout ou partie du territoire de l'intercommunalité, au profit d'un ou plusieurs syndicats mixtes situés chacun sur des parties distinctes de l'intercommunalité (CGCT, art. L. 5211-61).

Il n'y a donc pas d'obstacle à ce qu'une même intercommunalité puisse adhérer, pour des périmètres distincts, à plusieurs EPTB, EPAGE ou syndicat mixte de droit commun.

Sources

Code de l'environnement, art. L. 213-12 et L. 211-7 ; décret n° 2015-1038 du 20 août 2015 relatif aux établissements publics territoriaux de bassin et aux établissements publics d'aménagement et de gestion de l'eau ; loi n° 2017-1838 du 30 décembre 2017 relative à l'exercice des compétences des collectivités territoriales dans le domaine de la gestion des milieux aquatiques et de la prévention des inondations



Eau et assainissement

49 | Dans quelles conditions des syndicats mixtes peuvent-ils mettre en œuvre en tout ou partie la compétence eau et assainissement ?



CONSTAT

Les communautés d'agglomération, urbaines et les métropoles exercent de plein droit et à titre obligatoire les compétences eau et assainissement.

La loi NOTRe transfère à titre obligatoire les compétences eau et assainissement aux communautés de communes à compter du 1^{er} janvier 2020. Sans remettre en cause l'échéance établie par la loi NOTRe, les lois postérieures (n° 2018-702, dite « Ferrand-Fesneau », et n° 2019-1461, dite « engagement et proximité ») ont ouvert la faculté, pour les communes membres de communautés de communes, de reporter la date du transfert des compétences « eau » et « assainissement » du 1^{er} janvier 2020 au 1^{er} janvier 2026 au plus tard.

Pour chacune des deux compétences, « eau » et « assainissement », une faculté d'opposition au transfert a été introduite, aussi appelée « minorité de blocage ». Pour mettre en œuvre ce dispositif, applicable de manière différenciée selon la compétence concernée, plusieurs conditions devaient être réunies :

• **S'agissant de la compétence « eau potable » :**

- Seules étaient concernées les communautés de communes qui n'exerçaient pas en tout ou partie la compétence en cause à la date de publication de la loi « Ferrand-Fesneau », à titre optionnel ou facultatif ;
- Les communes devaient s'opposer individuellement au transfert par délibération adoptée à la majorité absolue des suffrages exprimés avant le 1^{er} juillet 2019. L'opposition devait être exprimée par au moins 25 % des communes membres de l'intercommunalité, représentant au moins 20 % de la population (minorité de blocage).

La loi n° 2019-1461 du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique, dite « engagement et proximité », a ouvert une nouvelle possibilité au sein de laquelle la minorité de blocage pouvait s'exprimer. Les communes pouvaient s'opposer au transfert obligatoire de la compétence eau même si la communauté de communes exerçait partiellement, à la date du 3 août 2018, sur tout ou partie du territoire de ses communes, cette compétence. Cette minorité de blocage pouvait être exprimée jusqu'au 1^{er} janvier 2020.

Lorsque ces conditions étaient réunies, ce mécanisme permettait de faire obstacle au transfert obligatoire de la compétence « eau » à la communauté de communes, qui intervient au plus tard au 1^{er} janvier 2026, sauf transfert décidé avant cette date dans les conditions détaillées ci-dessous.

• **S'agissant de la compétence « assainissement » :**

- Seules étaient concernées les communautés de communes qui n'exerçaient la compétence en cause à la date de publication de la loi Ferrand-Fesneau :
 - soit dans son entièreté, à titre optionnel ou à titre facultatif. En d'autres termes les missions relatives à l'assainissement collectif et non collectif ;
 - soit partiellement lorsqu'elle exerçait déjà, à titre facultatif, les missions relatives au service public d'assainissement collectif. En d'autres termes, l'expression de la minorité de blocage ne pouvait s'exprimer valablement que lorsque la communauté

n'exerçait que, à titre facultatif, les missions relatives au service public d'assainissement non collectif (Spanc).

La loi n° 2019-1461 du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique, dite « engagement et proximité » a ouvert de nouvelles possibilités au sein desquelles la minorité de blocage pouvait s'exprimer. Les communes pouvaient s'opposer au transfert obligatoire de la compétence assainissement même si la communauté de communes exerçait partiellement, à la date du 3 août 2018, soit en termes de périmètre géographique, soit en termes de missions (notamment les missions relatives au service public d'assainissement collectif), cette compétence. Cette minorité de blocage pouvait être exprimée jusqu'au 1^{er} janvier 2020.

- les conditions relatives aux seuils à atteindre pour exercer cette minorité de blocage devaient, au surplus, être réunies (cf. supra).

Lorsque ces conditions étaient réunies, ce mécanisme permettait de faire obstacle au transfert obligatoire de la compétence « assainissement » à la communauté de communes, qui intervient au plus tard au 1^{er} janvier 2026, sauf transfert décidé avant cette date dans les conditions détaillées ci-dessous.

En tout état de cause, depuis le 1^{er} janvier 2020, les communautés de communes qui n'exerçaient pas la compétence eau potable ou assainissement et où s'est exprimée une minorité de blocage peuvent à tout moment se prononcer sur le transfert de la compétence avant la date de son transfert obligatoire (1^{er} janvier 2026). Pour ce faire, le conseil communautaire doit s'exprimer par délibération adoptée à la majorité absolue des suffrages exprimés. Les communes membres peuvent cependant s'opposer à ce transfert dans les trois mois suivant la délibération, selon la même minorité que décrite précédemment (25 % des communes représentant 20 % de la population). La compétence serait transférée à l'issue de ces trois mois si les conditions de la minorité de blocage ne sont pas réunies.

La question de l'exercice de tout ou partie des compétences par un ou des syndicats mixtes auxquels adhèrent les intercommunalités devenues compétentes peut se poser.



RÉPONSE

1• Transferts à un ou des syndicats mixtes :

1-1 Le transfert partiel de la compétence « assainissement » d'une intercommunalité à un syndicat mixte.

Le transfert obligatoire de la compétence à l'intercommunalité (avec une dérogation calendaire ayant pu être mise en œuvre pour les communautés de communes) ne remet pas en cause la possibilité d'un transfert partiel à un syndicat mixte.

Une intercommunalité à fiscalité propre compétente en matière d'eau ou d'assainissement, peut transférer une partie seulement de d'une compétence à un syndicat mixte auquel il adhère.

Par exemple :

- Une intercommunalité à fiscalité propre peut transférer l'assainissement non collectif à

un syndicat mixte et l'épuration des eaux usées à un autre syndicat mixte, ou encore transférer l'assainissement non collectif à un syndicat mixte et conserver l'exercice de l'épuration des eaux usées ;

- Une intercommunalité à fiscalité propre compétente pour assurer la production et la distribution d'eau potable, a ainsi la possibilité de transférer uniquement la production d'eau à un syndicat, situé sur une partie de son territoire, et de continuer à exercer la totalité de la compétence « eau » (production et distribution) sur la partie de son territoire non couverte par le syndicat.

De même, une intercommunalité à fiscalité propre peut décider de transférer tout ou partie de la compétence « eau » ou « assainissement » à plusieurs syndicats, à condition que ces

syndicats soient situés sur des parties différentes du périmètre de l'intercommunalité.

1-2 Le transfert de la compétence « assainissement » pour une partie du périmètre de l'intercommunalité, à un ou plusieurs syndicats mixtes

1.2.1. - Dérogation au principe d'adhésion pour la totalité du périmètre de l'intercommunalité

Le caractère sécable de la compétence « eau » et « assainissement » peut se combiner avec les dispositions de l'article L. 5211-61 du code général des collectivités territoriales, qui admettent, par dérogation au principe selon lequel une intercommunalité à fiscalité propre adhère à un syndicat mixte pour la totalité de son périmètre, que certaines compétences « de réseau » soient transférées à un ou plusieurs syndicats pour des parties distinctes du territoire de l'intercommunalité.

Ainsi une intercommunalité peut transférer une compétence à un syndicat mixte sur tout ou partie de son territoire, ou à plusieurs syndicats situés chacun sur des parties distinctes de son territoire, en matière de gestion de l'eau et des cours d'eau, alimentation en eau potable, assainissement collectif ou non collectif, collecte ou traitement des déchets ménagers et assimilés, distribution d'électricité ou de gaz naturel (art. L. 5211-61 CGCT).

1.2.2. - Cette possibilité s'ajoute à la situation issue d'une éventuelle représentation-substitution de la communauté au sein du syndicat :

En matière d'eau et d'assainissement, la communauté de communes ou d'agglomération compétente est substituée aux communes membres dans le syndicat exerçant une compétence en matière d'eau ou d'assainissement. À noter que contrairement aux communautés de communes, la loi n° 2018-702 du 3 août 2018 prévoit que les communautés d'agglomération conservent la possibilité de demander au préfet, après avis de la CDCI, de se retirer du syndicat avant le 1^{er} janvier suivant la prise de compétence.

1.3 La question de l'harmonisation tarifaire

Le transfert des compétences « assainissement » ne se traduira pas nécessairement par une harmonisation immédiate de la tarification et des modes de gestion au sein d'un même EPCI ou syndicat mixte. Les différences de tarifs demeurent permises, mais dans les limites résultant du principe d'égalité de traitement

des usagers devant le service public définies par la jurisprudence (CE, 10 mai 1974, Desnoyez et Chorques).

Motifs pouvant justifier une différenciation :

- lorsqu'il s'agit de la conséquence d'une loi ;
- s'il existe entre les usagers « des différences de situation appréciables », c'est-à-dire lorsqu'il est possible de distinguer des catégories d'usagers se trouvant dans des situations objectivement différentes au regard du service lui-même ;
- s'il existe une « nécessité d'intérêt général en rapport avec les conditions d'exploitation du service ».

Il est possible de concilier, au sein d'un même périmètre, différentes modalités de gestion : la gestion en régie, avec ou sans prestations de services, et la délégation de service public, la jurisprudence ne considérant pas comme une atteinte au principe d'égalité le maintien de plusieurs opérateurs sur un même territoire communautaire.

Mais l'existence de deux modes de gestion distincts pour un même service public ne pourra constituer la justification d'une différenciation dans le traitement des usagers ou la tarification du service.

Les modalités de financement du service public administratif de gestion des eaux pluviales ne sont pas remises en cause par son rattachement à la compétence assainissement. La gestion des eaux pluviales reste un service public administratif, distinct du service public d'assainissement, considéré pour sa part comme un service public industriel et commercial (cf. articles L. 2226-1 et L. 2224-8 du CGCT).

2 • Délégation à tout ou partie d'un syndicat mixte intra-communautaire au sein de communautés de communes ou d'agglomération

Une fois le transfert de compétence effectué au profit d'une communauté de communes ou d'agglomération, la loi a prévu, pour ces catégories d'intercommunalités, la possibilité de déléguer tout ou partie des compétences eau, assainissement (ou de gestion des eaux pluviales urbaines) en faveur d'une ou plusieurs communes membres (CGCT, art. L. 5214-16 : communautés de communes ; art. L. 5216-5 : communautés d'agglomération). La délégation peut être, soit proposée par ces catégories d'intercommunalités, soit demandée par un syndicat. Lorsqu'elle émane d'un syndicat, le conseil communautaire est tenu de statuer sur

Sources

Loi n° 2018-702 du 3 août 2018 relative à la mise en œuvre du transfert des compétences eau et assainissement aux communautés de communes ; loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République, articles 64 et 66 ; CGCT, art. L. 5214-16, L. 5214-21, L. 5216-5, L. 5216-7, L. 5215-22 et L. 5217-7 ; loi n° 2018-702 du 3 août 2018 ; circ. NOR TB1822718J du 28 août 2018 relative à l'application de la loi n° 2018-702 du 3 août 2018 ; note d'information du 18 septembre 2017 relative à l'exercice des compétences « eau » et « assainissement » par les EPCI (NOR : INTB1718472N).

cette demande dans un délai de trois mois à compter de la notification de la délibération et doit motiver tout refus éventuel. Les compétences déléguées seront exercées, par le syndicat, au nom et pour le compte de la communauté délégante. La convention, conclue entre les parties et approuvée par leurs assemblées délibérantes doit préciser la durée

de la délégation et ses modalités d'exécution. Elle définit les objectifs à atteindre en matière de qualité du service rendu et de pérennité des infrastructures ainsi que les modalités de contrôle de la communauté délégante sur le ou les syndicat(s) délégataire(s). Elle précise les moyens humains et financiers consacrés à l'exercice de la compétence déléguée.

3.3

Urbanisme

50 | Un syndicat mixte peut-il à la fois élaborer un schéma de cohérence territoriale (SCOT) et être compétent pour un pays ?



CONSTAT

Dans le prolongement de la loi NOTRe, pour des raisons de simplification des périmètres qui se superposent et des structures, il peut être intéressant d'avoir recours à un seul syndicat mixte pour à la fois élaborer et réviser un SCOT et par ailleurs constituer l'entité de contractualisation d'un pays.



RÉPONSE

Le syndicat mixte de pays ne fait pas l'objet de restriction particulière. Il peut s'agir indifféremment d'un syndicat mixte fermé (mais le plus souvent constitué en PETR), ou ouvert.

S'agissant du **schéma de cohérence territoriale (SCOT)** celui-ci peut être élaboré par :

- une intercommunalité ;
- un syndicat mixte fermé de droit commun ou un PETR si ce dernier est constitué exclusivement des intercommunalités portant le SCOT, c'est-à-dire qu'il existe une identité de périmètre entre le PETR et le SCOT ;
- un syndicat mixte « à la carte » si les intercommunalités compétentes comprises dans le périmètre du SCOT ont toutes adhéré à ce syndicat mixte et lui ont transféré la compétence SCOT. Dans ce cas, seules les intercommunalités concernées par le périmètre du SCOT prennent part aux délibérations concernant le schéma.

À noter que la compétence de l'établissement public chargée du SCOT inclut également l'approbation, le suivi et l'évolution du SCOT.

Il n'y a donc pas d'obstacle à ce qu'un syndicat mixte réunissant l'ensemble des intercommunalités compétentes puisse exercer la compétence SCOT et Pays si les statuts sont explicites, avec cependant les remarques suivantes : le syndicat mixte fermé de pays constitué en PETR ne peut exercer la compétence SCOT qu'en cas d'identité des périmètres pays / SCOT.

Si le périmètre SCOT inclut celui du pays, le peu de différence entre les deux périmètres peut justifier le recours à un syndicat mixte « à la carte ». Les intercommunalités concernées adhèrent au titre du SCOT et également, pour certains d'entre eux, à la compétence pays. Encore faut-il que les différences de périmètre restent faibles pour justifier d'un tel parti pris. À défaut, la lourdeur de gestion qu'un syndicat mixte « à la carte », peut conduire à préférer le maintien de deux syndicats mixtes distincts.

Sources
Code de l'urbanisme, art. L. 143-16 modifié par la loi n° 2017-86 du 27 janvier 2017 ;
CGCT, art. L. 5711-1, L. 5722-1, L. 5212-16, L. 5741-1 et suivants

51 | Un syndicat mixte peut-il exercer la compétence d'élaboration d'un plan local d'urbanisme (PLU) ?



CONSTAT

La compétence pour l'élaboration d'un plan local d'urbanisme est devenue compétence obligatoire des intercommunalités à fiscalité propre (plan local d'urbanisme intercommunal : PLUI), sous réserve pour les communautés de communes et d'agglomération des conditions d'opposition prévues par la loi sur l'accès au logement et un urbanisme rénové (ALUR) modifiée. Ces conditions d'exercice ont également évolué, notamment dans le cadre d'une fusion d'intercommunalités (loi n° 2017-86 du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et à la citoyenneté).

Compte tenu de l'élargissement des territoires des intercommunalités et des périmètres d'exercice de la compétence des PLUI, la question d'un rôle possible des syndicats mixtes à l'échelle supra-intercommunale, comme pour les SCOT, peut se poser.



RÉPONSE

Conformément aux articles L. 153-1 et suivants du code de l'urbanisme, l'exercice de la compétence PLU relève l'EPCI compétent en matière de plan local d'urbanisme (PLUI dans ce cas) ou d'une commune lorsque l'intercommunalité auquel elle adhère n'est pas compétent en PLUI.

Le syndicat mixte n'étant pas une intercommunalité car non constitué uniquement de communes adhérant individuellement, ne peut exercer la compétence d'élaboration d'un PLU. L'article L. 5111-1 du CGCT, modifié, réaffirme explicitement la distinction entre les intercommunalités et les syndicats mixtes au sein de la catégorie des groupements de collectivités territoriales.

Les syndicats mixtes, peuvent néanmoins être amenés à être associés à cette procédure d'élaboration, au titre de la compétence transport et en tant qu'organismes de gestion des parcs naturels régionaux (code de l'urbanisme, art. L. 132-7). Pour l'élaboration des plans locaux d'urbanisme sont également associés, entre autres, les syndicats mixtes chargés de l'élaboration, de la gestion et de l'approbation du schéma de cohérence territoriale (SCOT) lorsque le territoire objet du plan est situé dans le périmètre de ce schéma ainsi que les syndicats mixtes chargés de l'élaboration, de la gestion et de l'approbation des SCOT objet du plan lorsque ce territoire n'est pas couvert par un SCOT (code de l'urbanisme, art. L. 132-9).

Sources

Code de l'urbanisme, art. L. 153-1 et suivants et L. 132-7 et suivants ; loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (article 136) ; ordonnance n° 2015-1174 du 23 septembre 2015 ; art. L. 5111-1 du CGCT modifié par la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 ; art. 30 de la loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales.

52 | Comment appliquer un SCOT exécutoire sur le territoire d'une commune qui a récemment rejoint une intercommunalité membre du syndicat de SCOT ?



CONSTAT

Dans le cadre des recompositions territoriales, des communes sont appelées à adhérer à des intercommunalités déjà membres d'un syndicat mixte de SCOT n'incluant pas le périmètre de ces nouvelles communes. La question de la mise en œuvre d'un tel schéma sur le territoire de ces communes se pose.



RÉPONSE

Les intercommunalités à fiscalité propre auxquels adhèrent les communes disposent de plein droit de la compétence SCOT dans leurs statuts et donc adhèrent au syndicat mixte à la place de leurs communes membres.

Le principe posé par le code de l'urbanisme est que toute extension du périmètre du syndicat mixte de SCOT emporte extension du périmètre du SCOT. Il en va ainsi en cas d'adhésion directe d'intercommunalités déjà compétentes au syndicat mixte (code de l'urbanisme, art. L. 143-10).

Le même principe s'applique en cas de retrait de membres du syndicat mixte de SCOT, ce qui emporte réduction du périmètre du SCOT et abrogation des dispositions du schéma sur la commune ou l'intercommunalité retirée.

Il en va de même lorsque le périmètre du syndicat mixte est étendu en application des articles L. 143-12 ou L. 143-13 du code de l'urbanisme. Ce sera le cas de communes nouvellement adhérentes à l'intercommunalité à fiscalité compétent déjà membre du syndicat mixte. Le périmètre de SCOT ne pouvant « couper » les intercommunalités à fiscalité propre compétentes, c'est l'intégralité du territoire de l'intercommunalité (incluant donc les nouvelles communes) qui doit être intégré au SCOT et donc au syndicat mixte (code de l'urbanisme, art. L. 143-2).

Deux situations sont distinguées :

1 • Lorsque le périmètre d'une intercommunalité à fiscalité propre n'est pas entièrement compris dans celui d'un SCOT, l'intercommunalité devient, au terme d'un délai de trois mois, membre de plein droit du syndicat mixte (code de l'urbanisme, art. L. 143-16) et le périmètre du schéma est

étendu en conséquence, sauf lorsque l'organe délibérant de l'intercommunalité à fiscalité propre s'est prononcé, dans ce délai, contre son appartenance à ce syndicat mixte. Dans ce cas, la délibération de l'intercommunalité à fiscalité propre emporte réduction du périmètre du schéma de cohérence territoriale.

L'intercommunalité à fiscalité propre peut se prononcer pour son appartenance au syndicat mixte avant le terme du délai de trois mois. Dans ce cas, la délibération de l'intercommunalité à fiscalité propre emporte extension du périmètre du schéma de cohérence territoriale (code de l'urbanisme, art. L. 143-12).

2 • Lorsque le périmètre d'une intercommunalité à fiscalité propre comprend des communes appartenant à plusieurs périmètres de SCOT, cette intercommunalité devient, au terme d'un délai de trois mois, membre de plein droit du syndicat mixte (code de l'urbanisme, art. L. 143-16) sur le territoire duquel est comprise la majeure partie de sa population, sauf lorsque son conseil communautaire s'est prononcé dans ce délai contre son appartenance à ce syndicat mixte ou pour son appartenance au syndicat mixte d'un des autres SCOT. Les communes appartenant à l'intercommunalité à fiscalité propre sont retirées des autres syndicats mixtes de SCOT. Ce retrait emporte réduction du périmètre des SCOT correspondants.

L'intercommunalité à fiscalité propre peut se prononcer pour son appartenance au syndicat mixte de SCOT sur le territoire duquel est comprise la majeure partie de sa population avant le terme du délai de trois mois. Dans ce cas, sa délibération emporte extension du périmètre du SCOT (code de l'urbanisme, art. L. 143-13).

Sources
Code de l'urbanisme,
art. L. 143-1 et suivants ;
ordonnance n° 2015-1174
du 23 septembre 2015 ;
loi n° 2017-86
du 27 janvier 2017

53 | Dans quelles conditions un syndicat mixte peut-il exercer la compétence d'élaboration d'un schéma de cohérence territoriale (SCOT) ?



CONSTAT

Le périmètre du schéma, d'un seul tenant et sans enclave, est arrêté par le représentant de l'État sur proposition des conseils municipaux ou de l'organe délibérant du ou des intercommunalités compétentes. La mise en œuvre de l'élaboration ou de la révision du schéma est confiée à un EPCI ou à un syndicat mixte, également chargé de l'approbation, du suivi et de la révision du schéma.



RÉPONSE

Le schéma de cohérence territoriale est élaboré par :

- **une intercommunalité.** Ce sera notamment le cas lorsque des intercommunalités à fiscalité propre membres d'un même syndicat mixte de SCOT fusionnent à l'échelle du syndicat mixte qui se trouve dans ce cas automatiquement dissous, l'intercommunalité issue de la fusion reprenant en exercice l'élaboration du SCOT pour l'ensemble de son périmètre ;
- **un syndicat mixte « fermé »** (art. L5711-1 du CGCT) **ou un pôle d'équilibre territorial et rural (PETR)** si ce dernier est constitué exclusivement des communes et établissements publics de coopération intercommunale compétents compris dans le périmètre du schéma. Cela impose donc une identité de périmètres du PETR et du SCOT.
- **un syndicat mixte « fermé »** (art. L5711-1 du CGCT) **ou « ouvert »** (art. L5721-2 du CGCT) si les intercommunalités compétentes comprises dans le périmètre du SCOT ont toutes adhéré à ce syndicat mixte et lui ont transféré la compétence SCOT. Dans ce cas, seules les intercommunalités concernées par le périmètre du SCOT prennent part aux délibérations concernant le schéma, selon le mécanisme du syndicat mixte « à la carte ».

L'établissement public de SCOT est également chargé de l'approbation, du suivi et de l'évolution du SCOT.

La dissolution du syndicat mixte, le retrait ou le transfert de sa compétence emportent l'abrogation du ou des SCOT, sauf si un autre établissement public en assure le suivi (cas de la substitution d'une intercommunalité, issue d'une fusion à périmètre identique du SCOT).

Le périmètre du syndicat mixte de SCOT devant inclure la totalité des périmètres des intercommunalités compétentes, il en résultera des évolutions du périmètre du syndicat mixte dans les différents cas de recomposition (extension, retrait, fusion) des territoires intercommunaux. L'extension ou le retrait du périmètre du syndicat mixte de SCOT emporte extension ou réduction du périmètre du SCOT.

À noter par ailleurs que les syndicats mixtes qui ne sont pas directement chargés de l'élaboration ou de la révision d'un schéma de cohérence territoriale, peuvent néanmoins être amenés à être associés à cette procédure d'élaboration, au titre de la compétence transport et en tant qu'organismes de gestion des parcs naturels régionaux (code de l'urbanisme, art. L. 132-7). Sont également associés pour l'élaboration des schémas de cohérence territoriale, entre autres, les syndicats mixtes chargés de l'élaboration, de la gestion et de l'approbation des schémas de cohérence territoriale limitrophes (code de l'urbanisme, art. L. 132-8).

Sources

Code de l'urbanisme, art. L. 143-1 et suivants, dont art. L. 143-16 modifié par la loi n° 2017-86 du 27 janvier 2017 ; art. L. 132-7 et L. 132-8 ; ordonnance n° 2015-1174 du 23 septembre 2015.



54 | Plusieurs intercommunalités à fiscalité propre peuvent-elles constituer un office de tourisme à l'échelle supra-intercommunale ?



CONSTAT

Les intercommunalités, compétentes en matière de promotion touristique, dont la création d'office de tourisme, peuvent être amenées à rechercher le développement et la promotion de leur territoire touristique à une échelle dépassant leur seul périmètre. Une telle décision peut notamment résulter d'une recherche de coordination et de cohérence de l'offre touristique liée à un site ou un espace commun à plusieurs périmètres intercommunaux.



RÉPONSE

Plusieurs intercommunalités désirant s'associer pour la promotion du tourisme peuvent désormais instituer un office de tourisme par délibérations concordantes de leurs organes délibérants (les conseils communautaires) en vue de la promotion du tourisme à une échelle supra intercommunale.

L'institution de cet office de tourisme se fera dans les conditions prévues aux articles L. 133-2 à L. 133-10-1 du code du tourisme.

Dans ce cas, l'office de tourisme assurera l'accueil et l'information des touristes ainsi que la promotion touristique du territoire de l'ensemble des groupements de communes concernés, en coordination avec le comité départemental et le comité régional du tourisme. Il contribue à coordonner les interventions des divers partenaires du développement touristique local sur le périmètre supra-intercommunal. Il peut être chargé, par les conseils communautaires concernés de tout ou partie de l'élaboration et de la mise en œuvre de la politique locale du tourisme et des programmes locaux de développement touristique, notamment dans les domaines de l'élaboration des services touristiques, de l'exploitation d'installations touristiques et de loisirs, des études, de l'animation des loisirs, de l'organisation de fêtes et de manifestations culturelles. L'office de tourisme ainsi constitué entre intercommunalités soumet

son rapport financier annuel aux conseils communautaires. Lorsque l'office de tourisme prend la forme d'un établissement public industriel et commercial, les dispositions des articles L. 133-4 à L. 133-10 du code du tourisme lui sont applicables.

Le statut juridique et les modalités d'organisation de l'office de tourisme commun seront déterminés de façon concordante par les conseils des intercommunalités compétentes (choix de la structure, statuts, composition, ressources, missions et objectif...). Selon les cas, une convention pourra donc utilement être établie entre les intercommunalités pour déterminer des conditions de fonctionnement et de décision, le cas échéant en cosignature avec l'office (cas notamment d'une constitution en association).

Lorsqu'il est institué un office de tourisme unique, compétent sur l'ensemble du territoire des communautés urbaines, des métropoles ou de la métropole de Lyon, celui-ci prend la dénomination de « office de tourisme métropolitain » ou de « office de tourisme communautaire ».

À noter que ces nouvelles dispositions de constitution entre groupements de communes ne font pas obstacle au recours ou au maintien d'un syndicat mixte auquel est rattaché un office de tourisme supra-intercommunal.

Sources
Ordonnance n° 2015-333 du 26 mars 2015 portant diverses mesures de simplification et d'adaptation dans le secteur touristique ;
code du tourisme, art. L. 134-1 et suivants, L. 133-2 à L. 133-10-1

55 | Un syndicat mixte peut-il créer un office de tourisme et en assurer le fonctionnement ?



CONSTAT

Le développement de la promotion touristique d'un territoire peut dépasser le seul périmètre de l'intercommunalité compétente. Certains sites peuvent justifier une action commune entre plusieurs intercommunalités, voire la mise en place d'un office de tourisme « supra-communautaire » pour organiser des missions d'accueil et d'information des touristes ainsi que la promotion du tourisme à une échelle territoriale vaste, présentant le cas échéant une unité géographique et touristique pertinente.



RÉPONSE

Les conditions initiales qui imposaient la création d'un syndicat mixte en vue d'instituer un office de tourisme à l'échelle supra-intercommunale ont été assouplies par l'ordonnance n° 2015-333. Pour autant, ces nouvelles dispositions de constitution entre groupements de communes ne font pas obstacle au recours ou au maintien d'un syndicat mixte gérant un office de tourisme supra-intercommunal.

Une telle organisation par adhésion des communautés au syndicat mixte peut notamment présenter un avantage pour réaliser un investissement commun important et la gestion de ce patrimoine.

Les syndicats mixtes ne sont donc pas exclus de cette possibilité de créer un office de tourisme et d'en assurer le fonctionnement,

dans les conditions prévues aux articles L. 133-2 à L. 133-10-1 du code du tourisme, y compris un office de tourisme constitué sous la forme d'un établissement public industriel et commercial.

Par ailleurs, les syndicats mixtes peuvent exercer d'autres compétences en matière touristique (création, aménagement et gestion d'un plan d'eau, d'un site naturel, etc.). Il faudra le cas échéant clarifier les domaines d'intervention par rapport aux statuts des intercommunalités membres également compétents dans le domaine touristique afin de clarifier les lignes de partage, et éventuellement organiser le fonctionnement du syndicat mixte avec des statuts « à la carte ».

Sources

Code du tourisme, art. L.134-1 et suivants, L. 133-2 à L. 133-10-1 ; ordonnance n° 2015-333 du 26 mars 2015 portant diverses mesures de simplification et d'adaptation dans le secteur touristique.

56 | Dans quelles conditions un syndicat mixte peut-il intervenir en matière de transports urbains ?



CONSTAT

Afin d'organiser la mobilité, la gestion d'un service de transports urbains peut nécessiter la mise en œuvre d'un tel service sur un territoire important, dépassant le plus souvent les seuls périmètres d'une commune, d'une communauté de communes ou d'agglomération, afin de desservir un plus vaste ensemble d'usagers. Une organisation commune sur l'ensemble de cet espace nécessite un regroupement des différentes entités concernées.



RÉPONSE

Le rôle possible d'un syndicat mixte dans ce domaine a été renforcé. Dans leur ressort territorial, leurs groupements, la métropole de Lyon et également les syndicats mixtes de transport sont les autorités compétentes pour organiser la mobilité.

Ces autorités sont des autorités organisatrices de transport, elles organisent des services réguliers de transport public de personnes et peuvent organiser des services de transport à la demande. Elles concourent au développement des modes de déplacement terrestres non motorisés et des usages partagés des véhicules terrestres à moteur. Elles peuvent, en outre, en cas d'inadaptation de l'offre privée, organiser des services publics de transport de marchandises et de logistique urbaine (code des transports, art. L. 1231-1).

Sur un périmètre qu'elles définissent d'un commun accord, deux ou plusieurs autorités organisatrices de transports peuvent s'associer au sein d'un syndicat mixte de transports afin de coordonner les services qu'elles organisent, de mettre en place un système d'information à l'intention des usagers et de tarification coordonnée permettant la délivrance de titres de transport uniques ou unifiés.

Ce syndicat mixte de transports peut, en lieu et place de ses membres, organiser des services publics réguliers et des services à la demande et assurer, à ce titre, la réalisation et la gestion) d'équipements et d'infrastructures de transport (c. des transports, art. L. 1231-10 L. 1231-11).

À noter que les syndicats mixtes compétents en matière de SCOT (code de l'urbanisme, art. L. 143-16, 2°) dont au moins deux des membres sont autorités organisatrices peuvent exercer cette compétence.

Ce syndicat mixte de transports est régi par les dispositions des articles L. 5721-2 et suivants du CGCT, c'est-à-dire les dispositions applicables aux syndicats mixtes « ouverts ». Il peut comprendre des syndicats mixtes définis à l'article L. 5711-1 ou à l'article L. 5721-2 du CGCT et compétents en matière d'organisation des transports (c. des transports, art. L. 1231-13).

Ce syndicat mixte de transports peut instituer un versement destiné au financement des transports en commun dans les conditions prévues aux articles L. 5722-7 et L. 5722-7-1 du CGCT.

Un tel syndicat mixte de transport peut

prélever un versement destiné au financement des transports dans un espace à dominante urbaine d'au moins 50 000 habitants incluant une ou plusieurs communes centres de plus de 15 000 habitants, dès lors que ce syndicat associe au moins la principale autorité compétente pour l'organisation de la mobilité. Les conditions d'assujettissement, de recouvrement et de remboursement de ce versement sont identiques à celles prévues par les articles L. 2333-64 à L. 2333-75 du CGCT.

Le taux de ce versement ne peut excéder 0,5 %. Dans le ressort territorial d'une autorité organisatrice de la mobilité, ce taux est, le cas échéant, réduit de sorte que le total de ce taux et du taux maximum susceptible d'être institué par l'autorité compétente au titre de l'article L. 2333-67 du CGCT n'excède pas le taux maximum qui serait autorisé au titre de ce même article dans le ressort qui coïnciderait avec l'espace à dominante urbaine concerné par le prélèvement du syndicat.

Les syndicats mixtes composés exclusivement ou conjointement de communes, de départements ou d'établissements publics de coopération intercommunale peuvent également instituer, dans les conditions prévues à l'article L. 2333-64 du CGCT, le versement destiné au financement des transports, lorsqu'ils sont compétents pour l'organisation de la mobilité.

Le syndicat mixte chargé des transports auquel la métropole de Lyon transfère les compétences d'infrastructures de transports collectifs, de gestion et d'exploitation des réseaux de transports collectifs peut instituer en lieu et place de celle-ci le versement destiné au financement des transports dans les conditions prévues à l'article L. 2333-64 du CGCT. Pour l'application de ce même article, est pris en compte le ressort de l'autorité assurant l'exercice effectif de la compétence d'organisation des transports (CGCT, art. L. 5722-7-1).

Sources

CGCT, art. L. 5722-7, L. 2333-64 et suivants ;
code des transports, art. L. 1231-1 et suivants, L. 1231-10, L. 1231-11, L. 1231-12 et suivants, L. 1231-13 modifié par ordonnance n° 2015-1174 du 23 septembre 2015.

57 | Un syndicat mixte peut-il établir un PLH ?



CONSTAT

Le programme local de l'habitat (PLH) est établi à l'échelle intercommunale pour l'ensemble de communes membres. Pour les communes de Paris, Marseille et Lyon, les maires d'arrondissement ou leurs représentants participent à l'élaboration du programme local de l'habitat. Il peut être envisagé de définir un PLH à la dimension d'un syndicat mixte, notamment pour englober dans un même programme un territoire associant les périmètres de plusieurs intercommunalités.



RÉPONSE

Le programme local de l'habitat (PLH) est établi par une intercommunalité pour l'ensemble de ses communes membres, à titre obligatoire pour les communautés de communes compétentes d'au moins 30 000 habitants et pour toutes les autres intercommunalités.

Il définit, pour une durée de six ans, les objectifs et les principes d'une politique visant à répondre aux besoins en logements et en hébergement, à favoriser le renouvellement urbain et la mixité sociale et à améliorer l'accessibilité du cadre bâti aux personnes handicapées en assurant entre les communes et entre les quartiers d'une même commune une répartition équilibrée et diversifiée de l'offre de logements.

Les termes du code de la construction et de l'habitat (CCH, art. L. 302-1 et suivants, R. 302-2 et suivants) énoncent clairement la dimension intercommunale qui encadre la définition d'un PLH.

En revanche, seule la mention « d'établissement public de coopération intercommunale » apparaît sans extension au « syndicat mixte », comme c'est le cas, explicitement, dans d'autres textes. Il n'est donc pas possible, en l'état d'une telle rédaction, de conclure à la capacité des syndicats mixtes d'intervenir au titre de la compétence PLH. Même un syndicat mixte « fermé » composé uniquement de communes et de groupe-

ments de communes, ne répond pas à la définition d'un EPCI.

Cette restriction apparaît en contradiction avec la capacité qu'ont les syndicats mixtes de mettre en œuvre, notamment une OPAH ou un SCOT. Or il existe un lien de compatibilité du PLH avec le SCOT, le plus souvent élaboré par un syndicat mixte (« fermé »), ce qui plaiderait pour un recoupement possible des structures.

À noter que l'EPCI associée à l'élaboration du PLH, le cas échéant, le président de l'établissement public chargé du SCOT (code de l'urbanisme, art. L. 143-16) qui le plus souvent sera un syndicat mixte (CCH, art. L. 302-2, al. 2).

À noter également qu'en cas de modification du périmètre d'une intercommunalité ou de création d'une nouvelle intercommunalité par fusion de plusieurs intercommunalités, les dispositions des PLH exécutoires préexistants demeurent applicables. Cette intercommunalité est considérée, pendant une durée maximale de deux ans, et dans l'attente de l'entrée en vigueur d'un PLH exécutoire couvrant l'ensemble de son périmètre, comme dotée d'un PLH exécutoire reprenant les orientations et le programme d'action de ce ou ces programmes locaux de l'habitat préexistants (CCH, art. L. 302-4-2).

Sources
Code de la construction et de l'habitation, art. L. 302-1 et suivants et R. 302-2 et suivants

58 | Un syndicat mixte peut-il signer et mettre en œuvre une OPAH ?



CONSTAT

Les opérations programmées d'amélioration de l'habitat (OPAH) ont pour objet la réhabilitation du parc immobilier bâti. Elles tendent à améliorer l'offre de logements, en particulier locatifs, ainsi qu'à maintenir ou à développer les services de voisinage. Elles sont mises en œuvre dans le respect des équilibres sociaux, de la sauvegarde du droit des occupants et des objectifs du plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées ainsi que, s'il existe, du programme local de l'habitat.

Afin de mener une politique de l'habitat cohérente sur l'ensemble d'un territoire, il peut être pertinent que l'OPAH soit conduite à une échelle dépassant l'intercommunalité au moyen par exemple d'un syndicat mixte.



RÉPONSE

Les opérations programmées d'amélioration de l'habitat (OPAH) donnent lieu à une convention entre la commune ou l'établissement public de coopération intercommunale compétent en matière d'habitat ou le syndicat mixte qui aurait reçu mandat de ces derniers, l'Agence nationale de l'habitat et l'État.

Compte tenu de la rédaction du code de la construction et de l'habitation, tous les syndicats mixtes, qu'ils soient « fermés » (CGCT, art. L. 5711-1) ou « ouverts » (CGCT, art. L. 5721-2), peuvent donc intervenir pour conduire une OPAH, sous réserve de disposer clairement de la compétence dans leurs statuts.

Un simple libellé en matière d'habitat ne suffisant pas, la mention de cette procédure, visée à l'article L. 303-1 du code de la construction et de l'habitation, est nécessaire. Cette possibilité, ouverte aux syndicats mixtes, peut éventuellement nécessiter une clarification des statuts respectifs des intercommunalités membres et du syndicat mixte.

La convention précise :

- le périmètre de l'opération ; - le montant total des aides susceptibles d'être accordées pour l'amélioration de l'habitat, la construction de logements sociaux, l'acquisition de logements en vue de leur amélioration pour un usage locatif social, les baux à réhabilitation et les actions d'accompagnement prévues ;
- les actions d'accompagnement et d'amélioration du cadre de vie prévues ;
- les actions destinées à assurer le respect de la diversité de la population dans les quartiers, à maintenir le caractère social de l'occupation des logements et à favoriser le maintien sur place des occupants ;
- les actions destinées à assurer le maintien ou l'implantation de services ou d'équipements commerciaux ou artisanaux de proximité.

Avant sa signature, le projet de convention est mis à disposition du public pendant un mois. Après sa signature, la convention peut être consultée en mairie pendant sa durée de validité.

Sources

Code de la construction et de l'habitation, art. L. 303-1, modifié par loi n° 2017-86 du 27 janvier 2017.





4

FINANCEMENT DU SYNDICAT MIXTE

59 | Quelles sont les normes comptables applicables aux syndicats mixtes ?



CONSTAT

Les normes comptables des syndicats mixtes sont celles décrites par l'instruction budgétaire et comptable M14 propre aux communes et à leurs établissements publics. Elles fixent notamment la nomenclature détaillée du plan de comptes, les règles concernant l'amortissement des immobilisations, ou encore la présentation de ratios obligatoires.



RÉPONSE

Les syndicats mixtes constitués exclusivement de communes et de groupements de communes (syndicats mixtes fermés) appliquent directement la comptabilité M14 depuis le 1^{er} janvier 1997.

Les syndicats mixtes ouverts sont soumis aux dispositions de l'instruction budgétaire M14 applicable plus particulièrement aux communes de 3 500 habitants à 10 000 habitants (CGCT, art L. 5722-1).

Cependant, lorsqu'un syndicat mixte comprend au moins un département ou un groupement de départements, il peut opter pour l'application des dispositions comptables relatives aux départements (CGCT, partie 3, livre III).

De la même façon, lorsque le syndicat mixte comprend au moins une région ou un groupement de régions, il peut opter pour l'application des dispositions relatives aux régions (CGCT, partie 4, livre III).

La délibération relative à cette option ou à sa modification prend effet à compter de l'exercice suivant celui au cours duquel elle est devenue exécutoire.

Depuis peu, se met en place un nouveau cadre juridique, celui de l'instruction budgétaire et comptable M57 qui régit pour le moment la comptabilité des métropoles. Se voulant universel, ce cadre est destiné à remplacer au plus tard en 2023 les autres instructions : M4 (établissements publics industriels et commerciaux), M14 (communes, intercommunalités et syndicats), M52 (départements), M71 (régions).

Sous réserve des conditions à définir, cette généralisation à une seule norme comptable devra tenir compte des spécificités des collectivités locales de petite taille, qui feront l'objet d'un référentiel simplifié. Dans l'intervalle, toute collectivité intéressée peut faire application de l'article 106 de la loi NOTRe pour anticiper l'échéance.

Sources

CGCT, art. L. 5721-2,
art. L. 5722-1 et suivants ;
loi n° 2015-991 du 7 août
2015 (NOTRe), art. 106



60 | Un syndicat mixte doit-il présenter un rapport et organiser un débat sur les orientations générales du budget ?



CONSTAT

Les communes et les groupements à fiscalité propre dont la population est de 3 500 habitants et plus, doivent organiser un débat sur leur rapport d'orientation budgétaire, dans un délai de deux mois précédant l'examen de leur budget, et dans les conditions fixées par le règlement intérieur. Il est pris acte de ce débat par une délibération spécifique.



RÉPONSE

Le débat d'orientation budgétaire

Les syndicats mixtes fermés, dès lors qu'ils comprennent au moins une commune de 3 500 habitants et plus, doivent organiser un débat d'orientation budgétaire dans les mêmes conditions et le même délai.

Les syndicats mixtes ouverts, doivent, eux aussi, organiser un tel débat, puisqu'ils sont soumis aux dispositions applicables aux communes de plus de 3 500 habitants décrites aux articles L. 2311-1 à L. 2343-2 du CGCT. Si le syndicat mixte ouvert comprenant au moins un département ou un groupement de départements, ou au moins une région ou un groupement de régions, a choisi d'appliquer des dispositions comptables spécifiques, il doit, dans ce cas aussi, organiser un débat d'orientation budgétaire (CGCT, art. L. 3311-2 et L. 4312-1).

Le rapport d'orientation budgétaire

Le débat d'orientation budgétaire s'appuie sur un rapport, présenté dans les deux mois précédents l'examen du budget. Le rapport porte sur les orientations budgétaires de l'exercice, les engagements pluriannuels envisagés, la structure et l'évolution des dépenses et des effectifs, ainsi que sur la structure et la gestion de la dette. Ce rapport précise notamment l'évolution prévisionnelle et l'exécution des dépenses de personnel, des rémunérations, des avantages en nature et du temps de travail. Il fait l'objet d'une transmission au représentant de l'État, d'une publication et d'un débat, dont il est pris acte par une délibération spécifique. Le contenu du rapport et les modalités de sa publication sont fixés par décret.

Sources

CGCT, art. L. 2312-1,
L. 5711-1, L. 5212-15,
L. 5722-1, L. 3312-1

61 | Quels sont les contrôles budgétaires auxquels sont soumis les syndicats mixtes ?



CONSTAT

Les syndicats mixtes appliquent les mêmes règles budgétaires que les communes ; ils sont soumis aux mêmes contraintes et aux mêmes contrôles financiers.



RÉPONSE

Les syndicats mixtes doivent respecter des règles strictes en matière de préparation du budget. Le budget voté doit être obligatoirement transmis au contrôle de légalité dans les 15 jours qui suivent son adoption pour être validé.

Contrôle de légalité

Ce contrôle de légalité est réalisé par le préfet (CGCT, art. L. 5721-4). Le représentant de l'État a pour objectif de vérifier tout acte budgétaire du syndicat mixte et notamment :

- la régularité du vote de l'assemblée délibérante ;
- la réalité de l'intérêt local des dépenses ;
- les inscriptions et la présentation budgétaire, conformes aux prescriptions législatives et réglementaires.

Contrôle de la gestion budgétaire

Le préfet travaille en liaison avec la Chambre régionale des comptes dont le but est d'assurer le respect des règles applicables à l'élaboration, l'adoption et l'exécution des documents financiers. Les comptes et budgets des syndicats ainsi constitués entre collectivités et établissements publics sont justifiables de la Chambre régionale des comptes. Celle-ci peut être saisie par le représentant de l'État, mais dispose aussi de la faculté de s'autosaisir. Elle émet alors, dans un délai d'un mois, un avis, une proposition ou une mise en demeure (CGCT, art. L. 5721-3).

Sources
CGCT, art. L. 5721-3,
L. 5721-4 et L. 5721-6

62 | Comment sont calculées les contributions des membres du syndicat mixte ?



CONSTAT

Les ressources financières d'un syndicat comprennent principalement les contributions de ses membres, en plus de toutes les autres ressources autorisées par la loi telles que :

- le revenu des biens, meubles ou immeubles, du syndicat ;
- les sommes perçues des administrations publiques, des associations, des particuliers, en échange d'un service rendu ;
- les subventions de l'État, de la région, du département et des communes ;
- les produits des dons et legs ;
- le produit des taxes, redevances et contributions correspondant aux services assurés ou aux investissements réalisés ; les syndicats mixtes peuvent instituer diverses taxes ou redevances, selon conditions légales : TEOM, REOM ; redevance domaine skiable ; redevance remontées mécaniques ; taxe de séjour ; versement transport ; taxe consommation finale d'électricité, participation à l'assainissement collectif, etc. ;
- le produit des emprunts.

Parmi les conséquences financières de l'adhésion au syndicat, la question du mode de calcul des contributions des membres se pose, d'autant plus qu'il s'agit pour des derniers d'une dépense obligatoire.



RÉPONSE

S'agissant des syndicats mixtes fermés, le comité du syndicat mixte a compétence pour déterminer la contribution des membres associés en fonction des critères déterminés (population, potentiel fiscal etc.) dans les statuts. La contribution des membres associés est obligatoire pendant la durée du syndicat et dans la limite des nécessités du service, telle que les décisions du syndicat l'ont déterminée (CGCT, art. L. 5711-1, qui rend applicables les dispositions concernant les syndicats de communes).

S'agissant des syndicats mixtes fermés « à la carte » où les membres adhèrent pour une partie seulement des compétences exercées, « *chaque commune supporte obligatoirement, dans les conditions fixées par la décision d'institution, les dépenses correspondant aux compétences qu'elle a transférées au syndicat, ainsi qu'une part des dépenses d'administration générale* » (CGCT, article L. 5212-16).

S'agissant des syndicats mixtes ouverts, ce sont les statuts qui déterminent les modalités

de participation des membres adhérents lors de la création. Les circulaires de 1974 et 1976 préconisaient la détermination des ressources selon les mêmes modalités que celles prévues pour les syndicats mixtes fermés, par référence à l'article L. 5212-19 du CGCT, comprenant notamment les contributions des membres associés.

Le règlement financier (qualifié de règlement budgétaire et financier) est obligatoire pour les départements et les régions, mais seulement recommandé pour les communes et leurs établissements publics de coopération qui sont de plus en plus encouragés, notamment par les chambres régionales et territoriales des comptes à l'occasion d'un contrôle de leur gestion, à se munir d'un tel document afin de clarifier et rationaliser leur organisation.

Sa mise en place répond à un certain nombre de contraintes que précise le code général des collectivités territoriales, tandis que sa réussite dépend d'une organisation pertinente, non limitée à la seule direction des finances.

63 | Un syndicat mixte peut-il instaurer et percevoir la taxe de séjour ?



CONSTAT

La taxe de séjour ou la taxe de séjour forfaitaire peut être instituée par les communes ou le cas échéant les EPCI compétents auxquels elles adhèrent. La question de l'instauration de la taxe de séjour à l'échelle supra intercommunale des syndicats mixtes peut donc également se poser, ainsi que les conditions et les conséquences vis-à-vis des deux autres niveaux.



RÉPONSE

Les syndicats mixtes qui ne comprennent que des collectivités territoriales ou des groupements à fiscalité propre peuvent instituer la taxe de séjour ou la taxe de séjour forfaitaire, selon les modalités prévues à l'article L. 5211-21 du CGCT. La condition est qu'ils réalisent des actions de promotion en faveur du tourisme ou, dans la limite de leurs compétences, des actions de protection et de gestion de leurs espaces naturels.

Cependant cette possibilité est limitée aux syndicats mixtes qui ne comprennent que des collectivités territoriales ou leurs groupements à fiscalité propre. Cette condition exclut donc dans tous les cas les seuls syndicats mixtes ouverts, par exemple, à des chambres consulaires et d'autres établissements publics qui en seraient membres adhérents.

Une telle situation « en cascade » est d'application délicate. Elle suppose que les communautés membres du syndicat aient elles-mêmes décidé de renoncer à l'instauration et à la perception de la taxe. Elle peut se justifier

notamment si l'office de tourisme bénéficiaire est constitué à l'échelle supra intercommunale du syndicat mixte. Dans ce cas les statuts peuvent utilement prévoir les conditions de cette application.

Lorsque la taxe de séjour est instaurée au titre des actions de protection et de gestion des espaces naturels, le produit de la taxe de séjour ou de la taxe de séjour forfaitaire peut être affecté, sous réserve des dispositions particulières applicables aux offices de tourisme intercommunaux constitués sous la forme d'un établissement public industriel et commercial, aux dépenses destinées à favoriser la protection et la gestion des espaces naturels à des fins touristiques.

En cas de situation en tout ou partie sur le territoire d'un parc national ou d'un parc naturel régional géré par un établissement public administratif, le produit de la taxe peut être reversé à l'organisme gestionnaire du parc, dans le cadre d'une convention.

Sources

CGCT, art. L. 5722-6 et L. 5211-21, L. 2333-26 et suivants, L. 2333-29 à L. 2333-39, L. 2333-40 à L. 2333-47 ;
code du tourisme, art. L. 134-5 et L. 134-6 ;
CGCT, art. R. 2333-43 à R. 2333-69

64 | Un syndicat mixte compétent peut-il instituer un prélèvement sur le produit brut des jeux de casinos ?



CONSTAT

En plus du prélèvement opéré par l'État, l'institution d'un prélèvement sur le produit brut des jeux dans les casinos est ouverte aux collectivités locales qui réalisent des actions en faveur du tourisme et selon les conditions fixées à l'article L2333-54 du CGCT.



RÉPONSE

Les syndicats mixtes mentionnés aux articles L. 5211-21 et L. 5722-6 du CGCT peuvent faire application de cette disposition, et instaurer un tel prélèvement, à condition qu'ils perçoivent la taxe de séjour ou la taxe de séjour forfaitaire et qu'ils ne regroupent que des collectivités territoriales ou des groupements à fiscalité propre.

Cette condition exclut donc dans tous les cas les syndicats mixtes ouverts, par exemple, à d'autres personnes morales (chambres consulaires, autres établissements publics membres adhérents, etc.). Ceux-là, même compétents en matière de tourisme, ne pourront pas faire application de

cette disposition.

Toutefois, la commune siège du casino peut s'opposer à ce prélèvement (CGCT, art L. 5222-21-1). Elle peut cependant, par convention, décider de reverser tout ou partie du prélèvement au syndicat mixte dont elle est membre lorsqu'il réalise des actions de promotion en faveur du tourisme.

Le taux maximum des prélèvements opérés sur le produit brut des jeux dans les casinos régis par les articles L. 321-1 et suivants du code de la sécurité intérieure en vertu des clauses des cahiers des charges de ces établissements ne doit, en aucun cas, dépasser 15 %.

CGCT, art. L. 2333-54 et L. 5211-21-1 ; code de la sécurité intérieure, art. L. 321-1 et suivants ; code du tourisme, art. L. 133-17 et suivants

65 | Un syndicat mixte compétent peut-il instituer la taxe GEMAPI ?



CONSTAT

La taxe GEMAPI est une taxe additionnelle aux impôts locaux (taxe d'habitation, taxe foncière, CFE), instituée de façon facultative par les EPCI à fiscalité propre. Son objectif est de financer les dépenses de fonctionnement et d'investissement strictement imputables à l'exercice de la compétence « gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations ».



RÉPONSE

La loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPTAM) crée une compétence communale obligatoire de gestion des milieux aquatiques et prévention contre les inondations (GEMAPI) et instaure dans le même temps une taxe spécifique pour en assurer le financement. En 2015, la loi NOTRe impose à son tour le transfert

obligatoire à partir de 2018 de cette compétence aux EPCI à fiscalité propre ; et ils sont désormais les seuls à pouvoir instituer et percevoir cette taxe, et cela même s'ils ont transféré tout ou partie de l'exercice de la compétence à un syndicat mixte. Ainsi aucun syndicat (même spécialisé comme les EPTB ou EPAGE) ne peut instaurer la taxe GEMAPI.

Code de l'environnement, art. L. 211-7 ; loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPTAM), art. 56, III créant l'article 1530 bis du CGI. Les dispositions relatives à la taxe sont entrées en vigueur à compter du 1^{er} janvier 2014 (VI de l'article 56 précité).

66 | Un syndicat mixte peut-il être bénéficiaire de la DETR ?



CONSTAT

L'article 82 de la loi de finances pour 2011 a fusionné au sein de la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR) deux anciennes dotations : la dotation globale d'équipement (DGE) et la dotation de développement rural (DDR), qui permettaient d'apporter un soutien financier aux équipements des collectivités territoriales.

Les crédits de la DETR sont attribués par le représentant de l'État dans le département sous forme de subventions en vue de la réalisation d'investissements, ainsi que de projets dans le domaine économique, social, environnemental, sportif et touristique ou favorisant le développement ou le maintien des services publics en milieu rural.



RÉPONSE

La DETR est principalement destinée aux communes ou aux groupements de communes à fiscalité propre, situés principalement en milieu rural, sous conditions de taille de population très précises.

Cependant, à titre dérogatoire, sont éligibles :

- les EPCI percevant en 2010 la dotation globale d'équipement des communes ou la dotation de développement rural ;
- les syndicats mixtes de moins de 60 000

habitants composés d'intercommunalité à fiscalité propre et de communes (syndicats mixtes fermés) ;

- les syndicats de communes de moins de 60 000 habitants ;
- les communes nouvelles dont au moins une ancienne commune était éligible à la DETR ou dont la formation s'est faite par regroupement de toutes les communes d'un même EPCI.

Sources

Loi n° 2010-1657 du 29 décembre 2010 de finances pour 2011, art. 82 ; CGCT, art. L. 2334-32 et suivants

67 | Un syndicat mixte peut-il être bénéficiaire de la dotation de soutien à l'investissement local (DSIL) ?



CONSTAT

La dotation de soutien à l'investissement local est destinée aux projets relevant de la rénovation thermique et de la transition énergétique, de la rénovation des équipements publics et des bâtiments scolaires, du développement d'infrastructures en faveur de la mobilité ou de la construction de logements. Elle soutient aussi le développement du numérique et de la téléphonie mobile.



RÉPONSE

La dotation budgétaire de soutien à l'investissement local est instituée exclusivement en faveur des communes et des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre en métropole et dans les collectivités régies par l'article 73 de la Constitution.

Les syndicats mixtes ne peuvent donc pas en bénéficier.

Cependant dans le cadre d'un contrat signé avec le représentant de l'État les pôles d'équilibre territorial et rural (PETR) mentionnés à l'article

L. 5741-1 du code général des collectivités territoriales peuvent bénéficier de la DSIL pour financer la réalisation d'opérations visant au développement des territoires ruraux.

Ces opérations peuvent concerner des actions destinées à favoriser l'accessibilité des services et des soins, à développer l'attractivité, à stimuler l'activité des bourgs-centres, à développer le numérique et la téléphonie mobile et à renforcer la mobilité, la transition écologique et la cohésion sociale.

Sources

CGCT, art. L. 2334-42 et suivants, art. L. 5741-1



68 | Un syndicat mixte peut-il percevoir le Fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA) ?



CONSTAT

Les ressources du Fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA) des collectivités territoriales visent à compenser la taxe sur la valeur ajoutée acquittée par les collectivités territoriales et leurs groupements sur leurs dépenses d'investissement, ainsi que sur leurs dépenses pour l'entretien des bâtiments publics et de la voirie, l'entretien des réseaux payés à compter du 1^{er} janvier 2020, ou encore la fourniture de certaines prestations de solutions relevant de l'informatique en nuage payées à compter du 1^{er} janvier 2021.



RÉPONSE

La loi précise que, en plus des collectivités territoriales, peuvent bénéficier du FCTVA :

- les établissements publics de coopération intercommunale ;
- les syndicats mixtes exclusivement composés de membres eux-mêmes déjà éligibles au fonds de compensation pour la taxe sur la

valeur ajoutée.

Ainsi, sous ces conditions, ces syndicats mixtes peuvent alors percevoir, en lieu et place de leurs membres propriétaires, les compensations de TVA pour leurs dépenses éligibles aux règles du FCTVA exposées dans l'exercice de leurs compétences.

Sources

CGCT, art. L. 1615-1 et suivants, modifiés par la loi n° 2020-1721 du 29 décembre 2020

69 | Un syndicat mixte peut-il bénéficier de subventions d'équipement (« fonds de concours ») de la part de ses membres ?



CONSTAT

Le rôle du syndicat mixte est d'exercer les compétences en lieu et place de ses membres mais pas de façon conjointe ni simultanée. Ce principe d'exclusivité est une des conditions nécessaires à la clarté de l'organisation locale. Cependant il existe une dérogation à ce principe : les fonds de concours sont des subventions d'équipement, qui permettent de participer au financement de la réalisation ou du fonctionnement d'un équipement public local d'une autre collectivité locale. Ces subventions d'équipement sont autorisées légalement entre les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre et leurs communes membres.

Qu'en est-il dans le cas des syndicats mixtes ?



RÉPONSE

Il n'existe pas de mécanisme général d'éligibilité à des fonds de concours pour les syndicats intercommunaux, ni pour les syndicats mixtes, fermés ou ouverts.

En revanche, des cas exceptionnels d'autorisations légales spécifiques doivent être signalés :

- **Syndicats mixtes fermés**

L'article L. 5212-26 du code général des collectivités locales autorise les fonds de concours pour les seuls syndicats visés à l'article L5212-24 : il s'agit des syndicats de communes et des syndicats mixtes fermés exerçant la compétence d'autorité organisatrice de la distribution publique d'électricité et « afin de financer la réalisation ou le fonctionnement d'un équipement public local en matière de distribution publique d'électricité, de développement de la production d'électricité par des énergies renouvelables, de maîtrise de la consommation d'énergie ou de réduction des émissions polluantes ou de gaz à effet de serre ». Ces fonds de concours peuvent être versés entre le syndicat et les communes ou les établissements publics de coopération intercommunale membres, après accords concordants exprimés à la majorité simple du comité syndical et des conseils municipaux ou des organes délibérants des établissements publics de coopération intercommunale concernés. Le montant total des fonds de concours ne peut excéder les trois quarts du coût hors taxes de l'opération concernée.

Cet article est strictement applicable aux syndicats mixtes fermés intervenant dans le champ de cette compétence ; il n'est pas applicable aux syndicats mixtes ouverts.

- **Syndicats mixtes ouverts (CGCT art. L. 5721-1)**

On note deux exceptions, mentionnées dans le CGCT concernant les syndicats mixtes ouverts gestionnaires d'infrastructures portuaires (art. L.5722-10) et ceux chargés de l'établissement d'un réseau de communications électroniques (art. L.5722-11).

1) les syndicats mixtes ouverts bénéficiaires du transfert de compétence concernant les ports non autonomes relevant de l'État

(propriété, aménagement, entretien et gestion de ces infrastructures)

« ...peuvent recevoir de leurs membres, pour la réalisation d'équipements ressortissant à la compétence transférée, le versement de subventions d'équipement après accords concordants exprimés à la majorité simple du comité syndical et des organes délibérants des collectivités territoriales et établissements publics de coopération intercommunale concernés. Le montant total des fonds de concours versés ne peut excéder le montant des investissements à réaliser, déduction faite de l'autofinancement et des subventions perçues ».

2) les syndicats mixtes ouverts bénéficiaires du transfert de compétence concernant l'établissement des réseaux de communications électroniques

« ... peuvent recevoir des personnes morales de droit public qui en sont membres, pour l'établissement d'un réseau de communications électroniques dans les conditions prévues à l'article L. 1425-1, des fonds de concours pendant une durée maximale de trente ans à compter de la promulgation de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République, après accord du comité syndical et des organes délibérants des personnes morales concernées.

Le montant total des fonds de concours versés ne peut excéder le montant des investissements à réaliser, déduction faite de l'autofinancement et des subventions perçues. »

Ces exceptions s'expliquent notamment par le poids budgétaire de la réalisation de telles infrastructures, dont le mécanisme de financement n'aurait pas pu reposer sur la seule augmentation des contributions en fonctionnement des membres du syndicat.

Sources

CGCT, art. L. 5212-26 et L. 5212-24, sur renvoi de l'art.

Syndicats mixtes ouverts : CGCT, art. L.5722-11, L.5722-10 ; **article 30 loi n° 2004-809** du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales ; **loi n° 2015-991** du 7 août 2015 et CGCT art. L. 1425-1

70 | Comment les transferts patrimoniaux peuvent-ils être mis en œuvre au profit d'un syndicat mixte ?



CONSTAT

Le transfert de compétences à un syndicat mixte emporte l'obligation de déterminer les moyens qui accompagnent ce transfert (conditions financières, patrimoniales et de personnel) nécessaires ou utiles à l'exercice des compétences confiées au syndicat mixte.



RÉPONSE

Le transfert de compétences à un syndicat mixte entraîne de plein droit, à la date du transfert, l'application à l'ensemble des biens, équipements et services publics nécessaires à leur exercice, ainsi qu'à l'ensemble des droits et obligations qui leur sont attachés, des dispositions des articles L. 1321-1 et suivants du CGCT. Ces dispositions prévoient notamment :

- la mise à disposition des biens meubles et immeubles par procès-verbal contradictoirement établi ;
- le transfert en pleine propriété des biens dans certains et sous conditions définies par la loi.

Ce transfert a lieu au moment de la création du syndicat et en cas d'extension ultérieure des compétences ou du périmètre du syndicat.

On note cependant une certaine souplesse introduite par la loi qui permet aux personnes publiques de céder entre elles, à l'amiable et sans déclassement préalable, leurs biens relevant de leur domaine public dès lors « qu'ils sont destinés à l'exercice des compétences de la personne publique qui les acquiert » (code général de la propriété des personnes publiques, art. L. 3112-1). Cette possibilité peut ainsi offrir une alternative à la seule mise à disposition des biens lors du transfert de compétence.

De même, plusieurs lois successives ont ouvert des possibilités de mise en œuvre de biens et services partagés par convention entre les membres adhérents et un syndicat mixte limité à des collectivités territoriales et des

intercommunalités, ainsi que des possibilités de gestion de services unifiés ou de mise à disposition de services et d'équipements par convention.

Les règles de la mise à disposition s'appliquent sans exception : la remise des biens a lieu à titre gratuit, et le syndicat mixte bénéficiaire assume l'ensemble des obligations du propriétaire ; il possède tous pouvoirs de gestion ; il doit assurer le renouvellement et peut autoriser l'occupation des biens remis ; il en perçoit les fruits et produits ; il agit en justice au lieu et place du propriétaire ; il peut procéder à tous travaux de reconstruction, de démolition, de surélévation ou d'addition de constructions propres à assurer le maintien de l'affectation des biens.

À la date du transfert de compétences, le syndicat mixte est substitué à ses membres dans les droits et obligations découlant des contrats portant notamment sur des emprunts affectés et des éventuels marchés publics conclus pour l'aménagement, l'entretien et la conservation des biens remis ainsi que pour le fonctionnement des services. Il en est de même pour les droits et obligations liés à l'octroi de concessions ou d'autorisations de toute nature sur tout ou partie des biens remis ou de l'attribution de ceux-ci en dotation.

Sauf accord contraire des parties cocontractantes, les contrats en cours sont exécutés dans les conditions antérieures jusqu'à leur échéance. La substitution du syndicat mixte aux contrats conclus par les membres adhérents n'entraîne aucun droit à résiliation ou à indemnisation pour le cocontractant. La collectivité ou l'établissement qui transfère la

Syndicats mixtes

fermés :

CGCT art. L. 5212-33, L. 5212-34, L. 5211-25-1, L. 5211-26, L. 5211-4-1, L. 5211-5, L. 5211-17, applicables aux syndicats mixtes fermés sur renvoi de l'art.

L. 5711-1 ; art. L. 5711-4 du même code ; art. 40 de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 (loi NOTRe)

Syndicats mixtes

ouverts : CGCT,

art. L. 5721-2, L. 5721-6-1, L. 5721-7, L. 5721-7-1

Dispositions

communes :

CGCT, art. L. 1311-1 ;

code général de

la propriété des

personnes publiques,

art. L. 3112-1 ;

ordonnance n° 2017-

562 du 19 avril 2017

relative à la propriété

des personnes

publiques, art. 12

compétence informe les cocontractants de cette substitution.

Le retour de compétences, le retrait d'un des membres ou la dissolution du syndicat mixte met fin à cette mise à disposition de plein droit des biens meubles et immeubles utilisés pour l'exercice des compétences.

L'arrêté de fin d'exercice des compétences – pris par le/les représentants de l'État dans le/les départements concernés – détermine, dans le respect des conditions légales (CGCT, art. L. 5211-25-1 et L. 5211-26) et sous la réserve des droits des tiers, les conditions de liquidation et de retour des biens aux collectivités anciennement propriétaires.

En cas de dissolution d'un syndicat mixte fermé, le comité syndical doit avoir adopté son compte administratif et s'être prononcé sur les conditions de transfert de l'actif et du passif aux membres. Les conditions de dissolution doivent respecter les modalités prévues par l'article L. 5211-25-1 du CGCT et notamment la prise en charge par les membres d'une quote-part des annuités de dette afférentes aux emprunts contractés.

En cas de difficultés ou de désaccord, le préfet peut surseoir à la dissolution et la prononcer ultérieurement, dans un second arrêté. Le syndicat conserve alors sa personnalité morale pour les seuls besoins de sa dissolution.

Le préfet peut nommer un liquidateur, au plus tard le 30 juin de l'année suivant la fin de l'exercice des compétences. Si le syndicat n'arrive pas à adopter son budget avant le 31 mars de l'année de la liquidation, après mise en demeure, le préfet règle le budget sur la base du projet élaboré par le liquidateur et le rend exécutoire. Après l'arrêt des comptes par le préfet, le liquidateur détermine la répartition de l'actif et du passif et établit le compte administratif du dernier exercice de liquidation, qui est arrêté par le préfet.

Dans le cas de dissolution d'un syndicat mixte ouvert, l'arrêté préfectoral détermine les conditions de liquidation du syndicat mixte, dans le respect des mêmes dispositions des articles L. 5211-25-1 et L. 5211-26 du CGCT (CGCT, art. L. 5721-7-1 applicable aux syndicats mixtes ouverts) qui prévoient notamment la prise en charge par les membres d'une quote-part des annuités de dette afférentes aux emprunts contractés.

Lorsque la dissolution du syndicat mixte résulte de son adhésion pour la totalité de ses compétences à un autre syndicat mixte, les biens, droits et obligations et personnels du syndicat mixte dissous sont transférés au syndicat mixte d'adhésion. Le syndicat mixte d'accueil est donc substitué notamment dans l'actif et le passif du syndicat dissous.



BANQUE des
TERRITOIRES



AdCF
INTERCOMMUNALITÉS
DE FRANCE

Territoires Conseils
un service Banque des Territoires

banquedesterritoires.fr



@BanqueDesTerr