

QUESTIONS/RÉPONSES



Les syndicats mixtes de Parcs naturels régionaux

Réponses à 21 questions accompagnées
de commentaires spécifiques

UN SERVICE



Les syndicats mixtes
de Parcs naturels régionaux :
réponses à 21 questions
accompagnées de commentaires spécifiques

Juillet 2006

Introduction

Réalisé lors de la mise à jour du document *125 questions/réponses sur le syndicat mixte* publié par Mairie-conseils, le présent recueil apporte des réponses spécifiques relatives aux syndicats mixtes constitués pour gérer des Parcs naturels régionaux. Vingt et une questions sélectionnées en coordination avec la Fédération des Parcs naturels régionaux font l'objet de commentaires particuliers.

Cet ouvrage a été piloté par Yves GORGEU, chargé de mission Mairie-conseils, Sylvie GAUCHET, secrétaire générale Fédération des Parcs naturels régionaux, et réalisé en collaboration avec Etienne FAURE, juriste auprès de Mairie-conseils. Il est à jour des textes législatifs et réglementaires au mois de juillet 2006.

21 fiches en composent le contenu. Elles incluent à la fois :



le **constat** pratique à l'origine de la question,



une **réponse** distinguant les différentes catégories de syndicats mixtes



les **références** utiles



et les **commentaires** spécifiques aux PNR.

Sommaire

	page
1. Comment s'appliquent les nouvelles règles de représentation des membres d'un syndicat mixte ?	4
2. Un syndicat mixte peut-il n'être constitué que d'EPCI membres ?	6
3. Comment peuvent être fixées les indemnités susceptibles d'être allouées aux présidents et vice-présidents d'un syndicat mixte ?	8
4. Quelles sont les différentes possibilités de retrait d'un syndicat mixte ?	10
5. Comment cerner la notion de compétence et quelle est la portée juridique d'un transfert de compétences des différents membres adhérant à un syndicat mixte ?	12
6. Les syndicats mixtes, ayant qualité de maître d'ouvrage, peuvent-ils confier à un mandataire, tout ou partie des attributions de leur maîtrise d'ouvrage ?	14
7. Les syndicats mixtes peuvent-ils se voir confier, comme mandataire, tout ou partie des attributions du maître d'ouvrage ?	16
8. Les syndicats mixtes peuvent-ils être « à la carte » et dans quelles conditions ?	18
9. Un syndicat mixte peut-il à la fois élaborer un SCOT et contractualiser pour un pays ?	20
10. Quelles sont les caractéristiques des syndicats mixtes de Pays ?	22
11. Quelles sont les caractéristiques des syndicats mixtes de Parc naturel régional ?	24
12. En cas d'adhésion d'une communauté de communes à un syndicat mixte, quelles sont les précautions à prendre en matière de partage des compétences ainsi que les limites d'une telle formule ?	27
13. Une communauté d'agglomération peut-elle adhérer à un syndicat mixte et pour quelles compétences ?	29
14. Dans quel ordre s'organisent les différentes étapes de la procédure visant à remplacer l'adhésion individuelle des communes par une adhésion de leur communauté de communes, au sein du syndicat mixte ?	31
15. Une communauté de communes peut-elle adhérer à un syndicat mixte qu'elle recoupe partiellement pour une compétence concernant certaines de ses communes ? Dans l'affirmative, quelles sont les modalités d'adhésion ?	34
16. Quelles sont les conséquences de la création ou de l'extension de périmètre d'une communauté d'agglomération sur le territoire d'un syndicat mixte ?	36
17. Quelles sont les conséquences de l'extension ultérieure des compétences (optionnelles ou facultatives) d'une communauté d'agglomération présente sur le territoire d'un syndicat mixte ?	38
18. Dans quelle mesure le « Syndicalisme à la carte » et la modulation des contributions en fonction des compétences transférées sont-ils possibles ?	40
19. Quels sont les critères et les modalités à mettre en oeuvre pour déterminer le classement démographique d'un syndicat mixte par assimilation à une catégorie de communes ?	42
20. Dans quelles conditions un syndicat mixte peut-il exercer la compétence d'élaboration d'un schéma de cohérence territoriale (ou directeur) et de secteur ou, à titre consultatif, prendre part à une telle élaboration ?	44
21. Un syndicat mixte peut-il exercer la compétence d'élaboration d'un plan local d'urbanisme (PLU) ou, au moins, dans quelles mesures peut-il prendre part à l'élaboration d'un tel document d'urbanisme ?	47

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

Correspond à la question n°6 de l'ouvrage
125 questions/réponses sur le syndicat mixte



Constat

L'article 28 de la loi du 12 Juillet 1999 avait introduit des dispositions nouvelles en matière de fonctionnement des syndicats mixtes ouverts, imposant notamment le principe d'une proportionnalité de la représentation aux contributions de chaque membre. La loi du 27/02/02 relative à la démocratie de proximité a modifié de nouveau substantiellement ces dispositions.



Réponse

- Pour les syndicats mixtes fermés, les conditions prévues pour les syndicats de communes s'appliquent et notamment ici les articles L5212-7 et L5212-6 du CGCT. Le principe est donc la représentation de chaque membre dans le comité par deux délégués titulaires, sauf dispositions contraires prévues dans les statuts. Ces derniers peuvent donc prévoir d'autres règles de représentation (population, nombre de communes dans les groupements membres, etc.).

- Pour les syndicats mixtes ouverts, l'article L5721-2 du CGCT nouvellement modifié permet de fixer librement dans les statuts la répartition des sièges au sein du comité syndical, selon des critères libres : parité, population, richesse fiscale, contributions, etc. Cette disposition restaure 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. Dans tous les cas, des suppléants peuvent également être prévus dans les statuts.



Origine de la réponse

Articles L5711-1, L5212-6 et L5212-7, L5721-2 du CGCT. art.49 loi 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité (J.O. du 28.02.02).



PNR

Commentaires spécifiques aux PNR

Les syndicats mixtes de PNR, syndicats mixtes « ouverts » relevant de l'article L5721-2 du CGCT, peuvent moduler la représentation des différents membres dans les conditions prévues par les statuts. Le cas échéant, une modification statutaire peut être justifiée pour infléchir un choix antérieur proportionnant le poids de chaque adhérent à sa contribution budgétaire. L'application trop stricte du principe « payeur – décideur » aboutirait à placer certains membres adhérents (la région notamment), en position de majorité absolue avec, par exemple, une contribution au budget du syndicat mixte du PNR à hauteur de 55%. Elle mettrait à mal le fonctionnement du syndicat et le sens même des délibérations du comité syndical dès lors que la majorité des décisions serait acquise par la seule présence des représentants du membre adhérent majoritaire. Elle aboutirait à « instrumentaliser » le syndicat mixte au profit d'un seul partenaire.



Inversement, le principe d'une parité de la représentation au sein du syndicat mixte de PNR pourrait soulever le problème d'une surreprésentation des petites communes, peu peuplées, vis-à-vis d'autres membres adhérents (communes plus importantes, département, région). Dans tous les cas, il est utile que les statuts prévoyant un ou plusieurs critères précisent clairement les données prises en compte (quelle population, richesse fiscale ...), leur transposition éventuelle en cas d'adhésion ultérieure d'EPCI ainsi que l'application dans le temps en cas d'évolution de ces critères (après recensement ou au renouvellement de l'assemblée, année N+1 pour les critères fiscaux, etc.).

Les conditions de représentation sont donc une mention essentielle des statuts qui peuvent soit instaurer des critères spécifiques, soit renvoyer aux règles applicables aux syndicats mixtes fermés. Celles-ci, en cas de silence des statuts, ne s'appliquent pas de plein droit. Il conviendra de procéder à une modification statutaire pour prévoir les conditions de représentation retenues.

Un syndicat mixte peut-il n'être constitué que d'EPCI membres ?

Correspond à la question n°15 de l'ouvrage
125 questions/réponses sur le syndicat mixte



Constat

Plusieurs EPCI peuvent souhaiter se regrouper en une entité « supra intercommunale » pour exercer des compétences dont les conditions d'exercice nécessitent un territoire plus vaste que le seul périmètre intercommunal. Ce peut être le cas, par exemple, de l'élaboration d'un SCOT, de l'élimination des ordures ménagères, de la mise en oeuvre d'un service de transports urbains, d'un Pays, etc.



Réponse

Il n'y a pas d'obstacle à ce qu'un syndicat mixte ne soit constitué que d'EPCI, permettant à tout moment et sans modification des statuts l'adhésion, par exemple, d'une commune à ce syndicat mixte. Cette possibilité de composition limitée à des EPCI est désormais clairement prévue par l'article L5711-1 du CGCT dont le premier alinéa a été modifié par la loi 2004-809 du 13 août 2004 (art.176). Dans ce cas, il s'agit donc d'un syndicat mixte « fermé » soumis au régime applicable aux syndicats de communes. Les EPCI composant ces syndicats mixtes peuvent être aussi bien à fiscalité propre (communautés de communes, d'agglomération) qu'à contributions budgétaires (syndicats de communes).

La progression des groupements de communes, notamment les EPCI à fiscalité propre, a renforcé le passage de l'adhésion directe des EPCI aux syndicats mixtes, au lieu et place de leurs communes membres. Cette tendance a été accrue par la loi (12 juillet 1999) avec le mécanisme de substitution des EPCI à fiscalité propre au sein de syndicats de communes, ces derniers devenant syndicats mixtes. Dans ce contexte, de nombreux territoires intégralement groupés en EPCI, constituent des syndicats mixtes limités dans leur composition aux seuls groupements de communes. Cette situation résulte donc notamment d'une composition communale et intercommunale progressivement réduite aux seuls EPCI, à la suite des adhésions des communes aux EPCI.

Pour autant, ces syndicats mixtes fermés, dans ce cas, restent statutairement en mesure d'accueillir à tout moment de nouvelles communes membres à titre individuel.



Origine de la réponse

art. L5711-1, L5721-2 du CGCT ; rép. min. n°30603 J.O. Sénat Q. 19 avril 2001 P1360.



PNR

Commentaires spécifiques aux PNR

Pour les syndicats mixtes de PNR, constitués des départements et des régions concernés, la question conserve ici son importance du point de vue de la présence ou non d'EPCI comme membre adhérent **aux lieu et place des communes membres**. En préalable, il convient de rappeler que le principe des PNR repose sur l'approbation de la charte par les communes à titre individuel. L'adhésion des EPCI en lieu et place des communes n'est donc aujourd'hui pas possible. Cette question est cependant examinée de manière prospective afin d'envisager les conséquences et difficultés éventuelles qui résulteraient d'un principe d'adhésion en lieu et place des communes (pour une double adhésion, voir autre fiche).

Indépendamment du problème de la clarification des compétences respectives de l'EPCI et du syndicat mixte (voir autre fiche), une telle adhésion en l'état des textes soulèverait plusieurs difficultés de fonctionnement des PNR : la loi 2004-809 du 13 août 2004 pose désormais le principe du retrait automatique du syndicat mixte de toute commune se retirant d'un EPCI membre adhérent de ce syndicat mixte (art.172). Le retrait vaut réduction du périmètre du syndicat mixte. Dans le cas où un PNR aurait pour membre des EPCI, au lieu des communes situées dans son périmètre, celui-ci se trouverait modifié, sauf à mettre en œuvre concomitamment la procédure d'adhésion de la commune sortie, à titre individuel, au syndicat mixte du PNR.

Le même mécanisme, à l'envers, de l'extension du périmètre du syndicat mixte en cas d'adhésion d'une commune à un EPCI membre de ce même syndicat mixte n'est pas expressément prévu par la loi. Mais le même problème ne manquerait pas de se poser d'une éventuelle extension du territoire d'action du syndicat à l'ensemble de l'EPCI ainsi élargi.

La même interrogation pourrait être également soulevée dans le cas où une communauté membre du syndicat mixte serait amenée à fusionner avec un ou plusieurs autres EPCI, comme la loi du 13 août 2004 le permet (art.153). Le nouvel EPCI résultant de la fusion, étant substitué de plein droit aux anciens EPCI dans l'ensemble des actes, droits et obligations de ceux-ci, se poserait la question de l'adhésion préexistante au syndicat mixte du PNR et donc également la question de l'élargissement automatique du périmètre du syndicat à l'ensemble de l'EPCI fusionné.

Ces différentes hypothèses rappelées font donc ressortir la relative fragilité du périmètre d'action du syndicat mixte du PNR en cas d'adhésion d'EPCI aux lieu et place des communes, indépendamment des questions de partage de compétences et de système « à la carte » (voir autres fiches).



Comment peuvent être fixées les indemnités susceptibles d'être allouées aux présidents et vice-présidents d'un syndicat mixte ?

Correspond à la question n°18 de l'ouvrage
125 questions/réponses sur le syndicat mixte



Constat

Pour l'exercice des fonctions de président et de vice-président d'un syndicat mixte, il peut être justifié, à l'instar des maires et des adjoints, de leur allouer des indemnités de fonction.



Réponse

Pour les syndicats mixtes fermés l'article L5211-12 du CGCT prévoit la possibilité de percevoir des indemnités pour l'exercice des fonctions de présidents et vice-présidents. Le décret d'application du 25 juin 2004 et le décret du 14 mars 2005 précisent le nouveau régime applicable. Pour les syndicats mixtes fermés, un barème spécifique d'indemnités de fonction pour les présidents et vice-présidents a été inséré dans le CGCT (art.R5212-1). Ces indemnités sont directement calculées par rapport à l'indice brut terminal de l'échelle indiciaire de la fonction publique et non plus par renvoi aux indemnités municipales, comme précédemment.

Pour les syndicats mixtes ouverts associant exclusivement des communes, des EPCI, des départements et des régions, la loi du 27 février 2002 introduit un article L5721-8 du CGCT qui leur rend applicables les dispositions prévues de l'article R5723-1 du CGCT (décret du 25 juin 2004), en matière d'indemnités de fonction du président et des vice-présidents. Le tableau de référence introduit par le décret est spécifique à ces syndicats mixtes. S'agissant des syndicats mixtes de parcs naturels régionaux, la loi du 14 avril 2006 prévoit des critères d'indemnisation applicables aux présidents et vice-présidents ayant la qualité d'élus locaux désignés parmi les membres (collectivités territoriales et leurs groupements), et déterminés par 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.

A noter que l'article L 333-3I du Code de l'environnement renvoie, pour les syndicats mixtes de PNR, au régime applicable aux syndicats mixtes visés aux articles L 5721-1 et suivants du CGCT incluant l'article L5721-8. Celui-ci limite explicitement l'application des articles L 5211-12 à L 5211-14 aux seuls syndicats mixtes associant exclusivement des communes, des EPCI, des départements et des régions.

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.

Aucun texte ne prévoit le régime indemnitaire pour les présidents et les vice-présidents des syndicats mixtes ouverts élargis à d'autres établissements publics (chambres consulaires, OPHLM...). Ils ne bénéficient pas de manière explicite d'une telle faculté, contrairement à leurs homologues des autres syndicats mixtes fermés ou ouverts seulement aux collectivités locales et leurs groupements. La jurisprudence du Conseil d'Etat 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'Etat 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).



Origine de la réponse

Loi n° 999-586 du 12/07/99, modifiée ; art. L5211-12 à L 5211-14, L5721-8, R5211-4, R5212-1 et R5723-1, notamment, du CGCT ; loi 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité ; Décret n°2004-615 du 25 juin 2004 en application des articles 97 et 99 de la loi 2002-276 ; loi 2006-436 du 14 avril 2006 (art 16) relative aux parcs nationaux, aux parcs naturels marins et aux PNR, modifiant l'article L 333-3 du Code de l'environnement ; ; Décret n°2005-235 du 14 mars 2005 (art 17) créant l'article R5711-1 du CGCT (JO du 18/03/05).



Commentaires spécifiques aux PNR

Le nouveau dispositif tend à revaloriser les conditions d'indemnisation des élus des fonctions de président ou de vice-président au sein du syndicat mixte de PNR, c'est-à-dire dans de grands territoires, le plus souvent de projets, dont les dimensions spatiales et le volume d'activités justifiaient le renforcement du niveau d'indemnisation précédent.

Pour autant on ne manquera pas de rappeler les limites de cette modification puisque l'article L 333-3I du Code de l'environnement renvoie, pour les syndicats mixtes de PNR, au régime applicable aux syndicats mixtes visés aux articles L 5721-1 et suivants du CGCT incluant l'article L5721-8. Or, celui-ci limite explicitement l'application des articles L 5211-12 à L 5211-14 aux seuls syndicats mixtes associant exclusivement des communes, des EPCI, des départements et des régions.

Les différents amendements comportaient des rédactions excluant explicitement cet article restrictif et étendaient et élargissaient l'application des indemnités des élus concernés à tous les syndicats mixtes ouverts.



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

Correspond à la question n°35 de l'ouvrage
125 questions/réponses sur le syndicat mixte



Constat

Dans le cadre de l'évolution des structures intercommunales présentes sur un territoire, des communes, EPCI 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 L5211-19 du CGCT pour les syndicats mixtes fermés (et ouverts s'ils renvoient 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'un EPCI.

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 (L5212-29, L5212-30 du CGCT).

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 (art. L5721-6-3 du CGCT).

- 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 et optionnelles dévolues à ces groupements (cf autres fiches).

Les compétences obligatoires des communautés d'agglomération sont définies à l'article L5216-5 et celles des communautés urbaines par les articles L5215-20 et L5215-20-1 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'EPCI, d'une transformation, d'une fusion ou d'une extension de périmètre.

- Retraits automatiques

Lorsqu'une commune se retire d'un EPCI 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'EPCI. A défaut d'accord, ces conditions sont arrêtées par le représentant de l'Etat (L5211-19 modifié par l'article 172 de la loi 2004-809 du 13 août 2004).



Origine de la réponse

art. L5211-19, L5212-29, L5212-30, L5721-6-3, L5211-41-1, L5215-22, L5215-40-1, L5216-7, L5216-10 du CGCT ; loi 2004-809 du 13 août 2004 art.172).



Commentaires spécifiques aux PNR

Dans le cas des retraits de droit commun et dérogatoires, les statuts d'un syndicat mixte de PNR, syndicat mixte ouvert, peuvent avoir intérêt à préciser les conditions d'un retrait en cours de mise en œuvre de la charte. Ils peuvent notamment organiser le maintien d'un certain nombre d'engagements de la commune ou de l'EPCI qui se retire au regard du contenu de la charte initialement approuvée. Des conventions de partenariat peuvent le cas échéant être prévues pour poursuivre la réalisation de la charte sur le territoire des communes retirées du périmètre du syndicat mixte.

S'agissant des retraits dérogatoires imposés, les mesures à prendre se situent essentiellement en amont, dans la recherche d'une clarification des contenus statutaires respectifs (syndicat mixte de PNR et communauté d'agglomération urbaine) pour éviter les recoupements de compétences à l'origine de ces retraits. Un rapprochement avec ces structures et un examen de leurs statuts est souhaitable lors de la création de l'extension du périmètre, d'une transformation, de fusions ou de la modification des statuts de ces EPCI.

L'analyse des recoupements possibles des compétences fait l'objet d'un « commentaire PNR » d'une autre fiche.

S'agissant des retraits automatiques (retrait d'une commune d'un EPCI membre du syndicat mixte), deux remarques sont à faire :

- La ré-adhésion au syndicat mixte de PNR de la commune nouvellement retirée de l'EPCI, devra être organisée lors des délibérations concordantes prévues par la loi entre la commune, l'EPCI et le syndicat mixte. Mais il est vrai que cette adhésion ne peut résulter que d'une démarche volontaire de la commune retirée qui, le cas échéant, n'aurait pas eu à se prononcer sur la charte du fait d'une adhésion de son EPCI.
- Dans le cas d'évolutions législatives ou réglementaires des syndicats mixtes de PNR qui permettraient l'adhésion d'EPCI (aux lieu et place des communes) les textes actuels entraîneraient un risque pour la stabilité du périmètre du Parc et de son projet.
- Des précautions sont à prendre dans la rédaction des statuts sur les conditions du retrait en cours de route, et ceci afin de maintenir les engagements sur 10 ans.



Comment cerner la notion de compétence et quelle est la portée juridique d'un transfert de compétences des différents membres adhérant à un syndicat mixte?

Correspond à la question n°49 de l'ouvrage *125 questions/réponses sur le syndicat mixte*



Constat

Les syndicats mixtes peuvent être constitués en vue d'œuvres ou de services présentant une utilité pour chacune des personnes morales qui les composent.



Réponse

Dans le cas de nombreux syndicats mixtes, on peut distinguer, selon les objets :

- ce qui se rattache à des missions d'études et d'orientation (coordination, animation, programmation, instruction, étude...) et constitue le plus souvent un syndicat mixte d'études, en préfiguration du syndicat définitif emportant ultérieurement délégation de compétences, ou encore ce qui se rattache à des missions de service ou de travaux réalisés par le syndicat mixte pour le compte de tiers non dessaisis de la compétence (opérations ponctuelles de service ou sous mandat).

- ce qui entraîne un transfert de compétences précises, c'est-à-dire le dessaisissement des membres adhérents qui deviennent sur tel ou tel point incompetents, avec en corollaire le caractère exclusif de la compétence du syndicat pour intervenir comme maître d'ouvrage au lieu et place de ses membres adhérents (aptitude à faire des actes juridiques nécessaires à l'exercice de la compétence), ce transfert étant accompagné de conséquences en matière financière, patrimoniale, de personnel et de responsabilité.

L'objet du syndicat mixte peut inclure ces deux types d'actions ou se limiter, en l'absence d'un contenu opérationnel précis, aux seules missions d'études et d'animation, sans maîtrise d'ouvrage pour la mise en oeuvre des projets étudiés (ce pourra être le cas, par exemple, d'un syndicat mixte de pays limité à la seule mission de contractualisation prévue par l'article 22 de la loi 95-115 du 4 février 1995 modifiée par l'article 95 de la loi 2003-590 du 2 juillet 2003 urbanisme et habitat). Dans les deux cas, les conditions d'adhésion au syndicat mixte sont les mêmes, que le syndicat mixte exerce de simples missions ou qu'il exerce également des compétences avec maîtrise d'ouvrage. En cas d'extension des missions du syndicat mixte à des compétences opérationnelles, une modification des statuts est nécessaire pour transférer ces nouvelles compétences au syndicat mixte (chaque EPCI membre devant éventuellement consulter ses communes membres pour se voir transférer préalablement la compétence ou, s'il est déjà compétent, pouvoir adhérer pour cette compétence au syndicat mixte). L'adhésion d'une région ou d'un département se rattache, le plus souvent, aux missions du syndicat mixte sous la forme d'une aide financière ou logistique, sans qu'on puisse parler d'un transfert de compétence. Celui-ci impliquerait, en effet, que le syndicat mixte se substitue dans telle action à ces collectivités et en ait l'exclusivité. Cela est sans doute le cas pour des actions opérationnelles très ponctuelles (travaux sur un patrimoine ou ouvrage précis, par exemple). Mais leur adhésion au syndicat mixte ne les dessaisit pas des compétences particulières qui sont les leurs (voir fiche sur les actions économiques).



Origine de la réponse

Art. L 5721-2, L 5711-1, L 5212-1 du code général des collectivités territoriales



Commentaires spécifiques aux PNR

La spécificité des syndicats mixtes de PNR, par rapport à d'autres syndicats mixtes « ouverts » tient à la prédétermination de leur objet qui encadre leur intervention :

Une mission de cohérence et de coordination (art. R244-15 alinéa 1 du Code rural) :

« L'organisme chargé de la gestion du Parc Naturel Régional met en œuvre la charte. Dans le cadre fixé par celle-ci, il assure sur le territoire du parc la cohérence et la coordination des actions de protection, de mise en valeur, de gestion, d'animation et de développement menés par ces partenaires ».

Des domaines d'action expressément définis (extrait de l'art. R244-1 du Code rural) :

« Le parc naturel a pour objet :

a/ de protéger ce patrimoine notamment par une gestion adaptée des milieux naturels et des paysages;

b/ de contribuer à l'aménagement du territoire;

c/ de contribuer à un développement économique, social, culturel et à la qualité de la vie;

d/ d'assurer l'accueil, l'éducation et l'information du public ; e. de réaliser des actions expérimentales ou exemplaires dans les domaines cités ci-dessus et de contribuer à des programmes de recherche. »

A ces domaines s'ajoutent :

- la gestion de la marque PNR (art.R244-16 Code rural)

- la révision de la charte (art.244-3 Code rural)

- la négociation d'un contrat particulier.

Les syndicats mixtes de PNR disposent donc dans leur objet à la fois d'un contenu réglementaire non « modulable » (la mission de cohérence et de coordination) et un contenu cadre de domaines d'actions dans lesquelles les syndicats mixtes de PNR peuvent définir des contenus opérationnels précis de compétences. Dans ce dernier cas, la seule référence à la charte ne paraît pas suffisante pour permettre, le cas échéant, une maîtrise d'ouvrage du syndicat mixte de PNR. La mention explicite dans les statuts des compétences confiées au syndicat mixte paraît essentielle pour garantir l'exclusivité du PNR dans tel domaine d'action, en cas de partage avec d'autres groupements se superposant au périmètre du syndicat mixte.

Il peut par ailleurs être utile de rechercher auprès des EPCI une précision et une clarté de leurs statuts afin qu'il n'y ait pas contradiction avec la charte.

Les syndicats mixtes, ayant qualité de maître d'ouvrage, peuvent-ils confier à un mandataire, tout ou partie des attributions de leur maîtrise d'ouvrage ?

Correspond à la question n°50 de l'ouvrage 125 questions/réponses sur le syndicat mixte



Constat

La loi du 12 juillet 1985 permet à un maître d'ouvrage de confier, sous certaines conditions, un certain nombre de ses attributions, en les déléguant à un mandataire, pour les travaux concernant des ouvrages visés à l'article 1er de cette même loi (bâtiment, infrastructure équipements industriels, sauf exception: ZAC, lotissements, etc.).



Réponse

Les deux types de syndicats mixtes peuvent procéder à ce mandat, dès lors que les statuts prévoient expressément la compétence correspondante, dans les conditions définies par le contrat de mandat mentionné à l'article 5 de la loi du 12.07.1985 qui prévoit, à peine de nullité :

- a) 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 réalisé ;
- b) 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 ;
- c) Les modalités du contrôle technique, financier et comptable exercé par le maître d'ouvrage aux différentes phases de l'opération ;
- d) 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 ;
- e) Les conditions dans lesquelles le mandataire peut agir en justice pour le compte du maître de l'ouvrage.

Le maître d'ouvrage peut confier au mandataire tout ou partie des attributions suivantes (article 3 de la loi) :

- 1° Définition des conditions administratives et techniques, selon lesquelles l'ouvrage sera étudié et exécuté ;
- 2° Préparation du choix du maître d'oeuvre, signature du contrat de maîtrise d'oeuvre, après approbation du choix du maître d'oeuvre par le maître de l'ouvrage et gestion du contrat de maîtrise d'oeuvre ;
- 3° Approbation des avant-projets et accord sur le projet ;
- 4° 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 ;
- 5° Versement de la rémunération de la mission de maîtrise d'oeuvre et des travaux ;
- 6° Réception de l'ouvrage, et accomplissement de tous actes afférents aux attributions mentionnées ci-dessus.

L'article 4 de la loi précitée du 12 juillet 1985 modifiée par l'ordonnance du 19 juin 2004 précise que le mandat peut être exercé par une personne publique ou privée au profit d'un des maîtres d'ouvrage visés à l'article 1 (l'Etat, les collectivités territoriales, leurs établissements publics, les SEM, les OPHLM, etc.)

Voir également fiche suivante dans le cas du syndicat mixte mandataire et fiche FCTVA.



Origine de la réponse

Loi n° 85-704 du 12 juillet 1985 (J.O. du 13) relative à la maîtrise d'ouvrage publique, modifiée par l'ordonnance 2004-566, 2004-06-17 du 19 juin 2004.



Commentaires spécifiques aux PNR

Les syndicats mixtes de PNR peuvent faire application de cette possibilité pour des domaines de compétences précis mentionnés explicitement dans les statuts. L'intérêt de définir, à côté des « missions », des contenus opérationnels pour certaines compétences permet de conférer sans ambiguïté la maîtrise d'ouvrage au syndicat mixte du PNR qui peut alors agir en mandant. La seule mention générale des domaines définis par le code rural (protéger le patrimoine..., contribuer à l'aménagement du territoire, contribuer à son développement économique ..., assurer l'accueil, etc.), ne permettait pas de lever l'ambiguïté d'un libellé trop vague par rapport aux statuts d'autres structures présentes sur le territoire du PNR. De même, un simple renvoi à la charte ne permettrait pas au syndicat mixte du PNR d'intervenir sans contestation possible, comme mandant pour une maîtrise d'ouvrage encadrée par la loi MOP du 12 janvier 1985.



Les syndicats mixtes peuvent-ils se voir confier, comme mandataire, tout ou partie des attributions du maître d'ouvrage ?

Correspond à la question n°51 de l'ouvrage
125 questions/réponses sur le syndicat mixte



Constat

La loi du 12 juillet 1985 permet à un maître d'ouvrage de confier, sous certaines conditions, un certain nombre de ses attributions, en les déléguant à un mandataire, pour les travaux concernant des ouvrages visés à l'article 1er de cette même loi (bâtiment, infrastructure équipements industriels, sauf exception: ZAC, lotissements, etc.).



Réponse

Les deux types de syndicats mixtes peuvent se voir confier de telles attributions dans les limites de leurs compétences et dès lors que cette possibilité d'intervention est expressément prévue par leurs statuts, selon les conditions définies par le contrat de mandat mentionné à l'article 5 de la loi du 12.07.1985 qui prévoit, à peine de nullité :

- a) 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 réalisé ;
- b) 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 ;
- c) Les modalités du contrôle technique, financier et comptable exercé par le maître d'ouvrage aux différentes phases de l'opération ;
- d) 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 ;
- e) Les conditions dans lesquelles le mandataire peut agir en justice pour le compte du maître de l'ouvrage.

Les maîtres d'ouvrage possibles sont ceux visés à l'article premier de cette même loi et pourront notamment être, dans le cas des syndicats mixtes, les collectivités territoriales et leurs groupements, membres ou non membres.

Le Syndicat mixte, mandataire, peut se voir confier toute ou partie des attributions suivantes (article 3 de la loi) :

- 1° Définition des conditions administratives et techniques, selon lesquelles l'ouvrage sera étudié et exécuté ;
- 2° Préparation du choix du maître d'oeuvre, signature du contrat de maîtrise d'oeuvre, après approbation du choix du maître d'oeuvre par le maître de l'ouvrage et gestion du contrat de maîtrise d'oeuvre ;
- 3° Approbation des avant-projets et accord sur le projet ;
- 4° 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 ;
- 5° Versement de la rémunération de la mission de maîtrise d'oeuvre et des travaux ;
- 6° 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.

L'article 1 et 2 de la loi du 12 juillet 1985 énumère les personnes morales pouvant confier les attributions ci-dessus définies, c'est-à-dire les maîtres d'ouvrage pour lesquels l'ouvrage est construit.

Voir également fiche précédente dans le cas du syndicat mixte mandant et fiche FCTVA.



Origine de la réponse

Loi n° 85-704 du 12 juillet 1985 (J.O. du 13) relative à la maîtrise d'ouvrage publique, modifiée par l'ordonnance 2004-566, 2004-06-17 du 19 juin 2004.



Commentaires spécifiques aux PNR

L'article 4 de la loi 85-704 du 12 juillet 1985 relative à la maîtrise d'ouvrage publique et à ses rapports avec la maîtrise d'œuvre privée a été profondément remanié par l'ordonnance du 19 juin 2004 (cf. référence). Il n'est notamment plus fait mention à l'alinéa premier d'une intervention des mandataires « dans les limites de leurs compétences ». Pour autant, le syndicat mixte de PNR qui entend le cas échéant, faire application de cette possibilité, doit maintenir le principe d'un libellé explicite dans ses statuts pour se garantir d'une pleine capacité.

Les syndicats mixtes peuvent-ils être « à la carte » et dans quelles conditions?

Correspond à la question n°54 de l'ouvrage
125 questions/réponses sur le syndicat mixte



Constat

La possibilité pour une commune d'adhérer à un syndicat de communes pour une partie des compétences exercées par celui-ci est expressément prévue par l'article L 5212-16 du Code général des collectivités territoriales. Cette possibilité peut être intéressante à titre transitoire, par exemple, pour une commune adhérant postérieurement à la création du syndicat, le temps pour celle-ci de transférer en totalité ses compétences confiées par ailleurs. Elle peut être également utile compte tenu de certains services n'intéressant pas tous les membres. Dans le cas des syndicats mixtes, cette possibilité peut-être souhaitable, compte tenu de la disparité des membres, du territoire vaste justifiant éventuellement la modulation des intérêts de ces mêmes membres.



Réponse

Les deux types de syndicats mixtes peuvent être constitués à la carte. Pour les syndicats mixtes fermés (communes et groupements de communes), 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, un EPCI, 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 a contrario par l'article L 5721-6-3 du CGCT qui permet aux communes le retrait d'une ou plusieurs compétences. Elle est également validée dans le cas de l'exercice de la compétence SCOT par les syndicats mixtes de PNR, conformément à l'article L 122-4-1 du Code de l'urbanisme inséré par l'article 17 de la loi 2006-436 du 14 avril 2006.

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 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.



Origine de la réponse

Art.L 5212-16, L 5711-1, L 5721-6-3 du CGCT, Réponse question écrite n° 82821 J O A N 28/03/2006 ; article L 122-4-1 du Code de l'urbanisme inséré par l'article 17 de la loi 2006-436 du 14 avril 2006.



PNR

Commentaires spécifiques aux PNR

Le système « à la carte » est d'ores et déjà pratiqué dans certains PNR. Il pourra se présenter notamment dans les cas suivants :

- Adhésion de l'ensemble des communes du PNR au syndicat mixte pour la mission du Parc encadrée par la charte et, parallèlement, adhésion d'une partie de ces mêmes communes à une compétence opérationnelle précise figurant dans les statuts du syndicat et mise en œuvre par ces seules communes (entretien de rivières, par exemple).
- Adhésion de l'ensemble des communes du PNR au syndicat mixte pour la mission du Parc encadrée par la charte et, conjointement, adhésion des EPCI (auxquelles adhèrent ces mêmes communes) pour d'autres compétences clairement énoncées par les statuts (aménagement et gestion d'un site touristique, par exemple)
- Adhésion des communes, du département et de la région au syndicat mixte du PNR pour la mission du Parc encadrée par la charte et, parallèlement, adhésion des seules communes pour une compétence relevant du niveau communal (actions en matière d'assainissement, par exemple).

Dans tous les cas, le syndicat mixte à la carte permet d'organiser clairement les pouvoirs respectifs de chaque membre, au titre des actions pour lesquelles il adhère (représentation, vote des délibérations, contributions budgétaires). Il garantit l'exclusivité du syndicat mixte pour telle compétence « à la carte », sans risque de redondance avec un EPCI présent sur le territoire, déjà compétent et dont les communes n'adhèrent donc pas au syndicat mixte à ce titre.

Pour qu'un syndicat mixte de Parc naturel régional puisse se réunir « à la carte », il faut donc que ses statuts le permettent et précisent ce pour quoi les communes adhèrent « à la carte ». A défaut, les actions que le PNR serait amené à piloter seraient fragilisées.

A noter, désormais, que le système « à la carte » est également possible pour la compétence d'élaboration d'un SCOT par un syndicat mixte **ouvert de PNR uniquement**. Une telle situation amènera le PNR à travailler sur un territoire souvent plus large que le seul périmètre du label, au titre de la compétence SCOT.

Une autre forme d'association des EPCI au fonctionnement des syndicats mixtes de PNR peut être recherchée avec la formule des membres « associés », notamment dans le cas de territoires (communaux, d'EPCI) situés en dehors du périmètre classé du PNR. Elle peut prendre la forme d'une association par convention ou encore à titre de « membre consultatif ». Dans ce dernier cas, la commune ou l'EPCI concerné siège dans les instances consultatives du PNR mais n'a pas de pouvoir décisionnel et ne paie pas de contributions budgétaires. On n'est donc pas dans un système « à la carte », même si la commune ou l'EPCI prend part à certaines instances consultatives du PNR, dans des conditions prévues par les statuts et, au principal, s'engage à appliquer la charte (notamment dans l'attente du renouvellement de la charte).

A noter : une note circulaire de juillet 2006 du ministère de l'Intérieur (DGCL, n°1479-8) fait état d'une possibilité d'adhésion simultanée d'un EPCI et de ses communes membres au syndicat mixte de parc, « doté par la loi de compétences propres de coordination ». Cette adhésion conjointe pourrait se faire « chacun pour ses compétences propres (par exemple, l'EPCI pour la compétence animation en matière de tourisme, les communes pour une compétence entretien petit patrimoine rural) ». Cette circulaire n'apporte toutefois aucune précision sur les modalités de versement des contributions respectives dues par les communes membres et l'EPCI, ainsi que sur la double représentation qui en résulteraient.



Un syndicat mixte peut-il à la fois élaborer un SCOT et contractualiser pour un pays ?

Correspond à la question n°55 de l'ouvrage
125 questions/réponses sur le syndicat mixte



Constat

Pour des raisons évidentes 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

La possibilité d'élaborer un SCOT est ouverte au seul syndicat mixte fermé (hormis le cas dérogatoire des syndicats mixtes de PNR, non étendu aux pays – cf autre fiche). Ce syndicat mixte doit être constitué exclusivement des communes et EPCI compétents compris dans le périmètre du SCOT (art. 122-4 du code de l'urbanisme). Ce syndicat mixte peut donc être créé pour l'exercice de cette compétence ou, s'il préexistait, se voir confier celle-ci par extension des statuts.

Le syndicat mixte de pays chargé de contractualiser dans le cadre du contrat de plan Etat - Région ne fait pas l'objet de restriction particulière dans la rédaction de l'article 22 de la loi 95-115 modifiée. Il pourra s'agir indifféremment d'un syndicat mixte fermé ou ouvert, créé à cette fin ou préexistant et utilisé par extension des compétences statutaires.

Il n'y a donc pas d'obstacle à ce qu'un syndicat mixte fermé réunissant l'ensemble des communes et EPCI compétents compris dans le périmètre du SCOT, d'une part, et dans le périmètre du pays, d'autre part, puisse exercer la compétence SCOT et Pays si les statuts sont explicites, dans les limites suivantes :

- en cas d'identité des périmètres pays / SCOT, le syndicat mixte fermé de pays peut également exercer la compétence 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 fermé « à la carte ». Les EPCI et communes exclusivement concernés 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. A défaut, la lourdeur de gestion qu'un syndicat mixte « à la carte » impose, justifierait le maintien de deux syndicats mixtes distincts.
- si le périmètre du pays dépasse celui du SCOT, la composition exclusive pour les seuls membres du SCOT ne peut être respectée : deux syndicats mixtes distincts s'imposent.



Origine de la réponse

Art.22 de la loi n°95-115 du 4 février 1995 modifiée par la loi 2003-590 du 2 juillet 2003 urbanisme et habitat ; art.3 et 6 de la loi 2003-590 du 2 juillet 2003 urbanisme et habitat (art. L 122-4, L 122-4-1 et L122-18 du Code de l'urbanisme) ; article 17 de la loi 2006-436 du 14 avril 2006.



PNR

Commentaires spécifiques aux PNR

L'élaboration d'un SCOT par un syndicat mixte de PNR est désormais rendue possible par l'article L 122-4-1 du Code de l'urbanisme inséré par l'article 17 de la loi 2006-436 du 14 avril 2006. Hors ce cas dérogatoire, la compétence reste limitée aux seuls syndicats mixtes fermés (voir fiche urbanisme). L'intervention du syndicat mixte de PNR en matière de SCOT l'obligera donc à fonctionner selon le principe du système « à la carte » (cf autre fiche). Pour autant l'intervention du syndicat mixte de PNR en matière de SCOT pourra également continuer à se limiter au rôle de consultation que la loi confère aux syndicats mixtes organes de gestion du PNR lors de la procédure d'élaboration du SCOT. Il pourra par ailleurs intervenir sur le contenu de la charte de PNR avec laquelle tout SCOT doit être compatible (voir autre fiche).

Il n'y aurait par ailleurs pas d'obstacle à ce que le syndicat mixte de PNR intervienne, le cas échéant, en matière de pays en vue de contractualiser au titre du pays.

Mais une telle hypothèse contraindrait le syndicat mixte de PNR à :

- faire évoluer ses statuts et le cas échéant être « à la carte » ;
- respecter le périmètre des EPCI à fiscalité propre membres du pays, et donc faire évoluer le périmètre du syndicat mixte du PNR, « à la carte » pour s'étendre au reste du territoire du pays si celui-ci n'est pas complètement inclus dans le périmètre du PNR (ce qui est un cas fréquent) ;
- disposer des moyens de fonctionnement suffisants et adaptés pour assurer cette mission supplémentaire.

Sur les conditions d'articulation Pays / PNR, voir fiche suivante.



Quelles sont les caractéristiques des syndicats mixtes de Pays ?

Correspond à la question n°56 de l'ouvrage
125 questions/réponses sur le syndicat mixte



Constat

Les syndicats mixtes figurent parmi les structures possibles de contractualisation des pays.



Réponse

Les syndicats mixtes " de Pays " ne sont pas des catégories particulières de syndicat mixte. Ils relèvent du régime des syndicats mixtes décrits dans la première fiche.

Il peut cependant présenter les caractéristiques suivantes, compte tenu des indications de la LOADDT :

- Il est composé des communes et/ou groupements à fiscalité propre ayant approuvé la charte. Il n'y a toutefois pas d'obstacle légal à ce que d'autres entités en soient membres : chambres consulaires, universités, ONF etc. (pour mémoire, les associations loi 1901 ne peuvent pas adhérer à un syndicat mixte).

Cette formule " ouverte " permet d'associer, le cas échéant, des partenaires autres que les collectivités locales avec pouvoir délibératif. Ce choix d'ouverture est surtout pertinent si le syndicat mixte n'est pas appelé à exercer une maîtrise d'ouvrage, compte tenu de l'inéligibilité en matière de FCTVA des syndicats mixtes ainsi composés.

A noter que si les textes n'interdisent pas l'adhésion de la région ou d'un département à un syndicat mixte de pays, une telle situation ne paraît pas souhaitable au regard notamment de la signature ultérieure du contrat de plan Etat - Région entre la région et un syndicat mixte constitué de cette même région, dont les représentants seraient appelés à se prononcer également dans les délibérations concernées.

- L'objet statutaire, s'agissant d'un syndicat mixte " de Pays ", peut au moins être celui-ci :

« exercer les activités d'études, d'animation ou de gestion nécessaires à la mise en oeuvre des projets économiques, sociaux, environnementaux, culturels et touristiques d'intérêt collectif prévus par la charte de Pays ».

« conclure tout contrat engageant ses membres avec l'Europe, l'Etat, le conseil régional, le conseil général ainsi que tout autre organisme public ou privé et portant sur les principales politiques qui concourent au développement durable du Pays, , notamment dans le cadre d'un contrat particulier tel que défini par l'article 22 de la loi du 4 février 1995 modifiée ».

Un syndicat mixte préexistant sur le territoire correspondant au périmètre du Pays peut être utilisé, éventuellement déjà compétent pour d'autres actions.

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 tel groupement adhère dans un domaine opérationnel précis, et l'objet lié à la gestion du pays.



Origine de la réponse

Art. L 5711-1 et suivants du CGCT ; Article 22 de la loi n°95-115 du 4 février 1995 modifiée par la loi 2003-590 du 2 juillet 2003 urbanisme et habitat.



Commentaires spécifiques aux PNR

Pour mémoire, la structure de pays peut être un syndicat mixte, une association loi 1901, les EPCI et les communes en co-contractualisation et les GIP.

L'articulation d'un syndicat mixte de PNR avec celui d'un pays appelle les remarques suivantes :

- Il n'y a pas d'impossibilité d'une stricte superposition d'un périmètre de pays avec celui d'un PNR, mais l'obligation faite aux périmètres de pays de respecter les périmètres des EPCI à fiscalité propre réduit considérablement l'hypothèse.

- La loi n'impose aucune procédure d'« harmonisation » de périmètres ni aucune convention préalable à la création d'un pays dont le périmètre recouperait partiellement le territoire d'un PNR ;

- La loi impose cependant la compatibilité de la charte de pays avec celle du PNR et confie à l'organisme de gestion du PNR la cohérence et la coordination des actions menées au titre du pays et relevant des missions du parc sur le territoire commun ;

- La formalisation de la coopération entre le pays et le PNR sur leur territoire commun peut donc utilement passer par une convention déterminant à la fois la répartition des rôles et les conditions de mise en œuvre durable de cette coordination : éventuelles conventions d'application, conditions d'élaboration et d'examen des projets et des dossiers, conditions reprises et précisées dans les fiches d'action des contrats de pays ;

- La convention peut être utilement annexée à la charte de pays et à celle du parc ;

- L'élaboration et la signature d'une telle convention (ou tout document d'accord) même si elle n'est pas un préalable légal à la création du pays, paraissent essentielles pour :

- exprimer l'accord mutuel veillant à la cohérence et à la complémentarité de l'action du pays et du PNR ;

- préciser les missions respectives et définir en particulier les domaines d'action pour lesquels le PNR a vocation à assurer la cohérence et la coordination des actions du pays menées sur le territoire commun (domaines propres au parc et domaines propres au pays, domaines partagés).

- des modalités de travail peuvent être mises en place entre les élus et techniciens des deux territoires, avec des participations croisées aux différentes instances de pilotage.



Quelles sont les caractéristiques des syndicats mixtes de Parc naturel régional ?

Correspond à la question n°57 de l'ouvrage
125 questions/réponses sur le syndicat mixte



Constat

Le syndicat mixte de Parc naturel régional est depuis février 1995 l'organe de gestion de tout Parc appelé à se créer.



Réponse

Les syndicats mixtes «de Parc» ne sont pas des catégories particulières de syndicat mixte. Ils relèvent du régime des syndicats mixtes correspondant :

- Ce syndicat mixte est composé de l'ensemble des collectivités locales ayant approuvé la charte, et au minimum des communes et de(s) région(s) concernée(s). Il s'agit donc au minimum d'un syndicat mixte ouvert limité. Il n'y a toutefois pas d'obstacle juridique à ce que sa composition soit élargie à d'autres établissements publics (chambres consulaires ONF, CRPF par exemple). Les incidences dans ce cas concernent notamment le FCTVA et le régime du personnel.
- L'objet d'un syndicat mixte de Parc est de :
 - protéger le patrimoine par une gestion adaptée des milieux naturels et des paysages ;
 - contribuer à l'aménagement du territoire ;
 - contribuer au développement économique, social, culturel et à la qualité de la vie ;
 - assurer l'accueil, l'éducation et l'information du public ;
 - réaliser des actions expérimentales et contribuer à des programmes de recherche (Code de l'environnement art. R333-1 et suivants).

A ce titre, il gère le Parc, met en œuvre la charte en réalisant ou faisant réaliser toute action ou étude nécessaire, gère la marque «Parc Naturel Régional» en application du règlement national de la marque déposée à l'INPI.

Pour organiser le partenariat avec les acteurs du territoire, chaque Parc se dote d'instances consultatives définies statutairement (par ex. conseil des associations, conseil économique et social).

Par ailleurs, lorsque des aménagements, ouvrages ou travaux intéressant la zone du Parc naturel régional sont soumis à la procédure d'étude d'impact, le syndicat mixte est obligatoirement saisi de cette étude pour avis.

Le syndicat mixte du Parc est consulté, à sa demande, pour l'élaboration des schémas de cohérence territoriale et des plans locaux d'urbanisme. Son avis est également demandé pour l'élaboration et la révision de documents en matière de ressources naturelles : énergie mécanique du vent, carrières, accès à la nature, gestion de l'eau, cynégétique, de la faune sauvage, tourisme et mise en valeur de la mer. Cet objet n'est pas pour autant exclusif de l'exercice de compétences avec des contenus opérationnels précis. C'est le cas pour quelques syndicats mixtes de Parc exerçant des compétences explicitement déléguées par les communes ou EPCI (contrat rivière, entretien sentiers ...) qui peuvent être, lorsque cela est nécessaire, exercées « à la carte ». C'est désormais le cas également pour la compétence SCOT conformément à l'article L 122-4-1 du Code de l'urbanisme.

La composition, les moyens et l'organisation fonctionnelle du syndicat mixte d'un Parc font partie des critères de classement examinés lors de ce classement.



Origine de la réponse

art. L 5721-1 et suivants du CGCT ; art. R333-1 et suivants du Code de l'environnement ; articles 13 à 17 de la loi 2006-436 du 14 avril 2006 relative aux parcs nationaux et PNR.



PNR

Commentaires spécifiques aux PNR

Le Parc est classé par décret du premier ministre pour une durée de 12 ans renouvelable. C'est ce classement qui confère au syndicat mixte des missions et le charge de mettre en œuvre la charte. La spécificité des syndicats mixtes de PNR, par rapport à d'autres syndicats mixtes (à l'exception du pays), tient à l'élaboration et l'approbation d'une charte. C'est dans ce cadre que le syndicat mixte chargé de mettre en œuvre la charte assure la cohérence et la coordination des actions menées sur le territoire du Parc.

L'objet du syndicat mixte de PNR contient donc à la fois cette mission (art.R 244-15 du Code rural) et les domaines d'action définis par le code rural (art.R 244-1) avec, le cas échéant, des contenus opérationnels précisés dans les statuts.

Sur la durée du syndicat liée à la charte : Certains syndicats mixtes de PNR ont souhaité lier dans leurs statuts la durée de la charte à la durée du syndicat. Lors du renouvellement de la charte, dans la période de reclassement et avant la parution du nouveau décret, si le PNR dépasse les délais des douze ans, la mise en œuvre de la charte est arrêtée à l'exception de l'ensemble des actes engagés au titre de cette charte en cours d'exécution, et sous réserve des droits des tiers. La dissolution du syndicat et la liquidation ne peuvent donc être « immédiats » (voir l'article L5721-7 du CGCT). Par ailleurs, le reste de l'objet syndical demeure et continue donc à s'appliquer, justifiant le maintien du fonctionnement du syndicat mixte.

Il paraît donc utile de modifier de tels statuts pour éviter une mention qui ne peut être opérante immédiatement compte tenu des engagements en cours d'exécution au titre de la précédente charte et du reste de l'objet syndical. Les statuts peuvent le cas échéant lier la durée du syndicat à la réalisation de l'ensemble de son objet. En cas de non renouvellement de la charte, une modification statutaire (dénomination, mission, objet) permettrait la poursuite d'une action syndicale hors label et projet PNR.

Sur la portée de la charte : S'agissant par ailleurs de la portée juridique de la charte de PNR, les éléments suivants peuvent être rappelés :

- la charte d'un PNR matérialise le projet commun pour la protection, l'aménagement, le développement du territoire du PNR pour les 12 ans à venir.
- Le contenu de la charte comprend la charte proprement dite et les documents annexes permettant d'analyser la pertinence du projet au regard des critères de classement.
- La charte est un contrat entre les collectivités et l'Etat qui s'engagent à respecter et à mettre en œuvre la charte au regard de leurs compétences respectives. Toutefois, cet engagement des signataires ne constitue pas une réglementation directement opposable aux tiers.
- La charte de PNR n'est pas un document d'urbanisme, mais :
 - Les documents d'urbanisme des communes du territoire doivent être compatibles avec les orientations et les mesures de la charte et éventuellement révisés en conséquence (un PLU contrevenant pourrait être annulé à la suite d'un recours contre un permis de construire en invoquant l'exception d'illégalité du PLU vis-à-vis de la charte) ;
 - Le syndicat mixte du Parc est consulté à sa demande sur les documents d'urbanisme ;
 - Le Parc est consulté pour avis sur toute étude ou notice d'impact concernant son territoire ;
 - La publicité est interdite sur le territoire du Parc, sauf établissement de zones de publicité restreinte par les communes ;



La circulation des véhicules de loisirs motorisés doit être réglementée par arrêtés municipaux des communes concernées ;

L'utilisation de la marque nationale « Parc naturel régional », propriété du Ministère de l'Aménagement et de l'Environnement, est de la compétence du syndicat mixte du Parc ;

Les orientations de la charte sont le cadre de référence pour la négociation d'un contrat sur le volet territorial du contrat de plan Etat – Région.

Voir également l'étude « charte et document d'urbanisme : le rapport de compatibilité », Aurélie Tournier, PNR des Ballons des Vosges, mai 2004



En cas d'adhésion d'une communauté de communes à un syndicat mixte, quelles sont les précautions à prendre en matière de partage des compétences ainsi que les limites d'une telle formule ?

Correspond à la question n°61 de l'ouvrage *125 questions/réponses sur le syndicat mixte*



Constat

Dès lors qu'une communauté de communes existant sur le territoire d'un syndicat mixte souhaite adhérer à ce syndicat, selon la procédure visée à l'article L 5214-27 (consultation et accord préalable des communes membres de la communauté) des problèmes de clarification des compétences peuvent se poser, a fortiori si celles-ci, telles qu'elles sont rédigées dans les statuts respectifs, sont similaires ou se recoupent en partie.



Réponse

Une telle adhésion de la communauté, aux lieu et place des communes, à ce syndicat mixte suppose la consultation et l'accord préalable de ces dernières (à moins que les statuts de la communauté en aient clairement décidé autrement). Cette adhésion n'a d'intérêt que si elle reste limitée à quelques compétences et s'inscrit dans un souci de complémentarité entre les compétences déléguées au syndicat mixte et celles déléguées à la communauté. En effet, la communauté dans ce cas ne peut plus exercer elle-même les compétences déléguées au syndicat mixte et son action se trouve ici limitée à la représentation de ses adhérents au sein du conseil syndical et au paiement des cotisations. Cette distinction limitée à quelques compétences bien identifiées peut permettre de conserver une cohérence d'actions sur le territoire en hiérarchisant les missions des différents partenaires. Dans le cas du territoire d'un PNR, le syndicat mixte pourrait gagner, par exemple, à conserver la cohérence d'ensemble des actions de protection de l'environnement, la communauté intervenant dans les domaines d'action subsidiaires en matière d'aménagement de l'espace et assumant les compétences essentielles en matière de développement économique (tourisme vert, gîtes ruraux, zone d'activité artisanale). Cela suppose une bonne identification des compétences dans les statuts des deux structures.



Origine de la réponse

Art.L 5214-27, L 5214-16 du CGCT



PNR

Commentaires spécifiques aux PNR

En préalable, il convient de rappeler que l'adhésion en lieu et place de communes n'est actuellement pas prévue par le législateur. La charte doit être approuvée par les communes (cf. remarques fiche 15).

L'hypothèse de l'adhésion des communautés de communes à un syndicat mixte de PNR appelle plusieurs observations.

D'une part, elle pose le problème de la fragilisation du périmètre du PNR en cas de retrait d'une commune membre de l'EPCI adhérent au syndicat mixte de PNR (retrait automatique de la commune – voir autre fiche).

D'autre part, une systématisation de cette adhésion (aux lieu et place des communes ou concomitante) conduirait à perdre le principe de la participation de l'échelon communal au seul profit d'un



mécanisme de représentation au sein du PNR. En cas d'adhésion concomitante aux communes, le syndicat mixte serait nécessairement « à la carte », ce qui est plus lourd et contraignant pour le fonctionnement du syndicat (modulation des contributions, de la représentation et des votes en fonction de l'objet des délibérations).

Pour autant, la présence des EPCI comme membre adhérent peut permettre au PNR de « relayer » sa propre politique et ses orientations sur l'ensemble de son territoire. A cette fin, les PNR pourraient avoir intérêt à favoriser le rapprochement des contenus statutaires des différents EPCI présents sur leur territoire (notamment en matière d'aménagement de l'espace, de l'environnement, du tourisme, des actions paysagères, etc.). Une telle démarche passerait par un inventaire des contenus statutaires des EPCI et le développement de relations de travail et politiques.

Une clarification des statuts des EPCI présents et le développement d'une collaboration EPCI / PNR par voie de convention peut également constituer une première « étape » préalable à l'adhésion ultérieure des EPCI.



13. Une communauté d'agglomération peut-elle adhérer à un syndicat mixte et pour quelles compétences ?

Correspond à la question n°63 de l'ouvrage 125 questions/réponses sur le syndicat mixte



Réponse

En cas de création d'une communauté d'agglomération sur un territoire où préexiste un syndicat mixte, la loi a prévu que l'adhésion des communes à la communauté d'agglomération emporte le retrait des communes du syndicat mixte pour l'exercice effectif par la communauté d'agglomération de ses compétences obligatoires et optionnelles prévues par la loi (L5216-7 du CGCT).

La même loi prévoit cependant la possibilité pour une communauté d'agglomération de transférer certaines de ses compétences à un syndicat mixte dont le périmètre inclut en totalité le périmètre communautaire après création du syndicat mixte ou adhésion de la communauté d'agglomération (art.L5216-5 III bis du CGCT).

La loi n'apporte toutefois aucune précision sur les **compétences** de la communauté d'agglomération susceptibles d'être **transférées** au syndicat mixte.

La question est de savoir s'il faut s'en tenir au principe de l'exercice effectif par la communauté d'agglomération de ses compétences obligatoires et optionnelles de plein droit sans possibilité de s'en dessaisir (c'est-à-dire celles qui constituent une condition pour sa création), ou admettre que la communauté, en adhérant à un syndicat mixte, peut se dessaisir de l'exercice effectif des compétences, y compris obligatoires, au motif qu'elles demeurent néanmoins inscrites dans ses statuts.

Une telle adhésion sans restriction paraît possible, si l'on s'en tient aux dispositions de l'article L5711-1 et L5721-2 du CGCT qui prévoient la possibilité pour les établissements publics de coopération intercommunale, sans limitation particulière, d'adhérer à un syndicat mixte. Cela est également confirmé par la loi SRU du 13 décembre 2000 pour l'adhésion à un syndicat mixte chargé de l'élaboration d'un SCOT(art.3) ou des transports urbains (art.30-1). Le ministère confirme le principe d'une telle adhésion sans qu'il y ait dessaisissement statutaire de la communauté.

La loi précise que la communauté d'agglomération peut adhérer à un syndicat mixte, mais pour **la totalité du périmètre** communautaire qui doit donc être englobé par le syndicat mixte, éventuellement à l'occasion de cette adhésion. Une telle adhésion s'imposera, à l'évidence, dans de nombreuses situations notamment pour l'exercice de compétences appelées à s'appliquer sur un territoire plus vaste que celui de la communauté (on pense notamment aux transports urbains dont les périmètres ne correspondront pas nécessairement à celui de la communauté, mais également au cas d'un syndicat mixte de pays incluant une communauté d'agglomération).



Origine de la réponse

Articles L5216-5 III bis et L5711-1 du CGCT ; loi n°2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains (JO du 14/12/2000) ; Voir également rép. min. Internet : www.dgcl.interieur.gouv.fr/interco/Questions/CA/competences.htm ; rép. min. QE n°69483 JO Ass. Nat .du 11 mars 2002 p.1445.



PNR

Commentaires spécifiques aux PNR :

L'adhésion d'une communauté d'agglomération à un syndicat mixte de PNR appelle plusieurs observations.

D'une part, cette hypothèse supposerait que le syndicat mixte du PNR ait défini des contenus de compétences qui présentent un intérêt pour la communauté d'agglomération dans la totalité de son territoire.

D'autre part, la loi impose, en cas d'adhésion volontaire de l'EPCI au syndicat mixte, que la communauté d'agglomération adhère pour l'ensemble de son périmètre. Cela signifie qu'une telle situation conduirait nécessairement le syndicat mixte de PNR à faire évoluer ses statuts vers un mécanisme « à la carte » distinguant des missions et compétences mises en œuvre sur le seul périmètre classé du PNR et des compétences exercées sur un champ territorial plus vaste englobant l'ensemble des communes de la communauté. Compte tenu de l'étendue de nombreuses communautés d'agglomération, une telle éventualité élargie aux deux voire trois communautés d'agglomération présentes sur le territoire du PNR, mettrait en cause la vocation même du Parc et son fonctionnement. La relation à établir entre le PNR et une communauté d'agglomération paraît donc être, à l'évidence, moins celle d'un lien organique d'adhésion, que celle d'une clarification respective des compétences et d'une relation de partenariat à définir d'un commun accord.



Dans quel ordre s'organisent les différentes étapes de la procédure visant à remplacer l'adhésion individuelle des communes par une adhésion de leur communauté de communes, au sein du syndicat mixte?

Correspond à la question n°64 de l'ouvrage
125 questions/réponses sur le syndicat mixte



Constat

A mesure que différentes communautés de communes se sont créées et évoluent sur le périmètre d'un syndicat mixte, il peut être souhaité que les communautés de communes adhèrent pour l'ensemble de leur territoire à la place des communes jusqu'alors membres individuels de ce syndicat mixte. Dans le cas présent, indépendamment de la procédure de substitution-représentation (cf autre fiche), il faudra à la fois que les communes membres se retirent, que la communauté de communes adhère après accord de ses communes membres et, le cas échéant, après transfert préalable par les communes à la communauté des compétences pour lesquelles la communauté adhère ensuite au syndicat mixte.



Réponse

Cette procédure implique :

- le retrait des communes,
- le transfert des compétences communales à la communauté pour que celle-ci puisse valablement les transférer à son tour au syndicat mixte lorsqu'elle y adhère,
- la décision d'adhésion de la communauté pour l'ensemble de son territoire,
- l'accord des communes membres,
- l'accord du syndicat mixte,
- des modifications de statuts des deux structures.

Cet ensemble de procédures successives et interdépendantes peut s'organiser selon le schéma de la page suivante :

Chronologie :

- 1
- 2a et 2b (éventuellement même séance),
- 3
- 4a et 4b (éventuellement même séance).

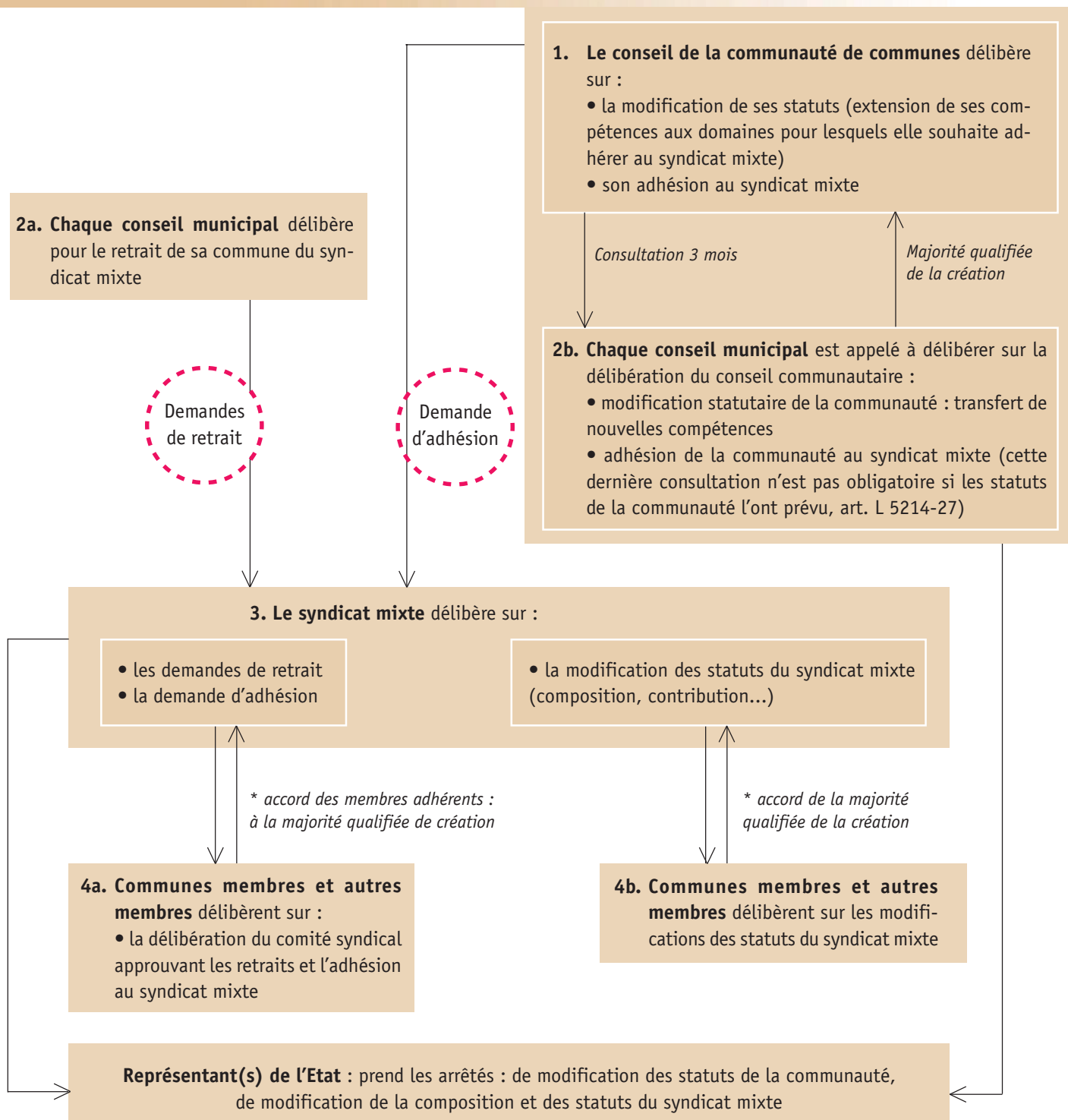
Pour les syndicats mixtes ouverts, ces consultations des membres (4a et 4b) peuvent avoir été supprimées dans les statuts ou modifiées : 2/3 des membres composant le comité syndical en l'absence de toute précision ou majorités visées au Code général des collectivités territoriales si les statuts renvoient à ces dispositions (cas envisagé dans le schéma suivant), ou autres majorités etc. Le représentant de l'Etat compétent pour la communauté de communes et le syndicat mixte peut, le cas échéant ne pas être le même.

Il est rappelé que le mécanisme de substitution de la communauté de communes aux communes membres d'un syndicat de communes, prévu à l'article L 5214-21 du CGCT, n'est pas envisagé dans le présent cas de superposition avec un syndicat mixte.



Origine de la réponse

art. L5211-19, L5211-18, L5214-27 du CGCT



(*) En cas de référence dans les statuts au mécanisme du CGCT. Mais d'autres conditions peuvent être prévues dans les statuts du syndicat mixte ouvert : absence de consultation, autres majorités, etc. En l'absence de précisions des statuts : majorité des 2/3 des membres du comité syndical pour les modifications de statut.



PNR

Commentaires spécifiques aux PNR :

Au préalable, il convient de rappeler que l'adhésion aux lieu et place des communes n'est actuellement pas prévue par le législateur. La charte doit être approuvée par les communes (cf. remarques sur la fiche 15).

Les remarques seraient les suivantes dans le cas où ce dispositif serait rendu possible :

Il s'agirait d'une adhésion des EPCI au syndicat mixte du PNR aux lieu et place des communes membres et non concomitamment à celles-ci (cas du syndicat mixte « à la carte » - voir autre fiche).

Les risques de fragilisation du périmètre du PNR, en cas de retrait ultérieur de certaines communes des EPCI membres est rappelé dans d'autres fiches (ce retrait entraînant le retrait automatique du syndicat mixte du PNR et la réduction du périmètre).

L'hypothèse d'une telle adhésion des EPCI à la place des communes membres au sein du PNR appelle les remarques suivantes :

- L'EPCI adhère au syndicat mixte à part entière, au titre d'une compétence d'intérêt communautaire. Les contributions budgétaires de la communauté adhérente seront versées au syndicat sur la base des critères retenus par les statuts du syndicat mixte (population, nombre de communes, richesse fiscale etc.). Dans la mesure où tout le territoire de la communauté ne serait pas concerné par le périmètre labellisé du PNR, il faudrait veiller à proportionner la contribution aux nombres de communes de l'EPCI concernées. Chaque membre doit en effet supporter les dépenses correspondant aux compétences transférées mais aussi une part des dépenses d'administration. D'autre part l'intervention du PNR sur le reste du territoire de l'EPCI adhérent (communes non comprises dans le périmètre du label et non prises en compte dans le calcul des contributions) pourrait s'organiser par convention entre le PNR et l'EPCI (prestations, services partagés, ...). Pour cela, le syndicat mixte inclurait expressément dans ses statuts une mention lui donnant capacité à intervenir par convention.

- Le principe de l'adhésion de l'EPCI devrait s'accompagner de l'approbation de la charte du PNR par ce nouvel adhérent, justifiant, si cette éventualité était choisie, la mise en œuvre de ces retraits - adhésions à l'occasion de la révision de la charte.



Une communauté de communes peut-elle adhérer à un syndicat mixte qu'elle recoupe partiellement pour une compétence concernant certaines de ses communes? Dans l'affirmative, quelles sont les modalités d'adhésion ?

Correspond à la question n°66 de l'ouvrage
125 questions/réponses sur le syndicat mixte



Constat

Sur un territoire vaste où de nombreux EPCI sont présents, la superposition partielle d'une communauté de communes avec le périmètre d'un syndicat mixte peut se présenter, ainsi que la volonté d'une adhésion de cette communauté au syndicat mixte compte tenu de l'intérêt qu'ont certaines de ses communes membres pour des actions syndicales.



Réponse

L'adhésion de la communauté de communes dont une partie de son territoire est concerné par l'action d'un syndicat mixte est possible dès lors que cette adhésion présente une utilité pour la communauté de communes, par ailleurs compétente dans le domaine concerné. Il faut distinguer le périmètre d'adhésion de la communauté de communes au syndicat mixte et le périmètre d'intervention du syndicat mixte.

La fraction du territoire communautaire intéressé par l'adhésion n'a pas la personnalité morale. Bien que l'adhésion au syndicat mixte n'intéresse qu'une partie du territoire de la communauté de communes, c'est la communauté qui adhère au syndicat mixte et en devient membre à part entière. Les communes sont dessaisies des compétences qu'elles ont déléguées à la communauté de communes. Une adhésion communale à titre individuel, pour cette même compétence, au syndicat mixte n'est plus possible : seule la communauté peut le faire.

L'article L 5214-27 du Code général des collectivités territoriales s'applique. Il pose le principe de la consultation préalable de l'ensemble des conseils municipaux membres de la communauté sauf dispositions statutaires dérogatoires de la communauté. En vertu de ces dispositions dérogatoires, la décision d'adhésion peut, par exemple, résulter de la seule décision du conseil communautaire avec, éventuellement, une consultation pour avis ou accord, limitée aux seules communes concernées (leur unanimité est dans ce cas souhaitable).

C'est la communauté de communes adhérente qui désigne les délégués appelés à siéger au comité syndical et qui prend en charge, par fiscalité propre et donc sur l'ensemble de ses contribuables, le paiement des cotisations dues au syndicat mixte.



Origine de la réponse

Art. L5214-27, L5711-1 et L5721-2 du CGCT.



Commentaires spécifiques aux PNR

Dans le cas du syndicat mixte de PNR, ce serait exactement la situation d'une communauté de communes située « à cheval » sur le territoire du PNR, avec une partie de ses communes incluses dans le périmètre labellisé et l'autre non.

L'adhésion de la communauté de communes à la place des communes membres concernées par le PNR se ferait au titre de l'intérêt communautaire reconnu dans les statuts.

Même si la mise en œuvre des actions ne concerne qu'une partie de son territoire, la définition de l'intérêt communautaire retient le même principe que celui, par exemple, qui prévaut pour une compétence en matière de préservation d'un cours d'eau ne traversant pas toutes les communes membres, ou de protection d'un site paysager situé sur une seule commune de l'EPCI.

Une telle situation justifierait cependant que les contributions du syndicat mixte soient proportionnées au nombre des communes de l'EPCI concernées. L'intervention du PNR sur le reste de l'EPCI adhérent pourrait s'organiser par convention entre les deux entités sous réserve que le syndicat mixte ait prévu dans ses statuts sa capacité à intervenir par convention. Par ailleurs l'EPCI adhérent devrait approuver la charte en même temps qu'il adhérerait au syndicat mixte (voir également autre fiche).

En cas d'adhésion de la communauté de communes concomitamment à ses communes membres, le syndicat mixte serait nécessairement « à la carte » pour distinguer et organiser ce pour quoi les communes adhèrent et ce pour quoi l'EPCI adhère également, pour une compétence intéressant l'ensemble de son territoire (voir également d'autres fiches).



Quelles sont les conséquences de la création ou de l'extension de périmètre d'une communauté d'agglomération sur le territoire d'un syndicat mixte ?

Correspond à la question n°66 de l'ouvrage
125 questions/réponses sur le syndicat mixte



Réponse

En principe, l'adhésion d'une commune à un nouvel EPCI n'est possible qu'après retrait de la commune du ou des syndicats auxquels elle a antérieurement transféré les compétences que le nouvel EPCI doit exercer, à titre obligatoire, optionnel ou facultatif, sauf dispositions contraires prévues par la loi.

En cas de création d'une communauté d'agglomération ou d'extension de son périmètre sur un territoire où préexiste un syndicat mixte, l'article L5216-7 du CGCT permet à des communes membres du syndicat mixte d'adhérer à une communauté d'agglomération, pour des compétences déjà exercées par le syndicat mixte, sans mise en oeuvre préalable de la procédure de retrait du syndicat, le retrait étant alors automatique.

Cette adhésion des communes à la communauté d'agglomération emporte en effet automatiquement :

- **le retrait** des communes du syndicat mixte **pour les compétences obligatoires et optionnelles** de la communauté qui étaient jusqu'alors exercées par le syndicat mixte à la date de l'adhésion ;
- **la substitution de la communauté** d'agglomération aux communes **au sein du syndicat mixte pour les compétences facultatives** librement transférées à la communauté d'agglomération qui sont exercées par le syndicat mixte à la même date. La communauté d'agglomération devient alors membre du syndicat mixte aux lieu et place des communes.

La création ou l'extension de périmètre d'une communauté d'agglomération sur le territoire d'un syndicat mixte peut n'avoir aucune incidence institutionnelle quant à l'appartenance des communes au syndicat, compte tenu, le cas échéant, de l'absence de recoupement entre les compétences du syndicat mixte et celles de la communauté d'agglomération.



Origine de la réponse

articles L5216-7, L5216-5 III bis et L5711-1 du CGCT



Commentaires spécifiques aux PNR

Pour un syndicat mixte de PNR également, la création ou l'extension de périmètre d'une communauté d'agglomération sur le territoire d'un syndicat mixte de Parc peut n'avoir aucune incidence institutionnelle quant à l'appartenance des communes au syndicat, compte tenu, le plus souvent, de l'absence de recoupement entre les missions, voire les éventuelles compétences du syndicat mixte et celles de la communauté d'agglomération. L'hypothèse d'un recoupement de compétences entre les deux structures appelle en effet les remarques suivantes :

- Les compétences de la communauté d'agglomération sont constituées de quatre groupes de compétences de plein droit (développement économique, aménagement de l'espace communautaire, équilibre social de l'habitat sur le territoire communautaire, politique de la ville) auxquels s'ajoutent trois compétences au moins choisies parmi les six suivantes : création ou aménagement et entretien de la voirie communautaire et de parcs de stationnement d'intérêt communautaire; assainissement ; eau ; en matière de protection et de mise en valeur de l'environnement et du cadre de vie : lutte contre la pollution de l'air, les nuisances sonores, soutien aux actions de maîtrise de la demande d'énergie, élimination et valorisation des déchets des ménages et assimilés ou partie de cette compétence ; construction, aménagement, entretien et gestion des équipements culturels et sportifs d'intérêt communautaire ; action sociale d'intérêt communautaire (article L5216-5 du CGCT). Outre ce contenu légal, la communauté peut choisir d'exercer des compétences facultatives librement déterminées.



Remarques

- Une communauté d'agglomération peut ne pas opter pour l'exercice de la compétence optionnelle légale définie en matière d'environnement (lutte contre la pollution de l'air, les nuisances sonores, élimination et valorisation des déchets des ménages et assimilés ou partie de cette compétence) ainsi que pour la compétence optionnelle «eau».
- Si elle opte pour ces compétences, il n'apparaît pas qu'elle puisse concurrencer l'ensemble des missions et actions des Parcs, telles que définies à l'article R244-1 du Code rural (sauf bien sûr dans le cas où un syndicat mixte de Parc exercerait des compétences opérationnelles en matière d'eau, assainissement, valorisation des déchets) :

Une mission de cohérence et de coordination (art.R244-15 alinéa 1 du code rural) :

« *L'organisme chargé de la gestion du Parc Naturel Régional met en oeuvre la charte. Dans le cadre fixé par celle-ci, il assure sur le territoire du parc la cohérence et la coordination des actions de protection, de mise en valeur, de gestion, d'animation et de développement menés par ces partenaires.* »

Des domaines d'action expressément définis (extrait de l'art. R244-1 du code rural) :

« *Le parc naturel a pour objet :*

- de protéger ce patrimoine notamment par une gestion adaptée des milieux naturels et des paysages;*
- de contribuer à l'aménagement du territoire ;*
- de contribuer à un développement économique, social, culturel et à la qualité de la vie ;*
- d'assurer l'accueil, l'éducation et l'information du public ;*
- de réaliser des actions expérimentales ou exemplaires dans les domaines cités ci-dessus et de contribuer à des programmes de recherche.* »

Il convient que le Parc soit associé (commission de travail, consultation...) aux projets de la communauté d'agglomération, compte tenu de la mission de **cohérence** et de **coordination** du parc (art.R244-15 C.rural) et du **respect des orientations de la charte**.

- Une communauté d'agglomération peut exercer des compétences facultatives complémentaires en matière d'environnement.

C'est dans ce cadre (ainsi que pour la compétence optionnelle eau) qu'une clarification des actions peut s'imposer pour éviter un recoupement des actions entre les deux entités auxquelles adhèrent les mêmes communes. L'article R244-1 du Code rural définit en effet expressément les domaines d'intervention du Parc dont trois d'entre eux peuvent être des actions opérationnelles concurrentes de la communauté d'agglomération : " protéger le patrimoine par une gestion adaptée ", " assurer l'accueil, l'éducation et l'information du public ", " réaliser des actions expérimentales ou exemplaires dans les domaines cités ci-dessus ".

- En cas de recoupement des compétences (facultatives ou optionnelles pour la communauté), les conséquences seraient la substitution de la communauté aux communes.

La solution consisterait donc plus sûrement à une recherche de non chevauchement des actions. Toutefois, même si ce chevauchement se présente, le syndicat mixte du Parc n'est pas dessaisi de son action sur le territoire commun.

La question semble donc moins le problème d'un chevauchement de " compétences " que la compatibilité des actions, menées par la communauté d'agglomération sur le territoire commun, à la charte du Parc. Le respect de cette charte passe par la mise en place de procédures de concertation pour organiser la cohérence des actions.



Quelles sont les conséquences de l'extension ultérieure des compétences (optionnelles ou facultatives) d'une communauté d'agglomération présente sur le territoire d'un syndicat mixte ?

Correspond à la question n°69 de l'ouvrage 125 questions/réponses sur le syndicat mixte



Réponse

Une communauté d'agglomération peut décider d'étendre postérieurement à sa création ses compétences à des domaines qu'elle n'exerçait pas.

Il pourra donc s'agir soit de compétences optionnelles légales non prises initialement parmi les six visés par la loi (voirie, assainissement, eau, lutte contre la pollution de l'air et nuisances sonores, déchets ménagers, équipements culturels et sportifs, action sociale d'intérêt communautaire), ou de tout autre compétence facultative librement déterminée.

La loi prévoit que lorsque les compétences d'une communauté d'agglomération déjà créée sont étendues à des compétences jusqu'alors déléguées par tout ou partie des communes qui la composent à un ou plusieurs syndicats de communes ou syndicats mixtes, la communauté d'agglomération est substituée à ces communes au sein du ou des syndicats.

Cette disposition ne modifie pas les attributions du syndicat mixte.

Elle ne modifie pas non plus, selon l'article L5216-7 I et II alinéa 2 du CGCT, le périmètre dans lequel le syndicat exerce ses compétences.

Dans ces conditions, les conséquences d'une telle extension sur le territoire du syndicat mixte peuvent être les suivantes :

- l'extension (postérieure à la création de la communauté) **à des compétences optionnelles ne peut emporter substitution de la communauté au sein du syndicat mixte que pour autant que celui-ci exerce certaines de ces compétences identiques.**

Si par exemple la communauté d'agglomération prend la compétence « eau » alors qu'un syndicat mixte a pris dans ses statuts un contenu opérationnel précis dans ce domaine (entretien des cours d'eau, exploitation d'ouvrages ou installations présentant un caractère d'intérêt général pour la qualité de l'eau, par exemple), le risque peut à l'évidence se présenter d'un recoupement de compétence justifiant :

- soit une réduction de compétence du syndicat mixte pour se dessaisir de cette action opérationnelle ;

- soit l'application de la loi, c'est-à-dire la substitution de la communauté d'agglomération à ses communes membres au sein du syndicat mixte pour cette compétence. Il reste également toujours possible que la communauté, pour la compétence identique, adhère pour la totalité de son territoire au syndicat mixte, alors nécessairement " à la carte ".



Origine de la réponse

article L5216-7, notamment III alinéa 2 du CGCT ;



PNR

Commentaires spécifiques aux PNR

Les conséquences d'une telle extension sur le territoire du syndicat mixte du Parc peuvent être les suivantes :

- l'extension (postérieure à la création de la communauté) à des compétences optionnelles ne peut emporter substitution de la communauté au sein du syndicat mixte du Parc naturel régional que pour autant que celui-ci exerce certaines de ces compétences.

S'agissant des actions énumérées par la loi en matière d'environnement, il n'apparaît pas qu'elles recouvrent l'ensemble des missions prioritaires du syndicat mixte du Parc naturel régional, compte tenu de la définition de ses missions et actions au titre de l'article R244-1 du Code rural (cf fiche précédente).

La compétence " eau " de la communauté d'agglomération n'est pas précisée par la loi quant au contenu que recouvre ce libellé. Faut-il l'entendre comme limitée au service de mise en place et de distribution : production, transport, stockage ?

Lorsqu'un syndicat mixte de Parc a pris dans ses statuts un contenu opérationnel précis dans ce domaine (entretien des cours d'eau, exploitation d'ouvrages ou installations présentant un caractère d'intérêt général pour la qualité de l'eau, par exemple), le risque peut à l'évidence se présenter d'un recoupement de compétence justifiant soit une réduction de compétence du syndicat mixte du parc, soit la substitution de la communauté d'agglomération à ses communes membres au sein du syndicat mixte pour cette compétence, ce qui obligerait celui-ci à être « à la carte ».



Dans quelle mesure le « Syndicalisme à la carte » et la modulation des contributions en fonction des compétences transférées sont-ils possibles ?

Correspond à la question n°70 de l'ouvrage 125 questions/réponses sur le syndicat mixte



Constat

L'article 30-1 de la loi du 5 janvier 1988 a ajouté l'article actuellement codifié L 5212-16 du Code général des collectivités territoriales qui prévoit qu'une commune peut adhérer à un syndicat pour partie seulement des compétences exercées par celui-ci et que dans ce cas les contributions se limitent aux dépenses correspondant aux compétences transférées ainsi qu'à l'administration générale du syndicat.



Réponse

S'agissant des syndicats mixtes fermés, la formule à la carte peut s'appliquer à compter de la création ou par décision modificative des statuts. L'application de cette disposition aux syndicats existant à la date d'entrée en vigueur de la loi n'est possible que s'il a été décidé de modifier dans le sens prévu par ces dispositions la décision d'institution du syndicat mixte (Conseil d'État du 10 octobre 1994 ci-après cité).

S'agissant des syndicats mixtes ouverts, cette adhésion pour une partie des compétences pourra également être admise selon les modalités librement déterminées par les statuts.

Dans les deux cas, à défaut de précision statutaire, les adhésions concernent l'ensemble des compétences du syndicat mixte avec les incidences financières correspondantes en matière de contribution, c'est-à-dire le caractère de dépense obligatoire pour l'intégralité des compétences exercées par le syndicat mixte. Par ailleurs, la part des dépenses d'administration générale supportée par chaque membre gagne également à être très précisément déterminée pour éviter les litiges ultérieurs.



Origine de la réponse

art. L 5212-16 du CGCT; CE du 10 octobre 1994 - Syndicat d'investissement et d'exploitation des SPCL - Répertoire JP n° 1-1995



Commentaires spécifiques aux PNR

Pour les syndicats mixtes de PNR, le mécanisme « à la carte » permet notamment d'avoir comme adhérent à la fois les communes et leur EPCI pour des actions syndicales distinctes. Encore faut-il que les statuts déclinent clairement ce pour quoi les communes et leur EPCI adhèrent respectivement, ainsi que les contributions dues par chacun à ce titre.

La pratique, dans certains PNR, qui consiste à faire supporter le paiement des contributions d'adhésion à l'EPCI, au lieu et place de leurs communes, est illégale dès lors que l'EPCI n'est pas membre adhérent. Une telle pratique doit être régularisée soit par la reprise à leur charge par les communes de leurs contributions, soit par l'adhésion de l'EPCI à la place des communes. L'évolution vers un



syndicat mixte « à la carte » (adhésion des communes et de leur EPCI pour des objets différents) permet d'appeler une contribution également auprès des EPCI devenus adhérents et de minimiser, le cas échéant, la part de la contribution des communes.

Chaque membre doit en effet supporter les dépenses correspondant aux compétences transférées mais aussi une partie des dépenses d'administration générale.

Pour établir le montant des contributions, le Parc doit déterminer, outre les dépenses d'administration générale :

- pour les communes : ce que recouvre la contribution des communes
- pour les EPCI qui adhèrent à la carte : les contributions correspondant au coût des compétences transférées.

A noter : une note circulaire de juillet 2006 du ministère de l'Intérieur (DGCL, n°1479-8) fait état d'une possibilité d'adhésion simultanée d'un EPCI et de ses communes membres au syndicat mixte de parc, « doté par la loi de compétences propres de coordination ». Cette adhésion conjointe pourrait se faire « chacun pour ses compétences propres (par exemple, l'EPCI pour la compétence animation en matière de tourisme, les communes pour une compétence entretien petit patrimoine rural) ». Cette circulaire n'apporte toutefois aucune précision sur les modalités de versement des contributions respectives dues par les communes membres et l'EPCI, ainsi que sur la double représentation qui en résulteraient.



Quels sont les critères et les modalités à mettre en oeuvre pour déterminer le classement démographique d'un syndicat mixte par assimilation à une catégorie de communes ?

Correspond à la question n°95 de l'ouvrage *125 questions/réponses sur le syndicat mixte*



Constat

Dès lors que le personnel d'un syndicat mixte est soumis au statut de la fonction publique territoriale (syndicat mixte à caractère administratif limité aux collectivités ou leurs groupements, et dans tous les cas l'emploi de directeur : CE 12 juin 1995 - M. Guiheneuf), il importe de connaître le classement démographique, par assimilation de l'établissement à une catégorie de communes. C'est en effet en fonction de ce classement que les possibilités de créations de certains emplois, les niveaux de recrutement et de rémunération, les possibilités de délégations de signature seront déterminés. 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. Ainsi, le décret du 28 décembre 1994 ouvre la possibilité au 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 20 000 habitants.



Réponse

L'appréciation de l'importance du syndicat mixte et les critères de son assimilation à une catégorie de communes sont précisés par le décret du 6 mai 1988 et, plus récemment, en application de l'article 111 de la loi du 12/07/99 (art. L 5211-9 CGCT), le décret 99-1106 du 21 décembre 1999.

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'assemblée délibérante, la décision étant bien sûr soumise au contrôle du représentant de l'Etat et, le cas échéant, susceptible de recours devant le juge du tribunal administratif dont le renforcement du contrôle est confirmé (CE 28 juillet 1985, susvisé). Ce contrôle visera notamment le cas où un écart manifestement excessif existe entre l'importance réelle du syndicat mixte et la catégorie démographique où il a décidé de se classer, les trois critères, cumulatifs et non alternatifs, devant être tous pris en compte.



Origine de la réponse

art. 53 loi 84-53 du 26 janvier 1984 ; décret 88-546 du 6 mai 1988 modifié par le décret 94-1156 du 28 décembre 1994 ; art. L 5211-9 CGCT et décret 99-1106 du 21 décembre 1999 ; art. R 5211-2 du CGCT ; CE 15 mai 1985, synd. mixte d'aménag. du Voironnais, req n° 52358 ; CE 28 juillet 1995, district de la moyenne Moselle.



PNR

Commentaires spécifiques aux PNR

L'application aux syndicats mixtes de PNR des trois critères cumulatifs apparaît peu adaptée et source de positions variables des contrôles de l'Etat d'un parc à l'autre. L'assimilation retenue le plus souvent est celle correspondant à la tranche 20 000 – 40 000 habitants qui ne permet pas de recruter au grade d'administrateur, d'ingénieur en chef ou de conservateur.

Cette situation est dommageable pour de nombreux PNR qui mettent en œuvre une charte et un projet territorial sur un périmètre vaste, en partenariat avec les collectivités d'importance (région, département), en plus des communes et des EPCI.

La spécificité des syndicats mixtes de PNR, sur le critère des compétences, tient aux contraintes mêmes de l'objet, imposées par le Code rural.

A la différence d'un autre groupement, la création et le fonctionnement d'un syndicat mixte de PNR comportent des obligations préalables très conséquentes :

- élaboration et mise en œuvre d'une charte avec un partenariat important ;
- composition des membres adhérents comprenant au moins les communes et la (les) région(s) ;
- missions et objet d'intervention prédéterminés par le Code rural ;
- intervention sur un périmètre soumis à un label pour une durée de dix ans ;

La Fédération s'est positionnée pour affranchir les PNR de ces conditions de classement démographique. Ce projet peut prendre les directions suivantes :

- soit introduire un critère unique spécifique aux syndicats mixtes (par exemple, la démographie comme le suggérait la proposition d'amendement de la Fédération) avec d'éventuels seuils ;
- soit conserver les trois critères jurisprudentiels en prédéterminant des seuils pour chaque critère (budget, compétence, encadrement).



Dans quelles conditions un syndicat mixte peut-il exercer la compétence d'élaboration d'un schéma de cohérence territoriale (ou directeur) et de secteur ou, à titre consultatif, prendre part à une telle élaboration ?

Correspond à la question n°108 de l'ouvrage *125 questions/réponses sur le syndicat mixte*



Constat

Les schémas de cohérence territoriale, qui fixent les orientations générales de l'organisation de l'espace et de la restructuration des espaces urbanisés, peuvent être complétés, pour certaines de leurs parties, par des schémas de secteur qui en détaillent et en précisent le contenu. L'initiative de l'élaboration de ces schémas appartient aux communes ou leurs groupements compétents (art. L 122-3-1 du Code de l'urbanisme). 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 EPCI compétents, à la majorité qualifiée visée à l'article L 122-3 III du code de l'urbanisme. La mise en oeuvre de l'élaboration ou de la révision du schéma est confiée à un EPCI ou à un syndicat mixte. Cet établissement public est également chargé de l'approbation, du suivi et de la révision du schéma.



Réponse

L'article L 122-4 du code de l'urbanisme, modifié par la loi du 2 juillet 2003 urbanisme et habitat, limite expressément aux seuls syndicats mixtes fermés la possibilité d'élaborer ou (et) réviser des schémas de cohérence territoriale, à l'exception des syndicats mixtes de PNR, conformément à l'article L 122-4-1 du Code de l'urbanisme.

Hormis cette dernière exception, seuls les syndicats mixtes « fermés », constitués exclusivement des communes et EPCI compétents en matière de SCOT compris dans le périmètre du SCOT, peuvent élaborer le SCOT. Un régime transitoire prévoit que les syndicats mixtes ouverts compétents en matière de SCOT avant le 3 juillet 2003 restent compétents jusqu'à l'approbation du SCOT ou jusqu'à l'approbation de la révision du schéma directeur. Les membres adhérents non concernés par le SCOT doivent se retirer du syndicat mixte dans les six mois suivants l'approbation du schéma ou sa révision (art. L122-18 du Code de l'urbanisme).

En application des articles 122-3-II et L 122-5, le périmètre de l'établissement public de coopération intercommunale ou du syndicat mixte fermé chargé de son élaboration ou (et) de sa révision doit recouvrir la totalité du périmètre du schéma (dont la totalité des périmètres des EPCI compétents). Des éléments complémentaires ayant été apportés par la loi n°2002-1 du 2/01/02, il importe de distinguer plusieurs cas de figure :

1. Dans le périmètre du schéma de cohérence territoriale arrêté, aucun établissement public de coopération intercommunale ou syndicat mixte fermé préexistant ne détient la compétence l'habilitant à procéder à l'élaboration ou à la révision de ce document⁽¹⁾. Les seuls organismes susceptibles de recevoir une telle délégation seront alors des établissements publics de coopération intercommunale, à l'exclusion des syndicats mixtes. En effet, le transfert d'une telle compétence à un syndicat mixte supposerait sa dévolution préalable à un (ou des) établissement public de coopération intercommunale de " premier rang ", qui la subdélèguerait ensuite au syndicat mixte.

(1). Les EPCI compétents en matière de schéma directeur sont compétents en matière de schéma de cohérence territoriale (art.L122-18 du code de l'urbanisme).



Cette situation risque d'être désormais rare, compte tenu de la présence sur le territoire de nombreux EPCI compétents, de plein droit (communauté urbaine, d'agglomération) ou par choix (communauté de communes, syndicats).

De plus, l'article 18 de la loi n°2002-1 du 2 janvier 2002 précise que lorsque le périmètre d'une communauté urbaine, communauté d'agglomération ou de communes, qui par création ou transformation d'un EPCI a la compétence en matière de schéma de cohérence territoriale (SCOT), est entièrement compris dans celui d'un SCOT, la communauté est substituée de plein droit à ses communes membres dans l'établissement d'élaboration du SCOT.

2. Dans le périmètre du schéma de cohérence territoriale arrêté, un ou des organismes ont reçu la compétence schéma de cohérence territoriale avant que le périmètre de ce document ne soit déterminé.

- Ces organismes sont des établissements publics de coopération intercommunale (syndicats, communautés de communes, communauté urbaine, d'agglomération) :

Les établissements publics de coopération intercommunale déjà titulaires de la compétence dont les communes se sont dessaisies peuvent se grouper entre eux ou avec des communes isolées pour constituer le groupement " syndicat mixte " apte à élaborer ou réviser le schéma de cohérence territoriale dans le périmètre arrêté par le préfet.

- Ces organismes sont constitués sous forme de syndicat mixte fermé : Si le périmètre du syndicat mixte est plus restreint que celui du schéma de cohérence territoriale, il importera d'y associer les communes isolées ou (et) les établissements publics de coopération intercommunale extérieurs à lui qui étaient déjà détenteurs de la compétence schéma de cohérence territoriale.

3. Par ailleurs, l'article 18 de la loi n°2002-1 du 2 janvier 2002 (paru au journal officiel du 3/01/2002) précise que si le périmètre d'une communauté urbaine, communauté d'agglomération ou de communes, qui a la compétence en matière de schéma de cohérence territoriale (SCOT), n'est pas entièrement compris dans celui d'un schéma directeur/SCOT préexistant, la communauté devient, au terme d'un délai de six mois, membre de plein droit de l'établissement chargé d'élaborer le SCOT, et le périmètre du SCOT est étendu en conséquence, sauf lorsque l'organe de la communauté s'est prononcé, dans ce délai, contre son appartenance à cet établissement ou si, dans ce même délai, l'établissement chargé du SCOT s'oppose à l'extension. Dans ces cas, la délibération négative de la communauté ou de l'établissement chargé du SCOT emporte réduction du périmètre du SCOT.

4. Le même article de la loi paru le 3/01/02 précise que si le périmètre d'une communauté urbaine, communauté d'agglomération ou de communes compétente en matière de schéma de cohérence territoriale (SCOT) comprend des communes appartenant à plusieurs SCOT, la communauté devient, au terme d'un délai de six mois, membre de plein droit de l'établissement chargé du SCOT sur le territoire duquel est comprise la majorité de sa population, sauf lorsque l'organe de la communauté s'est prononcé, dans ce délai, contre son appartenance à cet établissement ou pour son appartenance à l'établissement d'un autre SCOT. Les communes appartenant à la communauté sont retirées des autres établissements chargés de SCOT. Ce retrait emporte réduction du périmètre des SCOT correspondants.



On notera 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 être appelés à donner leur avis sur l'élaboration du schéma, à raison de leurs compétences en matière de construction, d'aménagement ou d'urbanisme. De même, les syndicats mixtes, organes de gestion des parcs naturels régionaux, peuvent être consultés, à leur demande, pour l'élaboration de ces schémas. Ils peuvent également désormais exercer la compétence conformément à la nouvelle possibilité dérogatoire ouverte à l'article L 122-4-1 du Code de l'urbanisme.



Origine de la réponse

art. L 122-1 à L 122-18 du Code de l'urbanisme ; loi n°2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains (JO du 14/12/2000) ; loi n°2002-1 du 2 janvier 2002 (art. 18) tendant à moderniser le statut des sociétés d'économie mixte locale (JO du 3/01/2002) ; Loi n°2003-590 du 2 juillet 2003 urbanisme et habitat (JO du 3/07/2003) ; Loi n°2006-436 du 14 avril 2006 relative aux parcs nationaux et aux PNR.



Commentaires spécifiques aux PNR

Les syndicats mixtes de PNR, bien que syndicats mixtes « ouverts », peuvent désormais à nouveau exercer cette compétence.

Ces nouvelles dispositions obligent cependant les syndicats mixtes de PNR exerçant la compétence SCOT à fonctionner nécessairement « à la carte » : les départements, régions et autres établissements n'adhèrent que pour le projet du PNR, tandis que la compétence SCOT ne concerne exclusivement que les communes et EPCI compétents, conformément au Code de l'urbanisme.

Indépendamment de cette possibilité d'exercer la compétence SCOT, le syndicat mixte de PNR conserve un rôle déterminant dans cette procédure :

- au titre de la demande de consultation que le PNR peut formuler pour l'élaboration du schéma et de son avis que le président de l'établissement compétent en matière de SCOT peut recueillir.
- au titre de la compatibilité du SCOT avec la charte de PNR notamment pour le volet paysager et environnemental de schéma. La charte et le SCOT n'ont évidemment pas une vocation identique (territoires concernés) ni le même objet, mais des similitudes existent entre les deux documents qui peuvent justifier un travail concerté de rapprochement.



Un syndicat mixte peut-il exercer la compétence d'élaboration d'un plan local d'urbanisme (PLU) ou, au moins, dans quelles mesures peut-il prendre part à l'élaboration d'un tel document d'urbanisme?

Correspond à la question n°110 de l'ouvrage *125 questions/réponses sur le syndicat mixte*



Constat

Le plan local d'urbanisme est élaboré à l'initiative et sous la responsabilité de la commune. Celle-ci peut cependant confier, après délibération du conseil municipal, l'élaboration d'un PLU à un établissement public de coopération intercommunale.

Sont associés à cette élaboration l'Etat dans les conditions prévues au Code de l'urbanisme, un certain nombre de personnes publiques : région, département, chambre consulaire, communes limitrophes, établissements publics de coopération intercommunale directement intéressés, limitrophes, organismes de gestion des PNR. Par ailleurs, le maire ou le président de l'EPCI peut recueillir l'avis de tout organisme ou association ayant compétence en matière de construction d'aménagement, d'urbanisme, d'environnement, d'architecture, d'habitat et de déplacement.



Réponse

En application de l'article L 123-18 du code de l'urbanisme, un syndicat mixte, qui n'est jamais constitué des seules communes membres, adhérant individuellement, ne peut exercer la compétence d'élaboration d'un PLU. Sur un éventuel rôle consultatif dans cette procédure d'élaboration, les syndicats mixtes, en tant qu'organes de gestion des parcs naturels régionaux peuvent, à leur demande, être consultés pour l'élaboration des PLU ainsi que les syndicats mixtes compétents pour élaborer le schéma de cohérence territoriale (art. L 123-8 du code de l'urbanisme).

Un syndicat mixte peut également être amené à formuler un avis dans le cas où il dispose de compétences en matière d'aménagement, d'urbanisme, d'environnement, d'architecture, d'habitat et de déplacement (art. L 123-8, alinéa 3), à la demande du maire ou du président de l'EPCI compétent.



Origine de la réponse

art. L 123-18, L 123-1 et suivants du Code de l'urbanisme ; loi n°2000-1208 du 13/12/2000 relative à la SRU (JO du 14/12/2000) ; loi n°2003-590 du 2 juillet 2003 urbanisme et habitat (JO du 3/07/03).



Commentaires spécifiques aux PNR

Les syndicats mixtes de PNR ne peuvent pas mettre en œuvre un PLU. Leur rôle se limite, dans la procédure d'élaboration, à celui d'organismes consultés, à leur demande, et aptes à formuler un avis sur le futur PLU.

Au titre de la mise en compatibilité du PLU avec la charte, un délai maximum est prévu par la loi. Lorsque la charte est approuvée après l'approbation d'un PLU, les dispositions de ce PLU sont applicables jusqu'à sa révision qui doit être achevée avant le terme d'un délai de trois ans (art. L123-1 dernier alinéa du Code de l'urbanisme).

Le préfet met en œuvre la procédure de mise en compatibilité prévue aux deux premiers alinéas de



l'article L123-14 du Code de l'urbanisme lorsque, à l'issue du délai de trois ans, le PLU n'a pas été rendu compatible avec les orientations, entre autres, d'une charte de parc naturel régional. Dans ce cas, le préfet informe la commune (ou l'EPCI compétent), et en cas de refus ou de défaut de réponse dans un délai d'un mois, il peut engager et approuver, après avis du conseil (municipal ou de l'EPCI compétent) et enquête publique, la révision ou la modification du PLU.

Il en est de même si l'intention de la collectivité de procéder à la révision ou à la modification n'est pas suivie, dans un délai de six mois à compter de la notification initiale du préfet, d'une délibération approuvant le projet correspondant.

Pour autant les communes (ou les EPCI compétents en matière de PLU) ont intérêt à se garantir rapidement cette harmonisation en intégrant dans leur PLU les éléments de la charte concourant directement à la protection des milieux et des paysages. Car si la charte, qui ne constitue pas un outil réglementaire, n'est pas directement opposable aux tiers, elle constitue un contrat passé entre les collectivités l'ayant approuvée. Dès lors que figure dans la charte l'engagement de rendre compatibles les documents d'urbanisme, les collectivités et groupements compétents l'ayant approuvée doivent prendre en compte cet engagement. A défaut, un permis de construire qui serait délivré en application d'un PLU contrevenant car incompatible avec la charte pourrait être déféré devant le tribunal administratif par la voie de l'exception d'illégalité.

Sans transformer la charte en « document d'urbanisme », le rapprochement des deux documents peut donc être pertinent en renforçant préalablement le partenariat lors de l'élaboration ou de la révision des PLU.

Ce rapprochement paraît d'autant plus nécessaire qu'il est fait obligation aux PLU de respecter un certain nombre d'équilibres énoncés à l'article L121-1 modifié du Code de l'urbanisme, et notamment:

- l'équilibre entre renouvellement et développement urbain et développement rural, la préservation des espaces affectés aux activités agricoles et forestières, la protection des espaces naturels et des paysages ;
- la diversité des fonctions urbaines et de mixité sociale prenant en compte un équilibre emploi/habitat ;
- une utilisation économe et équilibrée des espaces naturels, urbains, périurbains et ruraux, la maîtrise des besoins de déplacement et de la circulation automobile, la préservation de la qualité de l'air, de l'eau, du sol et du sous-sol, des écosystèmes, des espaces verts, des milieux, sites et paysages naturels ou urbains, la réduction des nuisances sonores, la sauvegarde des ensembles urbains remarquables et du patrimoine bâti, la prévention des risques naturels prévisibles, des risques technologiques, des pollutions et des nuisances de toute nature.

Voir également l'étude « charte et document d'urbanisme : le rapport de compatibilité », Aurélie Tournier, PNR des Ballons des Vosges, mai 2004.

La collection Questions / Réponses de Mairie-conseils Caisse des Dépôts

Cette collection a pour objet de mettre à disposition une série de fiches juridiques, rédigées par Mairie-conseils ou sur sa demande, conçues à partir des questions posées par les élus ou leurs équipes aux services de renseignements téléphoniques notamment.

Elles permettent de faire le point sur un problème particulier rencontré par les élus des communes ou des intercommunalités dans l'exercice de leurs compétences. Ces fiches sont remises à jour régulièrement, en fonction des évolutions législatives ou réglementaires.

Aujourd'hui regroupées en plusieurs thèmes elles sont disponibles en format de livre ou numériques sur le site mairieconseils.net à la rubrique Publications où elles sont classées par thème.

Déjà parus dans la collection Questions / Réponses

<i>Dernière version</i>	<i>Titre</i>	<i>Format</i>	<i>Réf.</i>	<i>Prix TTC</i>
2002	50 questions sur l'articulation des territoires : Pays, PNR, agglomérations, Intercommunalités (épuisé)	118 pages	E38	15,24 euros
2005	Le syndicat mixte : 125 questions/réponses (remise à jour fin 2006)	160 pages	E39	Format papier 18 euros
2005	Panorama des ressources intercommunales	En ligne seulement	E40	Libre accès
2005	68 réponses à des questions communales	En ligne seulement	E74	Libre accès
2006	Le transfert des biens liés aux transferts des compétences : 59 questions	90 pages	E71	Format papier 18 euros
2006	Les Syndicats mixtes de Parcs naturels régionaux : réponses à 21 questions spécifiques accompagnées de commentaires	50 pages	E77	Libre accès

Tous ces documents peuvent être consultés sur www.mairieconseils.net
Il est possible de télécharger E40, E74, E71 et E77.