

QUESTIONS / RÉPONSES



Les incidences
de la loi NOTRe sur
les syndicats mixtes des
Grands Sites de France
labellisés ou en projet

PRÉALABLE

Suite à une demande formulée par le Réseau des Grands Sites de France⁽¹⁾, Mairie-conseils a confié à Etienne Faure⁽²⁾ la rédaction de ce guide juridique sur les conséquences de la réforme territoriale et de la loi NoTRE sur les syndicats mixtes gestionnaires de Grands Sites de France.

Ce projet s'inscrit dans le cadre du partenariat qui lie depuis plusieurs années la Caisse des Dépôts à ce réseau. Il s'inscrit dans la continuité des travaux réalisés avec les Grands Sites, notamment l'ouvrage déjà publié en 2007 *Les syndicats mixtes et la gestion des Grands Sites*.

La mise en œuvre de la loi NOTRe appelle aujourd'hui de nouvelles questions. Ce document vise à apporter un éclairage sur son impact, en tenant compte de la spécificité du dispositif des Grands Sites de France qui s'inscrit dans une politique nationale relative aux paysages remarquables, portée par le ministère de l'Ecologie, du Développement durable et de l'Énergie, en partenariat avec les collectivités locales.

La gestion d'un Grand Site de France labellisé par décision ministérielle (14) ou en projet (26) est assurée par les collectivités sous des formes variées, mais dont les principales sont : syndicat mixte, communauté de communes ou communauté d'agglomération, EPCC.

L'action de la collectivité gestionnaire vise « la mise en œuvre d'un projet de préservation, de gestion et de mise en valeur du site, répondant aux principes du développement durable ».

(1) **Le Réseau des Grands Sites de France** est une association nationale qui réunit des collectivités gestionnaires de Grands Sites de France labellisés ou en projet et qui se déploie, au 1^{er} janvier 2016, sur 10 régions et 33 départements.

(2) **Etienne Faure** est juriste associé à Mairie-conseils, spécialiste de l'intercommunalité et des syndicats mixtes.

Les textes de références (à jour) pour cette politique sont :

- l'article L341-15-1 du code de l'environnement introduit par la loi du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement, dite « Grenelle 2 » ;
- la circulaire aux préfets du 21 janvier 2011 ;
- l'annexe à la circulaire, document de référence de la politique nationale des Grands Sites de France ;
- le règlement d'usage du label GSF⁽³⁾

(3) GSF : Grands Sites de France

SOMMAIRE

A. Contexte de la loi NOTRe pour les EPCI à fiscalité propre, les syndicats intercommunaux et les syndicats mixtes	3
B. Contexte et calendrier de la loi du point de vue des périmètres	4
C. Contexte de la loi du point de vue des compétences	5
D. Problématique et incidences pour les Syndicats mixtes de GSF dans le contexte de la loi NOTRe	7
E. Anticiper les évolutions en cours ou à venir pour les GSF	10

A. CONTEXTE DE LA LOI NOTRE POUR LES EPCI À FISCALITÉ PROPRE, LES SYNDICATS INTERCOMMUNAUX ET LES SYNDICATS MIXTES

La loi NOTRe prévoit deux évolutions.

La recomposition des périmètres intercommunaux dans le cadre des schémas départementaux de coopération intercommunale (SDCI)

Ces recompositions concernent :

- les EPCI à fiscalité propre (communautés de communes, communautés d'agglomération, urbaine, métropole) : retraits ou adhésions de communes, fusions ;
- les syndicats intercommunaux ou syndicats mixtes : fusions ou dissolutions de syndicats.

L'évolution des compétences des EPCI à fiscalité propre par transferts successifs selon un calendrier qui s'échelonne entre le 1^{er} janvier 2017 et le 1^{er} janvier 2020, qui auront des incidences sur le fonctionnement et l'existence de certains syndicats.

B. CONTEXTE ET CALENDRIER DE LA LOI DU POINT DE VUE DES PÉRIMÈTRES

L'élaboration puis la mise en œuvre des SDCI en cours vont se dérouler selon les étapes suivantes :

- **de janvier à mars 2016** : consultation de la commission départementale de coopération intercommunale (CDCI) qui a la possibilité d'amender le projet de schéma à sa majorité des deux tiers de ses membres ;
- **avant le 31 mars** : arrêté portant SDCI ;
- **jusqu'au 15 juin** : arrêté de projet de périmètre notifié aux communes, EPCI et syndicats concernés ;
- **de juin à août** : consultation des communes membres et des EPCI sur les projets de périmètre (délai : 75 jours).

→ En cas d'obtention de la majorité qualifiée d'accords des communes, le projet est validé :

- **avant le 31 décembre 2016**, arrêté du préfet fixant le nouveau périmètre de l'EPCI (ou prononçant la dissolution du syndicat).

→ En l'absence de majorité qualifiée des communes : absence d'accord.

- **entre septembre et décembre 2016**, possibilité de mise en œuvre de la procédure de « passer outre » par le préfet par une nouvelle décision motivée et après avis de la CDCI :
 - si le préfet décide d'adopter un projet de périmètre qui ne figure pas dans le schéma, l'avis favorable de la CDCI est requis, à la majorité simple ;
 - si le projet a été prévu dans le schéma, la CDCI ne se prononce que sur avis simple, sauf si elle décide un amendement au deux tiers de ses membres. La CDCI a un mois pour se prononcer.
- **Au 1^{er} janvier 2017** : entrée en vigueur de l'arrêté de périmètre (ou de dissolution d'un syndicat).

C. CONTEXTE DE LA LOI DU POINT DE VUE DES COMPÉTENCES

Calendrier

La loi NOTRe renforce les communautés en les dotant de compétences supplémentaires.

Elle prévoit le transfert progressif de nouvelles compétences obligatoires et optionnelles dès le 1^{er} janvier 2017 ; en conséquence, elles devront être intégrées dans les statuts des communautés, avec les transferts correspondants.

- **pour les nouvelles compétences obligatoires**

- à compter du 1^{er} janvier 2017 : les ZAE, la politique locale du commerce et le soutien aux activités commerciales d'intérêt communautaire, la promotion du tourisme (dont la création d'office de tourisme), l'aménagement, l'entretien et la gestion des aires d'accueil des gens du voyage, la collecte et le traitement des déchets ;
- à compter du 1^{er} janvier 2018 : la gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations (Gemapi).

- **pour les compétences optionnelles**

- à compter du 1^{er} janvier 2017 : la création et la gestion des maisons de services publics ; l'assainissement et l'eau qui deviendra une compétence obligatoire à compter du 1^{er} janvier 2020.

Modulation par la loi NOTRe du mécanisme de représentation-substitution dans un syndicat de communes ou un syndicat mixte

Pour mémoire, le mécanisme de représentation-substitution est le suivant : la communauté vient se substituer, pour les compétences qu'elle exerce, à ses communes membres lorsque celles-ci sont groupées avec des communes extérieures à la communauté dans un syndicat de communes ou un syndicat mixte. S'il s'agit d'un syndicat de communes, ce dernier devient un syndicat mixte au sens de l'article L5711-1 du CGCT (syndicat mixte fermé). Ni les attributions du syndicat, ni le périmètre dans lequel il exerce ses compétences ne sont modifiés.

Le mécanisme de représentation-substitution s'applique aux communautés de communes et, pour les communautés d'agglomération, uniquement pour leurs compétences facultatives. Pour les compétences obligatoires et optionnelles, la superposition communauté d'agglomération-syndicat vaut retrait des communes concernées du syndicat mixte.

Pour la compétence Gemapi, avec la loi NOTRe, le mécanisme de représentation-substitution est étendu, par dérogation, aux communautés d'agglomération.

Pour la compétence Eau ou Assainissement, le mécanisme est modulé pour les communautés de communes et d'agglomération compétentes dans les conditions suivantes :

Par dérogation, lorsqu'un syndicat exerçant une compétence en matière d'eau ou d'assainissement :

- **regroupe des communes appartenant à trois EPCI** à fiscalité propre au moins à la date du transfert de cette compétence à la communauté de communes ou à la communauté d'agglomération : la communauté de communes-agglomération vient se substituer, au sein du syndicat, aux communes qui la composent. Cette substitution ne modifie pas les attributions du syndicat de communes, qui devient syndicat mixte au sens de l'article L. 5711-1 (SM fermé), ou du syndicat mixte intéressé. Elle ne modifie pas non plus le périmètre dans lequel ce syndicat exerce ses compétences. Toutefois, après avis de la CDCI, le représentant de l'État peut autoriser la communauté de communes-agglomération à se retirer du syndicat au 1^{er} janvier de l'année qui suit la date du transfert de la compétence, dans les conditions prévues ci-après.
- **ne regroupe pas des communes appartenant à trois EPCI** à fiscalité propre au moins, ce transfert de compétence vaut **retrait** des communes membres du syndicat pour la compétence précitée. Ce retrait s'effectue dans les conditions fixées à l'article L. 5211-25-1 et au troisième alinéa de l'article L. 5211-19.

L'ensemble de ce mécanisme est également applicable lorsqu'un **EPCI fusionné** pour constituer la communauté de communes-agglomération était membre d'un syndicat mixte.



RÉFÉRENCES

Articles L5214-21 et L5216-7 du CGCT
modifié par la loi 2015-991 du 7 août 2015 art. 67.

D. PROBLÉMATIQUE ET INCIDENCES POUR LES SYNDICATS MIXTES DE GSF DANS LE CONTEXTE DE LA LOI NOTRE

Incidences de l'évolution des périmètres des EPCI à fiscalité propre sur les syndicats mixtes

La loi NOTRe et la mise en œuvre des SDCI vont aboutir à des recompositions des EPCI à fiscalité propre et dans tous les cas à une **extension** de leurs périmètres.

Ne sont *a priori* pas soumis à évolution les syndicats mixtes de GSF à cheval sur le territoire de plusieurs EPCI, car adaptés à un périmètre d'intervention non couvert par un seul EPCI.

En revanche, les scénarios d'incidences possibles sur les syndicats de Grand Site sont les suivants :

- **la fusion des syndicats mixtes de Grands Sites** : compte tenu de la spécificité de leur objet, les SM de GSF ne sont pas appelés a priori à être fusionnés avec d'autres syndicats. Il faut néanmoins veiller à l'évolution des SDCI en cours, en fonction du calendrier ci-dessus pour obtenir des amendements possibles de la CDCI ;
- **la dissolution du syndicat mixte de GSF serait de plein droit** :
 - dans le cas où, après fusion de plusieurs communautés, un EPCI serait à **périmètre égal** avec celui du syndicat mixte du Grand Site : la dissolution du syndicat serait de plein droit avec reprise des compétences, moyens, droits et obligations du syndicat mixte de GSF par l'EPCI. Mais à notre connaissance, il n'existe pas de cas semblable parmi les GSF ;
 - dans le cas où l'EPCI à fiscalité propre **inclurait le périmètre du syndicat** et prendrait **la compétence** jusqu'alors exercée par le Grand Site. Plusieurs syndicats mixtes de GSF sont en totalité inclus dans les périmètres d'EPCI.

Les syndicats mixtes de GSF présentent l'intérêt de permettre à une communauté de communes de s'associer avec un conseil départemental et un conseil régional pour conduire la démarche GSF, c'est-à-dire des collectivités territoriales importantes qui contribuent statutairement au coût de fonctionnement du syndicat. La plupart des EPCI (notamment ruraux) ont intérêt à conserver le SM ou à en créer un avec de telles collectivités.

Dans ce cas, un EPCI qui reprendrait explicitement la compétence du portage de la démarche GSF et du label aboutirait à la suppression pure et simple du SM du GSF. Mais il serait alors seul à assurer le portage, sans contributions budgétaires des autres membres du syndicat, qui constituent, en tant que membres adhérents, des dépenses obligatoires.

- **L'évolution de la composition des membres du syndicat mixte de Grand Site est prévisible :**
 - lorsque la communauté de communes vient se substituer à ses communes membres du SM ;
 - lorsque le périmètre des EPCI membres du Syndicat mixte change (par fusion, adhésions ou retraits de communes).

Incidences de l'évolution des compétences des EPCI à fiscalité propre

→ La montée en charge progressive des transferts de **compétences obligatoires et optionnelles** des EPCI sur le territoire du syndicat mixte de Grand Site peut avoir des incidences sur le fonctionnement des syndicats mixtes de GSF, s'il y a des nouveaux domaines communs de compétences entre EPCI et SM de GSF : par exemple, sur certaines compétences **Tourisme** (dès 2017) ou, dans une moindre mesure, **Gemapi** (pour 2018)⁽⁴⁾.

Cette question de la définition des compétences d'un SM de GSF n'est cependant pas nouvelle, et se posait déjà avec les compétences obligatoires des communautés de communes, comme l'aménagement de l'espace, par exemple.

4. Les GSF ne sont *a priori* pas concernés par les compétences Eau et assainissement, Maison de service au public et Aires d'accueil des gens de voyage.

Le mécanisme de représentation-substitution ou d'éventuel retrait (rappelé ci-dessus) s'appliquerait à un syndicat mixte de Grand Site exerçant déjà certaines de ces compétences par ailleurs transférées de plein droit aux EPCI.

Cela emporterait substitution-représentation des communautés de communes à leurs communes groupées avec des communes extérieures à la communauté dans un syndicat ou un syndicat mixte. Dans le cas d'une communauté d'agglomération, cela emporterait retrait des communes, sauf pour les compétences Gemapi ainsi que Eau et assainissement, qui permettent une représentation-substitution ou, le cas échéant, un retrait de l'EPCI.

L'éventualité du retrait d'une communauté à cheval sur le périmètre du SM de GSF peut être contrecarrée par une adhésion volontaire de cette communauté pour l'intégralité de son périmètre au SM de GSF. Par ailleurs une évolution statutaire du syndicat mixte (pour une compétence reprecisée et partielle par exemple) peut être utilement engagée.

→ Ce mécanisme serait appelé à s'appliquer également dans le cas où un (ou des) EPCI à fiscalité propre présent sur le territoire du syndicat mixte du Grand Site prendrait la compétence Grand Site en lieu et place de leur(s) commune(s).

Le schéma départemental de coopération intercommunal mis en œuvre par le préfet peut amener les EPCI à se regrouper (voir plus haut), mais ne peut imposer la prise d'une compétence (en dehors des compétences obligatoires et optionnelles prévues par la loi).

E. ANTICIPER LES ÉVOLUTIONS EN COURS OU À VENIR POUR LES GSF

Les SM de Grands Sites **doivent continuer à suivre attentivement l'élaboration des SDCl et l'évolution des compétences prises par les EPCI** ; si besoin ils seront amenés à faire évoluer leurs statuts, au vu des SDCl, compte tenu des compétences des EPCI en cours de fusion, pour clarifier les lignes de partage des compétences et préciser les conditions de fonctionnement avec des EPCI devenus membres.

Trois recommandations à retenir

Bien expliciter l'objet statutaire du syndicat mixte de GSF de façon à faire ressortir la spécificité de son action

Les syndicats mixtes de GSF existants ou à venir peuvent avoir intérêt à préciser ou compléter leurs statuts et mentionner explicitement les termes Grand Site, Grand Site de France, voire Opération Grand Site ou encore Site classé, et de reprendre des termes propres aux finalités de ces démarches.

Par exemple : *« Le syndicat mixte XXX a pour objet l'élaboration et la mise en œuvre partenariale d'un projet de préservation, de gestion et de mise en valeur du Grand Site de XXX, répondant aux principes du développement durable, et s'inscrivant dans le cadre de la politique nationale des Grands Sites de France et du label Grand Site de France au sens de l'article L.341-15-1 du code de l'environnement. »*

Préciser, par convention, la répartition des rôles et compétences des différentes structures

La circonstance que la compétence tourisme devienne obligatoire pour une communauté de communes ne vient pas concurrencer l'action du GSF en ce domaine, car les approches respectives sont souvent différentes.

La loi NOTRe associe la notion de tourisme à la « promotion » dont « l'office du tourisme » (accueil, information, promotion). L'action des GSF en lien avec le tourisme est différente : gestion des flux, aménagements paysagers, animation d'un réseau des guides nature ou du patrimoine, mission de surveillance-évaluation de l'impact sur le site, etc.

L'EPCI a ou aura sa compétence tourisme et le SM aura des éléments de compétence à titre accessoire, sans qu'il y ait relation de concurrence entre eux. Un lien de complémentarité peut même être utilement développé.

Les syndicats mixtes de GSF existants peuvent gagner à développer des **relations contractuelles** avec les EPCI, membres ou non, situés ou non sur leur périmètre et à les formaliser en précisant la répartition des rôles et des compétences de chacun sur les thèmes et les modalités de relations : la mise à disposition de services, la mutualisation (par exemple, par du personnel commun), le cas échéant la prestation rémunérée au coût du service.

Développer ou renforcer la reconnaissance et les rôles possibles des GSF dans le cadre des nouvelles instances ou des procédures d'aménagement de l'espace.

Par exemple, dans chaque région, la conférence territoriale de l'action publique (CTAP) est chargée de favoriser un exercice concerté des compétences des collectivités territoriales, de leurs groupements et de leurs établissements publics. Les SM de GSF n'en sont pas membres de droit, mais la conférence territoriale de l'action publique peut associer à ses travaux tout élu ou organisme non représenté. Elle peut solliciter l'avis de toute personne ou de tout organisme. Si certains EPCI adhérents aux GSF peuvent être membres, une concertation entre SM de GSF et les EPCI peut être utilement instaurée (commissions internes...).

De même les SM de GSF pourraient utilement demander à devenir personne associée aux SCOT et PLUI, de façon à sensibiliser les maîtres d'ouvrage des documents d'urbanisme aux enjeux du GSF.

Réalisation Edire / Studiograph

La mise en œuvre de la loi NOTRe appelle aujourd'hui de nouvelles questions. Ce document souhaite apporter un éclairage sur son impact sur les structures de gestion des Grands Sites de France (syndicat mixte, communauté de communes, communauté d'agglomération, notamment) en tenant compte de leur spécificité. En effet, ils s'inscrivent dans une politique nationale relative aux paysages remarquables, portée par le ministère de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie, en partenariat avec les collectivités locales.

Ce projet s'inscrit dans le cadre du partenariat qui lie depuis plusieurs années la Caisse des Dépôts à ce réseau et dans la continuité des travaux déjà réalisés, en particulier l'ouvrage publié en 2007 *Les syndicats mixtes et la gestion des Grands Sites*.

QUESTIONS / RÉPONSES



Mars 2016

Commande

Référence : E215
Mairie-conseils diffusion
SDL329
16, rue Berthollet
94110 Arcueil
Tél : 01 58 50 17 00
Fax : 01 58 50 00 74

www.mairieconseils.net