

QUESTIONS/RÉPONSES



Les syndicats mixtes et la gestion des Grands Sites

30 questions / réponses

UN SERVICE



Le Réseau des Grands Sites de France
et
Mairie-conseils Caisse des Dépôts

Les syndicats mixtes
et la gestion des Grands Sites
30 questions-réponses

Mars 2007

Ce document a été finalisé par Etienne Faure,
avec l'appui de Yves Gorgeu, chargé de mission à Mairie-conseils,
à partir d'un texte établi par Anne Vourc'h, directrice
du Réseau des Grands Sites de France,
dans le cadre de la convention de partenariat 2005-07
entre la Caisse des Dépôts et le Réseau des Grands Sites de France.

SOMMAIRE

	page
INTRODUCTION	5
GÉRER UN GRAND SITE : CONTEXTE ET PROBLÉMATIQUE PARTICULIÈRE	6
STATUT DES STRUCTURES DE GESTION DES GRANDS SITES – JANVIER 2007	9
CHAPITRE 1 OBJET D'UN SYNDICAT MIXTE DE GRAND SITE	11
1. Un syndicat mixte de Grand Site assure-t-il des missions ou des compétences ? Comment définir son objet ?	12
2. Est-il indispensable de clarifier la notion de compétences ou de missions dans les statuts (objet) ? Dans le cas des Grand Site, n'a-t-on pas intérêt à rester un peu flou dans l'objet du syndicat mixte ?	14
3. Pourrait-on définir l'objet du syndicat mixte ainsi : « toute opération qui permet la préservation, la gestion et la valorisation du Grand Site » ?	15
4. Pourrait-on définir l'objet du syndicat mixte ainsi : « mise en œuvre du programme Grand Site figurant à la convention OGS » ?	16
5. Concrètement, comment procéder pour clarifier l'objet des syndicat mixte de Grand Site ? Quelle méthode ? Quel acte doit officialiser le transfert de compétences d'une commune à un syndicat mixte ou d'une communauté de communes à un syndicat mixte ?	17
6. Un syndicat mixte peut-il intervenir sur du patrimoine privé et financer des actions sur ce patrimoine ? A quelles conditions ? Quelles précautions prendre ?	18
CHAPITRE 2 THÈME SUPERPOSITION SYNDICAT MIXTE / EPCI	19
7. Communes, EPCI, quelles sont les règles d'adhésion au syndicat mixte ?	20
8. Que se passe-t-il si une communauté de communes adhère à un syndicat mixte de Grand Site mais que le Grand Site ne concerne qu'un petit nombre des communes de la communauté de communes ?	21
9. Une communauté de communes peut-elle n'adhérer à un syndicat mixte que pour une partie des actions du syndicat mixte seulement ?	22
10. Un syndicat mixte peut-il assurer des missions supplémentaires pour des communes (ou EPCI) qui sont membres du syndicat mixte ? Ou qui ne sont pas membres ? Quel statut de ces missions ? Quel mode de «rémunération» et quel principe de fixation du montant de ces missions ?	23
CHAPITRE 3 THÈME INSTITUTIONNEL	25
11. Une association loi 1901 composée uniquement de communes peut-elle adhérer à un syndicat mixte ?	26
12. Les statuts d'un syndicat mixte peuvent-ils prévoir que les délégués des communautés de communes proviennent des communes les plus concernées par le Grand Site ?	27
13. Peut-on prévoir de limiter le choix du président parmi les seuls représentants de certaines collectivités ?	28
14. Peut-on prévoir un comité consultatif au sein d'un syndicat mixte ? Qui peut en être membre (Etat et ses établissement publics, associations, privés ?)	29
15. Comment déterminer le nombre de voix des différents membres au sein d'un syndicat mixte ? Doit-il être obligatoirement fonction des apports financiers des membres ?	30
16. Un syndicat mixte peut-il inclure l'Etat ? Sinon quelle autre formule permet de le faire ?	31
17. Peut-on prévoir des modalités souples d'évolution des statuts d'un syndicat mixte de Grand Site ? Est-ce recommandé ou risqué ? Comment le prévoir ? Quelles dispositions prendre ?	32
18. Un syndicat mixte de PNR peut-il adhérer à un syndicat mixte de Grand Site ?	33

CHAPITRE 4 MAITRISE D'OUVRAGE PAR UN SYNDICAT MIXTE	35
19. Un syndicat mixte peut-il assurer seulement des missions de communication, d'études, d'animation, et ne pas assurer la maîtrise d'ouvrage des travaux d'aménagement ou d'équipement qui en découlent ?	36
20. Assurer de la maîtrise d'ouvrage suppose-t-il d'avoir des compétences transférées ? Un syndicat mixte « de mission » peut-il être maître d'ouvrage de travaux sur un Grand Site ?	37
21. Un syndicat mixte peut-il assurer de la maîtrise d'ouvrage sur un terrain qui serait propriété d'une commune, ou faut-il que le syndicat mixte soit propriétaire du terrain ? Quelle restitution des ouvrages ?	38
22. Un syndicat mixte de Grand Site peut-il assurer des missions de maîtrise d'ouvrage dite « déléguée » ?	39
23. Si un syndicat mixte assure la maîtrise d'ouvrage d'un équipement doit-il le gérer ultérieurement lui-même ou bien en transférer la gestion ? Et inversement, peut-il gérer un équipement pour lequel il n'a pas réalisé la maîtrise d'ouvrage et dont il n'est pas propriétaire ?	40
24. Un syndicat mixte peut-il avoir les compétences de DUP et avoir le DPU ?	41
<hr/>	
CHAPITRE 5 THÈME FINANCES ET PERSONNEL	43
25. Sur quelle base doit être définie la contribution financière de chaque membre au budget du syndicat mixte du Grand Site ?	44
26. Quelle est la situation d'un syndicat mixte au regard de la TVA ?	45
27. Les règles de contribution financière des membres peuvent-elles être différentes pour le fonctionnement et pour l'investissement ?	46
28. Comment répartir le coût d'un investissement qui ne profite pas de la même façon à tous les membres ? Peut-on prévoir des modulations de financements entre les membres ?	47
29. Un syndicat mixte peut-il créer une régie ? Dans le cas d'un syndicat mixte à la carte qui réalise des missions plus larges que le Grand Site (ex SAGE, PNR ...), est-ce intéressant d'autonomiser l'action Grand Site par la création d'un budget en régie ?	48
30. Quel est le statut du personnel d'un syndicat mixte ? Un syndicat mixte peut-il embaucher des contractuels non titulaires de concours de la FPT. Si oui, faut-il le préciser dans les statuts et quelle grille de salaire appliquer ?	49
<hr/>	

INTRODUCTION

Ce document a été établi à partir de quatre journées d'échanges organisées par Mairie-conseils dans le cadre de la convention triennale liant la Caisse des Dépôts et le Réseau des Grands Sites de France.

Ces journées ont réuni des collectivités assurant la gestion de Grands Sites, afin de les aider à définir les formules les plus appropriées à la gestion d'un Grand Site.

Les représentants de quatorze Grands Sites (élus et directeurs) y ont participé :

- Association du Grand Site de Navacelles (Cirque de Navacelles)
- Syndicat mixte du Parc interrégional du Marais Poitevin
- Syndicat mixte des Caps d'Erquy-Fréhel
- Syndicat mixte du Grand Site de Solutré-Pouilly-Vergisson
- Syndicat mixte du Puy Mary-Volcan du Cantal
- Syndicat mixte départemental des Massifs Concors Sainte Victoire (Sainte Victoire)
- Syndicat mixte de la Pointe du Raz
- Syndicat mixte du Parc naturel régional du Verdon (Gorges du Verdon)
- Communauté de communes du Briançonnais (Vallée de la Clarée)
- SIVU Gâvres Quiberon (massif dunaire de Gâvres Quiberon)
- SIVOM Grand Site des Gorges du Tarn et de la Jonte et des Causses
- Commune de la Teste de Buch (Dune du Pilat)
- Commune de Rocamadour
- Commune de Sixt Fer à Cheval (Cirque de Sixt Fer à Cheval)
- Un représentant de la sous-direction des sites et des paysages du ministère de l'écologie et du développement durable a participé à l'une de ces journées.

Les questions ont été regroupées par thèmes, en suivant le plan du document réalisé par Mairie-conseils «*Le syndicat mixte, 125 questions/réponses*», **septembre 2006**.



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



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

Abréviations

GS : Grand Site

OGS : Opération Grand Site, programme de réhabilitation et mise en valeur d'un Grand Site, qui se déroule dans le cadre d'un projet global défini en partenariat entre les différents acteurs (collectivités, CR, CG, État, autres...) et faisant l'objet d'une «Convention d'Opération Grand Site» signée par les partenaires financiers (et parfois «moraux») de l'OGS.

SM : syndicat mixte

CC : communauté de communes

EPCI : établissement public de coopération intercommunale

PNR : parc naturel régional

EPA : établissement public administratif

SEM : société d'économie mixte

EPCC : établissement public de coopération culturelle

GIP : groupement d'intérêt public

SAGE : Schéma d'aménagement et de gestion des eaux.

GÉRER UN GRAND SITE : CONTEXTE ET PROBLÉMATIQUE PARTICULIÈRE

Avec la montée en puissance de la politique en faveur des Grands Sites, les collectivités concernées se posent de façon de plus en plus pressante la question de la formule la plus à même de prendre en charge la gestion des Grands Sites.

On constate aujourd'hui qu'un grand nombre de membres du Réseau des Grands Sites de France sont structurés en syndicats mixtes ou tendent à évoluer vers le syndicat mixte.

La réflexion doit intégrer quelques éléments particuliers liés au contexte des Grands Sites et de l'émergence de cette politique.

1. Le fondement juridique des Grands Sites

La notion de « **Grand Site** » **n'existe pas au plan juridique** (à la différence des PNR par exemple).

Seule existe au plan juridique la notion de « **site classé** » (loi du 2 mai 1930) qui définit les conditions de protection juridique (classement) d'un site remarquable (2500 sites classés environ aujourd'hui en France).

La notion de « Grand Site » est apparue à la fin des années 70, dans une politique menée par l'Etat dite « des grands sites », portée par le ministère chargé de l'environnement. Cette politique, toujours en vigueur, porte sur les sites classés les plus emblématiques du pays, les plus connus et donc les plus fréquentés qui ont été appelés « les Grands Sites ». Cette politique, visant à remédier à la dégradation des sites soumis à une fréquentation touristique croissante et non maîtrisée, s'est développée au travers « d'Opérations Grand Site » (OGS), proposées par l'Etat aux collectivités concernées. Ces OGS concernent la réhabilitation des sites et leur mise en valeur, ainsi que la mise en place des outils pérennes de gestion de ces sites : structures de gestion portées par les collectivités, personnels, etc. La mise en œuvre de ces OGS se fait dans le cadre d'une Convention d'Opération Grand Site (pluriannuelle) signée par l'Etat et les collectivités, précisant les objectifs, le programme, le coût et les modes de financement.

En 2003, l'Etat a déposé à l'Institut national de la propriété industrielle et intellectuelle (INPI) la marque **GRAND SITE DE FRANCE**® qu'il décerne aux structures gestionnaires de sites classés emblématiques ayant fait l'objet d'une OGS ou d'une démarche proche dans son esprit et ses objectifs et assurant une gestion de qualité, en cohérence avec l'esprit des lieux et les principes du développement durable.

Il n'existe **pas une liste établie et close** des Grands Sites.

Sur environ 2500 sites classés au titre de la loi de 1930 de protection des sites naturels et des paysages, une centaine sont emblématiques et peuvent potentiellement être des Grands Sites.

La moitié d'entre eux environ fait l'objet d'une Opération Grand Site (OGS), opération de réhabilitation et de gestion durable d'un site qui associe l'Etat, les collectivités locales et les acteurs des sites.

32 sites (au 1^{er} janvier 2007) sont réunis au sein du Réseau des Grands Sites de France, association **nationale** qui regroupe les collectivités qui gèrent les Grands Sites. Mais ce **chiffre augmente** régulièrement (17 en 2000 à la création de l'association).

Sur ces 32 sites, 4 ont obtenu le label **GRAND SITE DE FRANCE**® décerné par le ministère de l'Écologie et du Développement durable. D'autres l'obtiendront dans les années à venir.

2. Les structures de gestion

La loi du 2 mai 1930 ne dit rien sur la gestion des sites classés. La loi ne prévoit pas la création de structure attachée au site classé (à la différence des lois plus récentes sur la protection de la nature qui instituent la création d'un EPA pour chaque Parc national, d'un syndicat mixte pour chaque PNR, qui désignent un gestionnaire pour chaque réserve naturelle, etc.).

Au fil des années, l'expérience a montré :

- que les Grands Sites devaient avoir une structure chargée de les entretenir, de les gérer, de les mettre en valeur, d'accueillir le public dans de bonnes conditions, etc.
- qu'il était préférable que cette structure soit dédiée au Grand Site.

De fait, la formule du syndicat mixte a paru répondre au besoin car :

- simple à mettre en place
- connue des collectivités
- permettant aux communes de conserver la responsabilité du site et de son devenir
- permettant d'associer à l'OGS et à la gestion du site des partenaires publics dotés de plus de moyens et concernés par le Grand Site, et tout particulièrement les départements, et parfois les régions.

C'est ainsi que la plupart des Grands Sites ont opté ou sont en train d'opter pour le syndicat mixte. Mais actuellement, plusieurs Grands Sites sont gérés par des EPCI non dédiés (communauté de communes), ou même directement par une commune. D'autres Grands sites sont gérés par d'autres types de structures, comme l'EPCC du Pont du Gard ou une SEM pour Bibracte-Mont Beuvray.

Au cours des quatre réunions, on a pu noter que les statuts des syndicats mixtes de Grands sites existants sont très divers, souvent assez peu précis quant à leur objet. Certains sont anciens et, depuis, l'intercommunalité a progressé sans que leurs statuts n'intègrent la création des communautés de communes et la délégation des compétences des communes vers leurs EPCI.

3. La question du territoire du Grand Site

Il faut distinguer :

- **Le périmètre du site classé au titre de la loi de 1930.** Un site classé est défini par un périmètre délimité à la parcelle ; c'est un site physique, qui ne se cale pas sur des limites administratives. Les périmètres sont de taille très variable suivant les sites et les époques de classement. Les premiers sites ainsi protégés étaient souvent des «objets» pittoresques ou de curiosité, distingués par analogie avec les monuments naturels (la cascade, la formation rocheuse étrange...), qui étaient sensés rester en l'état. A partir des années 60, une dimension plus ambitieuse a été donnée à la loi, en classant des espaces beaucoup plus vastes, des paysages abritant des activités humaines constitutives du site dont la valeur n'est pas seulement liée à leur maintien en l'état mais suppose une gestion active. Il existe donc des sites classés de très petite taille, en tout cas infra-communale, et des sites classés englobant les territoires de communes entières (dont sont souvent exclus les villages) ou de plusieurs communes.
- **Le territoire concerné par une OGS.** Il est bien plus vaste que le territoire du site classé stricto-sensu : un des objectifs des études préalables à une OGS est de définir le programme des actions à conduire de façon à réhabiliter ce qui doit l'être, de mieux accueillir le public et de générer du développement local à partir du site. Ce territoire est défini à la fois sur des critères fonctionnels (les modes d'accès vers le site, les villages ou espaces « d'entrée » du site, la localisation des points d'information, les centres d'interprétation et de services...) sur des critères sociopolitiques, c'est à dire par les collectivités concernées par le projet et qui seront appelées à le mettre en œuvre, à le financer... Les conventions d'OGS précisent généralement (mais pas toujours) ce territoire. Le territoire ainsi dessiné englobe les communes directement concernées par le Grand Site.

- **Le territoire déterminé par les structures qui adhèrent à la structure de gestion du Grand Site.** Lorsque une communauté de communes adhère à un syndicat mixte de Grand Site, elle le fait parfois en représentation des quelques communes concernées par le Grand Site sans que la totalité de son territoire ne soit forcément concernée. C'est le « territoire d'adhésion » à la structure de gestion qui est souvent plus grand que le « territoire de projet » concerné par le Grand Site.
- Enfin, on pourrait également citer **l'espace concerné par les retombées économiques induites par le Grand Site**, qui va parfois bien au-delà et du territoire de projet et du territoire d'adhésion.

Dans la pratique, on notera deux niveaux d'intervention des syndicats mixtes de Grands Sites :

- un territoire concerné par des réalisations d'investissement plus ou moins lourdes sur le Grand Site : stationnement, maisons de sites, structures d'accueil, réhabilitation paysagère, etc.
- un territoire concerné par des actions d'accompagnement de l'OGS : signalisation, communication, promotion touristique, etc.

4. « Gérer » un Grand Site

« Protéger un Grand Site », « mettre en valeur un Grand Site », « gérer un Grand Site », « mettre en œuvre une Opération Grand Site ou une convention d'Opération Grand Site » : ces notions ne sont pas définies par le droit.

Les notions de protection, mise en valeur, gestion d'un Grand Site renvoient à des actions de nombreux champs : de l'environnement, de la culture, du tourisme, du développement local, du développement économique, de l'aménagement du territoire, de l'aménagement de l'espace, de la culture, parfois du sport...

Dans la pratique, les modes d'intervention des structures de Grands Sites sont très différents :

- l'animation, la coordination d'acteurs autour d'un projet de Grand Site, incluant la commande d'études par exemple ou d'actions et d'outils de communication.
- la réalisation d'équipements et d'aménagements, relevant d'investissements parfois très lourds financièrement (plusieurs millions d'euros) et engageant une maîtrise d'ouvrage complexe qui est parfois confiée au syndicat mixte de Grand Site. C'est un point particulier qui différencie les Grands Sites des PNR par exemple.
- l'exploitation d'ouvrages et d'équipements en tant que propriétaire ou pour le compte d'un propriétaire, dans le cadre d'une convention.

A ce titre, le terme générique communément employé de « structure gestionnaire de Grand Site » recouvre en réalité une réalité contrastée qui va parfois au delà de la stricte notion de gestion pour couvrir également des investissements.

5. Le poids des *petites communes de Grands Sites*

Les Grands Sites sont souvent situés dans des régions rurales, parfois dans des confins, sur des toutes petites communes du point de vue de leur population et de leurs moyens financiers. Ainsi par exemple, le Cirque de Navacelles, qui reçoit 300 000 visiteurs par an, est situé sur la commune de Saint Maurice Navacelles (700 habitants).

Ce sont des sites fortement identitaires, objet de fierté, auxquels les habitants sont très attachés. Ces petites communes et leurs élus ne souhaitent pas que le devenir de ces lieux « leur échappe » et tiennent à conserver la maîtrise de la décision.

Une des questions clés concernant la structure de gestion du Grand Site est celle du poids que peuvent conserver et exercer les élus de la (ou des) commune(s) du site, alors même que ce sont celles qui auront souvent le moins d'habitants, le moins de recettes fiscales, etc. et donc le moins de capacité à contribuer financièrement au budget de la structure de gestion du Grand Site.

STATUT DES STRUCTURES DE GESTION DES GRANDS SITES

JANVIER 2007

Abbaye de Beauport, Association de gestion de l'abbaye de Beauport : *Association loi 1901*

Aven d'Ornac, Commune d'Ornac L'Aven : *Commune*

Baie de Somme, Syndicat Mixte d'aménagement de la Côte Picarde : *Syndicat mixte*

Baie du Mont St Michel, Syndicat Mixte Espaces Littoraux de la Manche : *Syndicat mixte*

Bibracte-Mont Beuvray, Centre Archéologique Européen du Mont Beuvray – SEM Mont Beuvray : *Société d'économie mixte d'État*

Camargue Gardoise, Syndicat Mixte pour la protection et la gestion de la Camargue Gardoise : *Syndicat mixte dédié*

Caps d'Erquy - Fréhel, Syndicat Mixte des Caps : *Syndicat mixte dédié*

Cirque de Gavarnie, Communauté de communes de Gavarnie-Gèdre : *EPCI*

Cirque de Navacelles, Syndicat Mixte du Grand Site de Navacelles : *Syndicat mixte dédié*

Cirque de Sixt-Fer à Cheval, Commune de Sixt-Fer à Cheval : *Commune*

Cité de Carcassonne, Syndicat Mixte du Grand Site de Carcassonne : *Syndicat mixte dédié*

Domaine du Rayol, Association du Domaine du Rayol ADORA : *Association*

Dune du Pilat, Commune de La Teste de Busch : *Commune / Syndicat mixte en projet*

Gorges du Gardon, Syndicat Mixte pour la protection du Massif et des Gorges du Gardon : *Syndicat mixte*

Gorges du Verdon, Syndicat Mixte du PNR du Verdon : *Syndicat mixte de PNR*

Gorges du Tarn et de la Jonte, SIVOM des Gorges du Tarn : *SIVOM / Syndicat mixte en projet*

Les Deux Caps Blanc-Nez et Gris Nez, Syndicat Mixte du Parc Naturel Régional des Caps et Marais d'Opale : *Conseil général*

Marais Poitevin, Syndicat Mixte du Parc Interrégional du Marais Poitevin : *Syndicat mixte*

Massif du Canigou, Syndicat Mixte Canigou Grand Site : *Syndicat mixte dédié*

Massif dunaire Gavres Quiberon, Syndicat Mixte du Grand Site de Gâvres Quiberon : *Syndicat mixte dédié*

Mont Ventoux, Syndicat Mixte d'Aménagement et d'Équipement du Mont Ventoux : *Syndicat mixte*

Place Forte de Brouage, Syndicat Mixte pour la restauration et l'animation du site de Brouage : *Syndicat mixte dédié*

Pointe des Châteaux, SAMIDEG : *SEM*

Pointe du Raz, Syndicat Mixte pour l'aménagement et la protection de la Pointe du Raz et du Cap Sizun : *Syndicat mixte dédié*

Pont du Gard, EPCC du Pont du Gard : *EPCC*

Puy de Dôme, Conseil Général du Puy de Dôme : *Conseil général*

Puy Mary - Volcan du Cantal, Syndicat Mixte du Puy Mary : *Syndicat mixte dédié*

Rocamadour, Syndicat Mixte du Grand Site de Rocamadour : *Syndicat mixte dédié*

Roches Solutré Pouilly Vergisson, Syndicat Mixte de valorisation du Grand Site de Solutré Pouilly Vergisson : *Syndicat mixte dédié*

St Guilhem le Désert – Gorges de l'Hérault, Communauté de communes de la Vallée de l'Hérault : *EPCI*

Ste Victoire, Syndicat Mixte Départemental des Massifs de Concors-Sainte Victoire : *Syndicat mixte dédié*

Vallée de la Clarée, Communauté de communes du Briançonnais : *EPCI*

CHAPITRE 1

OBJET D'UN SYNDICAT MIXTE DE GRAND SITE

QUESTIONS 1 À 6



Constat général

Les statuts des syndicats mixtes de Grands Sites sont très divers, souvent assez peu précis quant à leur objet.

La plupart des syndicats mixtes de Grands Sites exercent leurs activités sans qu'un transfert de compétences des communes ou des intercommunalités soit intervenu.

Ils apparaissent plus comme des syndicats mixtes de mission que des syndicats mixtes exerçant des compétences, alors que dans les faits certaines de leurs activités recoupent des compétences des EPCI qui y adhèrent.

Le besoin de clarification entre « mission » et « compétences » s'est accru avec la généralisation des communautés de communes qui n'existaient pas toujours au moment où ces syndicats mixtes ont été créés (ex. Pointe du Raz) et où ces questions de transfert de compétences étaient moins nettement posées.

Aujourd'hui une clarification des responsabilités et compétences des syndicats mixtes est nécessaire, d'autant plus qu'il est demandé aux communautés de communes de préciser la notion d'intérêt communautaire.



Un syndicat mixte de Grand Site assure-t-il des missions ou des compétences ? Comment définir son objet ?



Réponse

► Cf. *Le syndicat mixte, 125 questions/réponses* : question 49.

Les syndicats mixtes de Grands Sites ne sont pas des catégories particulières. Il n'y a pas de distinctions entre syndicat mixte « de mission » et de réalisations opérationnelles.

Selon les sites, et surtout selon l'état d'avancement de la réflexion sur un site, de l'OGS ou du programme de réhabilitation, on voit bien que le rôle de la structure n'est pas le même :

- Au début d'une OGS, le rôle d'un syndicat mixte se rattache surtout à des missions d'études et d'orientation : coordination de différents d'acteurs autour d'une réflexion sur le site, animation d'un processus de concertation et de décision, commande et suivi d'études pour lequel le syndicat mixte reçoit de financements de ses membres ou mobilise des fonds autres.... Il s'agit plus d'un syndicat mixte d'étude. On est dans un cas de figure assez proche d'un syndicat mixte de Pays. La création d'un tel syndicat mixte est utile, même avant que la question de compétences opérationnelles pour la réalisation de travaux ne se pose, car elle formalise les engagements des partenaires (CG, communautés de communes et/ou communes...), et structure le partenariat. Dans ce cas, il n'y a pas transfert des compétences opérationnelles des communautés de communes au syndicat mixte de Grand Site. La rédaction des statuts du syndicat mixte sur la question de son objet est assez simple et il n'y pas lieu de procéder à une clarification des compétences entre communautés de communes adhérentes et le syndicat mixte dans la mesure où n'y a pas de compétences déléguées. Ce syndicat mixte peut être un « moment » de la vie du Grand Site (syndicat mixte de préfiguration) et ensuite évoluer lorsqu'on entre dans la phase de travaux. En résumé, si un syndicat mixte n'assure que des études non pré-opérationnelles (c'est-à-dire dissociables de la maîtrise d'ouvrage), de l'animation, de la coordination, mais pas de travaux, il n'y a pas nécessairement de transfert de compétence des communautés de communes au syndicat mixte.

A la Question : *Une communauté de commune peut-elle adhérer à un syndicat mixte, sans déléguer de compétences opérationnelles ? Exemple « participer à la réflexion et à l'animation de... », la réponse serait OUI.*

Il faut néanmoins que l'EPCI ait un domaine de compétence au titre de laquelle il adhère, même pour des « études » (en matière d'aménagement, de tourisme ou d'environnement) ou un libellé exprès : « préservation, gestion et valorisation du grand site... ».

- Lorsque le programme de réhabilitation a été défini, que la convention d'OGS est établie et qu'on entre dans la phase active de réalisation de travaux, le syndicat mixte peut être amené à assurer la maîtrise d'ouvrage d'équipements, comme des stationnements et travaux de voiries, des maisons de sites, des sanitaires, de la signalétique, de la création de sentiers. Le syndicat mixte peut également être amené à exploiter et gérer ces équipements et services, et éventuellement percevoir des recettes auprès des visiteurs. Dans ce cas, on n'est plus dans un syndicat mixte d'étude générale ou d'animation, mais dans un syndicat mixte qui assure des compétences opérationnelles avec maîtrise d'ouvrage. Il convient de s'assurer que ces compétences lui ont été transférées



par les communes ou communauté de communes qui y adhèrent. Car le principe d'une compétence est d'être exclusive (elle ne peut être assurée par 2 structures à la fois), ce qui signifie que les collectivités doivent s'être mises d'accord sur les partages pour transférer clairement les compétences concernées. Le syndicat mixte de grand site assurera la maîtrise d'ouvrage d'un équipement donné, en lieu et place de la communauté de commune ou de la commune. Ce transfert se traduit par un transfert en matière financière, patrimoniale, de personnel, de responsabilité.

Exemple : un syndicat mixte de Grand Site veut réaliser une maison de site, ayant une vocation d'accueil du public du Grand Site, d'information et de pédagogie sur le site, d'information touristique sur la région, etc. Il est prévu qu'il assure la maîtrise d'ouvrage des travaux et qu'il l'exploite ensuite. Il recevra des financements de ses membres et des subventions pour les travaux (et éventuellement pour financer sa gestion) et deviendra propriétaire de l'équipement. Pour ce faire, il doit s'assurer d'en avoir la compétence, c'est à dire que les communes ou les communautés de communes se dessaisissent de cette compétence pour la lui transférer.

Aujourd'hui ce travail devrait être simplifié par le fait que les statuts des communautés de communes doivent définir de façon précise les actions d'intérêt communautaire (et ne plus se satisfaire de formules trop larges du type « toute action concourant à la mise en valeur touristique du territoire de la communauté de communes »). Les syndicats mixtes de Grand Site et les communautés de communes doivent donc travailler ensemble pour se répartir les compétences et opérer les transferts de compétences qui en découlent.

A la différence d'une compétence transférée par une communauté de commune, l'adhésion du conseil général ou du conseil régional au syndicat mixte n'entraîne pas pour ces deux collectivités le dessaisissement de leur compétence.

► Cf. *Le syndicat mixte, 125 questions/réponses* : question 49.



Est-il indispensable de clarifier la notion de compétences ou de missions dans les statuts (objet) ? Dans le cas des Grands Sites, n'a-t-on pas intérêt à rester un peu flou dans l'objet du syndicat mixte ?



Réponse

Il faut en effet clarifier l'objet du syndicat mixte d'un Grand Site, afin de préciser :

- ce qui relève des missions de coordination, d'animation, de mise en cohérence... Si le syndicat mixte n'a que ce rôle, il s'apparente à un syndicat mixte d'étude, d'animation, de préfiguration. Ce peut être le cas au démarrage d'une réflexion GS.
- ce qui relève de la mise en œuvre d'actions précises dans lequel le syndicat mixte peut avoir un rôle de maîtrise d'ouvrage pouvant nécessiter la passation de marchés publics. Ceci signifie que le syndicat mixte exercera des compétences en lieu et place des communes ou des communautés auxquelles les communes ont transféré ces compétences. Ces compétences doivent être précisées dans les statuts du syndicat mixte.

Si on a commencé par constituer un syndicat mixte d'étude (syndicat mixte de préfiguration), il faudra faire évoluer ses statuts pour qu'il puisse passer à une phase de maîtrise d'ouvrage et d'exploitation d'un équipement.

Lorsque ses statuts prévoient qu'il assurera la maîtrise d'ouvrage, il faudra veiller à ce que les communes ou les communautés lui aient transféré cette compétence (principe d'exclusivité) ce qui passera souvent par une précision des statuts des communautés mentionnant l'adhésion au syndicat mixte pour tout ou partie de la compétence intercommunale.

Si une commune n'a pas transféré cette compétence à la communauté de communes, c'est la commune qui devra adhérer en direct au syndicat mixte.

En pratique, les statuts de nombreux syndicats mixtes de Grands Sites sont très généraux et restent peu précis, sans que cela, pour l'instant, ne les empêche d'agir ou ne les bloque vis-à-vis des intercommunalités (ex Puy Mary, Pointe du Raz).

Mais on n'est pas à l'abri d'un recours (d'une collectivité membre, de l'Etat, ou d'un prestataire dans le cadre de la contestation d'un marché public qui plaiderait l'incompétence du maître d'ouvrage, par exemple), et d'une injonction de remise à plat des choses.

Un syndicat mixte dont les compétences transférées ne seraient pas précises ne pourrait constituer sans risque des réserves foncières ni recourir à l'expropriation pour cause d'utilité publique.

► Cf. *Le syndicat mixte, 125 questions/réponses* : questions113-114



**Pourrait-on définir l'objet du syndicat mixte ainsi :
« toute opération qui permet la préservation, la gestion
et la valorisation du grand site »?**



Réponse

L'action d'un syndicat mixte de Grand Site qui veut assurer la maîtrise d'ouvrage doit reposer sur un transfert de compétences précises.

Il faut définir des missions générales (coordination, mise en cohérence...) ET des actions précises en tant que compétences opérationnelles transférées.



**Pourrait-on définir l'objet du syndicat mixte ainsi :
« mise en œuvre du programme Grand Site figurant à la convention
Opération Grand Site » ?**



Réponse

La seule référence à la convention d'OGS, même annexée aux statuts, ne paraît pas suffisante pour permettre au syndicat mixte d'assurer la maîtrise d'ouvrage d'opérations, de même que la référence à la charte (« toute action visant à la réalisation de la charte du Parc ») n'est pas suffisante pour définir l'objet d'un syndicat mixte de PNR.



Concrètement, comment procéder pour clarifier l'objet des syndicats mixtes de Grands Sites ? Quelle méthode adopter ? Quel acte doit officialiser le transfert de compétences d'une commune à un syndicat mixte ou d'une communauté de communes à un syndicat mixte ?



Réponse

Lorsque les communautés de communes préexistent à la création du syndicat mixte du Grand Site :

- les porteurs du projet du syndicat mixte doivent examiner un à un les statuts des communautés de communes existantes
- les communautés peuvent utilement se concerter sur les compétences qu'elles souhaitent voir exercer par le syndicat mixte en leur lieu et place et les compétences qu'elles souhaitent conserver
- si les communautés veulent adhérer au syndicat mixte pour transférer des compétences qu'elles exerçaient jusqu'alors, elle doivent obtenir l'accord des communes (délibération des conseils municipaux) à la majorité qualifiée de création sauf si les statuts prévoyaient déjà la possibilité d'adhérer par simple délibération du conseil communautaire.

Lorsqu'une communauté de communes se crée après la création du syndicat mixte du Grand Site :

- les communes doivent chercher à ne pas transférer à la communauté une compétence qu'elles auraient déjà confiée au syndicat mixte (à moins d'un travail concerté d'ajustement des deux statuts).

Dans tous les cas, un travail de concertation étroite doit être engagé entre le syndicat mixte, les intercommunalités et les communes.

Exemple : Une communauté de communes peut avoir la compétence « tourisme » et adhérer au syndicat mixte pour une partie de cette compétence. Trois possibilités se présentent :

- soit la communauté de communes prend cette compétence pour la déléguer entièrement au syndicat mixte (ce qui, en l'état des textes en matière de tourisme, est aujourd'hui limité à certaines conditions de gestion pour les offices de tourisme)
- soit la communauté de communes peut ne vouloir gérer qu'un plan d'eau par exemple : elle le définit précisément dans ses statuts et délègue les autres compétences prises dans le domaine du tourisme au syndicat mixte du Grand Site (les compétences tourisme du syndicat mixte sont définies en complément des domaines exercés directement par la communauté de communes)
- soit la communauté de communes prend la compétence tourisme à l'exclusion de telle ou telle action précise qui reste communale et qui sera exercée par le syndicat mixte (les compétences tourisme du syndicat mixte seront alors définies explicitement et justifient l'adhésion des communes au syndicat mixte).



Un syndicat mixte peut-il intervenir sur du patrimoine privé et financer des actions sur ce patrimoine ? A quelles conditions ? Quelles précautions prendre ?



Constat

Sur un Grand Site, la maîtrise foncière publique est rare et de nombreuses actions de réhabilitation concernent des terrains ou bâtiments privés, ou du petit patrimoine (lavoirs, murets, chemins...).



Réponse

Afin de ne pas s'exposer au risque de requalification en libéralité d'une aide financière publique apportée à un particulier pour son patrimoine privé, il importe d'encadrer très précisément par convention avec le propriétaire les conditions d'une telle aide. Il faudrait notamment faire ressortir les contreparties auxquelles le bénéficiaire s'engage au titre de l'intérêt général de l'action dûment exposée.

CHAPITRE 2

THÈME SUPERPOSITION SYNDICAT MIXTE / EPCI

QUESTIONS 7 À 10



Constat général

Un territoire de Grand Site ne correspond généralement pas au territoire de structures déjà existantes (communes, communautés de communes, pays, etc...).

La notoriété de ces sites et le poids technique et financier des OGS (coût des investissements et de la gestion), conduisent les communes concernées à vouloir impliquer des partenaires publics plus forts, le conseil général, les EPCI...)

Le territoire d'adhésion et le territoire d'action se recoupent rarement exactement, ce qui pose des problèmes de représentation et de poids des communes directement concernées dans les décisions et de détermination du niveau et de la base des participations financières des différents membres.



Communes, EPCI, quelles sont les règles d'adhésion au syndicat mixte ?



Réponse

Une commune et une communauté de communes à qui elle a délégué ses compétences ne peuvent adhérer à un même syndicat mixte pour les mêmes compétences, puisqu'une même compétence communale ne peut pas être déléguée deux fois, une fois à la communauté de communes, une autre fois au syndicat mixte (*Le syndicat mixte, 125 questions/réponses* : question 74). Mais le cas peut se présenter si la commune et la communauté de communes n'adhèrent pas pour les mêmes compétences. Dans ce cas, le syndicat mixte est donc obligatoirement « à la carte », la communauté de communes adhérant pour une partie des compétences du syndicat mixte, la commune pour une autre partie des compétences du syndicat mixte.

Lorsqu'une communauté de communes a délégué des compétences à un syndicat mixte, elle en est dessaisie et son action se trouve limitée à la représentation de ses délégués au sein du comité syndical et au paiement des contributions statutaires. (*Le syndicat mixte, 125 questions/réponses* : question 70).

Une communauté de communes ne peut se dessaisir de l'ensemble de ses compétences. (*Le syndicat mixte, 125 questions/réponses* : question 71). Les compétences transférées au syndicat mixte doivent être limitées, dans le cadre d'une volonté commune des deux structures de se répartir les rôles dans certains domaines. Il faut au moins qu'une compétence par bloc de compétences obligatoires demeure à la communauté de communes, ainsi que les compétences optionnelles obligatoires choisies.



Que se passe-t-il si une communauté de communes adhère à un syndicat mixte de Grand Site mais que ce dernier ne concerne qu'un petit nombre de communes de la communauté de communes ?



Réponse

► Cf. *Le syndicat mixte, 125 questions/réponses* : question 75.

Une communauté de communes peut adhérer à un syndicat mixte dont l'action ne concerne qu'une partie seulement de son territoire (certaines de ses communes-membres). Dans ce cas, la communauté de communes délègue au syndicat mixte des compétences dont l'application ne concerne territorialement que certaines communes de la communauté. Elle conserve l'exercice plein et entier de ses autres compétences, y compris dans un même domaine, pour l'ensemble des communes adhérentes.

Dans cette situation, il convient donc de veiller à la précision des libellés des compétences du syndicat mixte pour clarifier, au sein d'un même domaine, ce qui relève respectivement de la communauté de communes et du syndicat mixte.

Exemple : la communauté de communes prend dans sa compétence voirie « création, aménagement et gestion des parkings » et elle adhère, au titre de cette compétence, pour l'objet plus restreint du syndicat mixte qui pourrait être « création, aménagement et gestion des parkings nécessaires à l'accueil du public du Grand Site ».

Pour adhérer au syndicat mixte, la communauté de communes doit consulter l'ensemble de ses membres, sauf dispositions statutaires dérogatoires de la communauté de communes qui prévoieraient que seule la décision du conseil communautaire est nécessaire.

C'est la communauté de communes, membre adhérent, qui désigne ses délégués au syndicat mixte ; elle peut décider de désigner de préférence les représentants des communes territorialement concernées.

La communauté de communes prend en charge le paiement des contributions dues au syndicat mixte sur son budget. L'ensemble des contribuables du territoire intercommunal est donc concerné (et pas uniquement les contribuables des communes territorialement concernées par l'action du syndicat mixte du Grand site).

Néanmoins, la clé de répartition des contributions entre membres adhérents est fixée par les statuts du syndicat mixte. Ceux-ci peuvent donc moduler la contribution due en croisant plusieurs critères (par exemple, le nombre d'habitants, le nombre de communes, etc.) pour éventuellement atténuer la charge supportée par la communauté de communes particulièrement concernée au plan territorial.

En résumé : on n'est pas ici en « représentation substitution » (cas prévu par la loi), mais dans le cas d'une compétence d'intérêt communautaire prise par une communauté de communes qui adhère à ce titre au syndicat mixte pour une compétence dont l'application est distincte de sa propre action (et éventuellement limitée territorialement à certaines communes). C'est la même chose par exemple pour une compétence « entretien de rivière » qui ne concerne directement que certaines communes de l'EPCI.



Une communauté de communes peut-elle n'adhérer à un syndicat mixte que pour une partie des actions du syndicat mixte?



Constat

Certains membres d'un syndicat mixte adhèrent pour toutes les compétences du syndicat mixte, d'autres n'adhèrent que pour certaines compétences. Une communauté de communes peut ne vouloir adhérer à un syndicat mixte que pour une partie seulement des actions menées par le syndicat mixte. C'est le cas par exemple des syndicats mixtes qui assurent, en plus des actions Grand Site, la mise en œuvre d'un SAGE ou Natura 2000 qui concerne un territoire beaucoup plus vaste que le Grand Site, ce qui conduit certaines communautés de communes à n'adhérer que pour le SAGE et d'autres pour le SAGE et l'OGS.

C'est le cas aussi des syndicats mixtes de PNR qui souhaitent assurer des réalisations Grand Site, alors que ces réalisations ne concernent qu'une petite partie des communes du Parc.



Réponse

C'est possible en constituant un syndicat mixte à la carte, les collectivités adhérant pour les missions qui les intéressent et non pour la totalité des missions assurées par le syndicat mixte.

Pour les syndicats mixtes fermés la formule à la carte est possible conformément à la loi. Pour les syndicats mixtes ouverts, la formule est possible conformément aux statuts du syndicat mixte.

La possibilité pour un syndicat mixte de fonctionner « à la carte » doit figurer dans ses statuts, de même que les clés de répartition financière des membres.

La représentation des collectivités adhérentes : les délégués ne prennent part au vote que pour les compétences qu'ils ont délégué (ils ne participent pas au vote lorsqu'il porte sur une compétence que leur collectivité n'a pas transférée au syndicat mixte)

Les contributions des collectivités au budget du syndicat mixte à la carte doivent être proportionnées aux compétences prises. Certaines communautés de communes paieront pour une compétence, certaines pour deux compétences. Les charges d'administration générale sont réparties entre tous les membres dans les conditions prévues par les statuts : à égalité entre les membres ou proportionnées aux compétences confiées au syndicat mixte.



Un syndicat mixte peut-il assurer des missions supplémentaires pour des communes (ou EPCI) qui sont membres du syndicat mixte ? Ou qui ne sont pas membres ? Quel statut de ces missions ? Quel mode de «rémunération» et quel principe de fixation du montant de ces missions ?



Constat

Des syndicats mixtes de Grands Sites sont parfois constitués des collectivités «noyau dur» de l'OGS sur lesquelles les travaux les plus lourds sont à réaliser, alors que des actions d'accompagnement de l'OGS peuvent concerner des communes non membres du syndicat mixte, dans un périmètre plus large.



Réponse

Un syndicat mixte peut intervenir par convention pour une action qui ne relève pas de ses compétences sur le périmètre des communes ou EPCI qui y adhèrent.

S'il a besoin d'intervenir en dehors de ce périmètre, il peut également le faire par convention, en prestation de service rémunérée au coût du service, après éventuelle mise en concurrence par le bénéficiaire de la prestation.

Il est prudent de prévoir dans les statuts du prestataire (ici le syndicat mixte) la capacité de celui-ci à réaliser des prestations dont les conditions d'exécution et de rémunération au coût du service sont précisées par convention. Celle-ci fera à chaque fois l'objet d'une délibération des assemblées respectives autorisant leur exécutif à la signer.

CHAPITRE 3
THÈME INSTITUTIONNEL

QUESTIONS 11 À 18



Une association loi 1901 composée uniquement de communes peut-elle adhérer à un syndicat mixte ?



Constat

Des études préalables d'OGS sont parfois menées par les associations de collectivités afin de prendre le temps de faire mûrir les choses et de préparer un syndicat mixte.



Réponse

Non, une association ne peut adhérer à un syndicat mixte, même à un syndicat mixte ouvert élargi. Elle peut néanmoins participer à un comité consultatif.

Dans le cas d'une association composée uniquement de communes, ce sont les communes qui doivent adhérer directement au syndicat mixte, soit directement, soit au travers de la communauté de communes à laquelle elles ont transféré les compétences concernées.

C'est l'une des différences avec le GIP qui admet une composition ouverte à des personnes morales de droit privé.



Les statuts d'un syndicat mixte peuvent-ils prévoir que les délégués des communautés de communes proviennent des communes les plus concernées par le Grand Site ?



Constat

Une communauté de communes adhère à un syndicat mixte de Grand Site ; le « cœur emblématique » du Grand Site est situé sur 1 ou 2 communes ; ces communes veulent garder la maîtrise de l'OGS et donc être certaines de disposer de délégués de la communauté de commune au syndicat mixte du Grand Site.



Réponse

La communauté de communes désigne ses délégués au syndicat mixte. Elle peut décider de désigner les élus des communes les plus directement concernées.

Les statuts du syndicat mixte peuvent-ils l'obliger à désigner les délégués de telle commune ?

C'est ce que prévoient, par exemple, les statuts du syndicat mixte de la Pointe du Raz :

Le syndicat mixte de la Pointe du Raz prévoit dans l'article 7 de ses statuts : sur les 13 délégués composant le comité syndical :

- 4 délégués du CG
- 9 délégués de la communauté de communes dont 4 membres sont obligatoirement de la commune de Plogoff et 2 obligatoirement de la commune du Cléden-Cap Sizun

Le Bureau est composé de :

- 2 représentants du CG
- 4 représentants de la communauté de communes, dont 2 sont des délégués de la commune de Plogoff et 1 de la commune de Cléden.

Une rédaction formulant une préférence tout en laissant l'assemblée décider souverainement serait sans doute souhaitable. Toutefois, dès lors que les statuts prévoyant une telle obligation ont été acceptés par adhésion au syndicat mixte (après délibérations respectives du conseil communautaire et d'une majorité qualifiée de conseils municipaux), on peut admettre que le pacte statutaire ainsi libellé s'impose à l'assemblée qui l'a approuvé.



Peut-on prévoir de limiter le choix du président parmi les seuls représentants de certaines collectivités ?



Constat

Dans certains Grands Sites, le cœur emblématique du site est localisé sur une seule commune qui souhaiterait conserver un rôle déterminant dans le projet de mise en valeur et de gestion du site. Dans ce cas, le maire de la commune concernée souhaiterait avoir la garantie de présider le syndicat mixte de Grand Site.



Réponse

► Cf. *Le syndicat mixte, 125 questions/réponses* : question 16

Dans un syndicat mixte fermé, on ne peut introduire de limite statutaire au choix du président (même régime que pour l'élection du maire et des adjoints dans une commune).

Dans un syndicat mixte ouvert, une plus grande latitude est offerte. L'élection du président peut être effectuée soit par le comité syndical, soit par le bureau ; les statuts doivent le préciser.

Les statuts ne peuvent pas prévoir que tel maire de telle commune présidera le syndicat mixte, mais peuvent prévoir que le président sera élu par le comité syndical ou par le seul bureau, également, que le président sera choisi dans tel ou tel collège, ou renouvelé toutes les x années. On peut prévoir le principe d'une présidence tournante dans un syndicat mixte. (Attention, dans ce cas à ne pas rendre le fonctionnement trop difficile à moyen terme).

A noter qu'une collectivité territoriale ou un syndicat intercommunal membre d'un syndicat mixte (et non les communautés de communes) peut désigner comme représentant une personne non élue de la collectivité, parmi les citoyens réunissant les conditions requises pour faire partie d'un conseil municipal.



Peut-on prévoir un comité consultatif au sein d'un syndicat mixte ? Qui peut en être membre, l'Etat et ses établissements publics, les associations, les privés ?



Constat

Les Grands Sites nécessitent un partenariat élargi, associant des représentants d'organismes divers ou des personnes qualifiées (scientifiques, experts...). L'association de ces personnes à la vie du Grand Site demande à être structurée et définie dans des règles du jeu un tant soit peu formalisées.



Réponse

► Cf. *Le syndicat mixte, 125 questions/réponses* : question12

Dans le cas d'un syndicat fermé, seuls les membres délibérants (représentant les communes ou communautés de communes) peuvent siéger, délibérer et prendre part au vote. Mais le comité syndical peut prendre une délibération pour constituer un comité consultatif appelé à donner un avis préalable aux réunions du comité. Celui-ci est présidé par un délégué syndical, la délibération doit désigner les membres, nommés pour un an renouvelable.

Les syndicats mixtes ouverts, limités ou élargis, ont toute liberté statutaire (voir pour les détails Le syndicat mixte, 125 questions réponses/question12) pour prévoir un organe consultatif dont le rôle en amont des décisions prises par le comité, peut être systématique ou ponctuel.



Comment déterminer le nombre de voix des différents membres au sein d'un syndicat mixte ? Doit-il être obligatoirement fonction des apports financiers des membres ?



Constat

Un CG peut être le plus gros contributeur au financement du syndicat mixte, mais la ou les communes ou communautés de communes du Grand Site peuvent souhaiter garder la maîtrise du projet et donc avoir un poids supérieur dans le syndicat mixte.



Réponse

► Cf. *Le syndicat mixte, 125 questions/réponses* : question 6

La répartition des sièges n'est pas obligatoirement liée à la proportion des contributions de chaque membre adhérent. Souvent, le critère retenu est celui de la population ; mais on a légalement toute liberté définir librement des critères en fonction des équilibres recherchés entre les partenaires (un ou plusieurs critères croisés). Mais ceci doit être évidemment prévu dans les statuts.

Dans les syndicats mixtes fermés, le principe est de 2 représentants pour chaque membre du syndicat mixte. Mais les statuts peuvent prévoir d'autres règles de représentation, éventuellement combinées, par exemple, en fonction de la population, du nombre de communes dans la communauté de communes, de la superficie du territoire faisant partie du Grand site, etc.

Les statuts des syndicats mixtes ouverts peuvent fixer librement la répartition des sièges (exemple nombre d'habitants, richesse fiscale, contributions...).

La règle de prudence est que les critères de représentation soient les mêmes au sein d'un collège : on ne pourrait sans risque prévoir que dans une commune, la superficie s'applique, et dans telle autre le niveau fiscal, ou le niveau de contribution au syndicat mixte

Dans l'éventualité de statuts d'un syndicat mixte ouvert qui souhaiterait prévoir une répartition des sièges plus favorable aux communes d'implantation du site, il serait sans doute prudent d'identifier des critères objectifs qui écartent les risques de contestation, et déterminés par les contraintes spécifiques quantifiables supportées par les communes (nombre ou importance des équipements d'accueil sur le territoire communal, fréquentation des équipements et infrastructures...). Mais le risque de méconnaître le principe d'égalité devant les charges publiques demeure.

Même remarque pour l'instauration dans les statuts d'une règle de représentation inversement proportionnelle à la contribution, qui présenterait manifestement un même risque.



Un syndicat mixte peut-il inclure l'Etat ? Sinon quelle autre formule permet de le faire ?



Constat

Les Grands Sites sont des sites d'intérêt national (notoriété, prestige...) et relèvent d'une politique nationale, parfois avec des besoins financiers de réhabilitation très importants qui justifieraient que l'Etat ait un rôle dans la structure qui le réhabilite et/ou le gère.



Réponse

Non, l'État ne peut être membre d'un syndicat mixte. En revanche, des établissements publics, comme le conservatoire du littoral ou l'ONF par exemple, peuvent être membres de syndicat mixte ouverts élargis.

L'État peut être membre d'un EPCC ou d'un GIP, ou d'une SEM, autres formules qu'ont adoptées certains Grands Sites : EPCC du Pont du Gard, SEM de Bibracte, GIP des Calanques (hors Grands Sites).



Peut-on prévoir des modalités souples d'évolution des statuts d'un syndicat mixte de Grand Site ? Est-ce recommandé ou risqué ? Comment le prévoir ? Quelles dispositions prendre ?



Constat

Un syndicat mixte de Grand Site peut être amené à évoluer (syndicat mixte à vocation d'étude vers un syndicat mixte à vocation de travaux, etc...), d'autant plus que ses missions ou compétences sont multiples et complexes à définir. Il serait bon que l'évolution des statuts puisse se faire de façon ni trop lourde, ni trop complexe.



Réponse

► Cf. *Le syndicat mixte, 125 questions/réponses* : question 30

Pour les syndicats mixtes fermés : la procédure de modification des statuts passe par une délibération du Comité syndical sur le projet modificatif, notifiée aux membres du syndicat mixte et l'accord d'une majorité qualifiée de membres adhérents, fondée sur la population des communes. Même si une modification est adoptée à l'unanimité du comité, il faut consulter les organes délibérants des membres (c'est à dire consultation des assemblées des entités membres : conseil communautaire pour les communautés de communes).

Pour les syndicats mixtes ouverts : en l'absence de toute précision des statuts, les modifications devront faire l'objet d'une délibération à la majorité des deux tiers des membres qui composent le comité.

Mais les statuts peuvent en disposer autrement en prévoyant des modalités de modification différentes (avec ou sans consultation des membres adhérents, des majorités d'accords variables...). Si une modification doit être adoptée à l'unanimité des membres, conformément aux statuts, c'est ce principe qui doit s'appliquer. Mais il est à l'évidence source de blocage pour l'évolution du syndicat mixte.

La souplesse dans la modification des statuts peut être modulée en fonction du type de modification (contribution, représentation, fonctionnement interne, compétences...). Pour ces dernières, il paraît utile de prévoir dans les statuts une consultation des membres adhérents par un nouveau transfert de leurs compétences.



Un syndicat mixte de PNR peut-il adhérer à un syndicat mixte de Grand Site ?



Constat

Certains Grands Sites sont situés dans le territoire d'un PNR (Gorges du Verdon, Puy-Mary, Puy de Dôme, Blanc Nez - Gris Nez, Bibracte - Mont Beuvray, Cirque de Navacelles...). Si un syndicat mixte spécifique est créé pour le Grand Site, il peut être souhaitable que le syndicat mixte du PNR en soit adhérent. Exemple : le syndicat mixte du Grand Site du Puy Mary dont le syndicat mixte du PNR des Volcans d'Auvergne est adhérent.



Réponse

► Cf. *Le syndicat mixte, 125 questions/réponses* : question 14

Si cette possibilité n'a pas fait l'objet d'interdiction expresse, une circulaire du ministère de l'intérieur estime qu'elle est contraire à la volonté de rationaliser les périmètres. Elle préconise dans ce cas l'adhésion directe des membres du syndicat mixte, ce qui, s'agissant par exemple d'un PNR comportant de nombreux membres et incarnant la cohérence d'un territoire et d'un projet, paraît difficile...

Un arrêt du Conseil d'Etat (5/01/05 société des eaux du Nord, n°265939) avait confirmé cette position. Plus récemment la loi 2006-1537 du 7 décembre 2006 (JO du 8/12) et la loi relative à l'eau et aux milieux aquatiques ont assoupli le principe en permettant une telle adhésion de syndicats mixtes « fermés » à d'autres syndicats mixtes en matière de gestion de l'eau, d'alimentation en eau potable, d'assainissement collectif et non collectif, de collecte ou d'élimination des déchets ménagers et assimilés, de distribution d'électricité ou de gaz naturel. L'article L5711-4 du CGCT qui introduit cette souplesse est applicable aux syndicats mixtes existant à la date d'entrée en vigueur de la loi sur l'eau.

Pour autant ce dispositif nouveau écarte donc l'adhésion de syndicats mixtes relevant d'autres domaines (PNR, Pays, grand site...).

Pour une meilleure lisibilité et par souci de simplification, cette formule reste à éviter.

CHAPITRE 4

THÈME MAITRISE D'OUVRAGE PAR UN SYNDICAT MIXTE

QUESTIONS 19 À 24



Constat général

Les Grands Sites et les Opérations Grands Sites se traduisent souvent par des besoins de travaux lourds (réhabilitation ou création d'équipements d'accueil du public, maisons de sites, parkings, cheminements, etc.), prévus dans le cadre d'un programme défini globalement en concertation avec tous les partenaires.

Les travaux programmés dans le cadre d'une Opération Grand Site sont réalisés :

- en maîtrise d'ouvrage du syndicat mixte compétent
- par d'autres maîtres d'ouvrage, selon les équipements : une commune, un EPCI qui en détient la compétence, le CG, etc.
- par le syndicat mixte et par d'autres maîtres d'ouvrage, selon les équipements.



Un syndicat mixte peut-il assurer seulement des missions de communication, d'études, d'animation, et ne pas assurer la maîtrise d'ouvrage des travaux d'aménagement ou d'équipement qui en découlent ?



Réponse

Oui, le syndicat mixte peut avoir commandé une étude générale préalable à l'OGS, tandis que les réalisations sont assurées par d'autres maîtres d'ouvrages, le syndicat mixte conservant une mission d'animation, de coordination et veillant à la cohérence d'ensemble de l'OGS.



Assurer de la maîtrise d'ouvrage suppose-t-il d'avoir des compétences transférées ? Un syndicat mixte « de mission » peut-il être maître d'ouvrage de travaux sur un Grand Site ?



Réponse

Pour qu'un syndicat mixte assure de la maîtrise d'ouvrage, cela suppose que le syndicat mixte ait la compétence pour réaliser l'équipement prévu. Il faut donc qu'il y ait eu transfert de compétence et que celle-ci figure dans ses statuts suffisamment explicitement pour identifier la capacité opérationnelle du syndicat mixte.



Un syndicat mixte peut-il assurer de la maîtrise d'ouvrage sur un terrain qui serait propriété d'une commune, ou faut-il que le syndicat mixte soit propriétaire du terrain ? Quelle restitution des ouvrages ?



Constat

Un syndicat mixte de Grand Site peut être par exemple conduit à réaliser ou aménager un parking sur un terrain appartenant à la commune.



Réponse

Si le parking est totalement à créer par le syndicat mixte compétent, il faut que la commune cède le terrain au syndicat mixte. Si le parking sur lequel le syndicat mixte compétent doit réaliser puis gérer des aménagements préexiste, la commune met l'équipement à sa disposition au moyen d'un procès-verbal de mise à disposition.

Dès lors que la compétence création aménagement et gestion du parking a été transférée en bloc au syndicat mixte, c'est ce principe de transfert des biens communaux (cession ou mise à disposition), qui s'applique. La commune ne reste maître d'ouvrage que si elle conserve une partie de la compétence. Dans ce dernier cas, la commune peut désigner le syndicat mixte comme maître d'ouvrage délégué.

Si la commune est maître d'ouvrage du parking (car restée compétente), celui-ci ne peut être financé par des subventions qui auraient été versées au syndicat mixte (non compétent) et reversées à la commune.



Un syndicat mixte de Grand Site peut-il assurer des missions de maîtrise d'ouvrage dite « déléguée » ?



Réponse

► Cf. *Le syndicat mixte, 125 questions/réponses* : questions 51

Oui, un syndicat mixte, qu'il soit ouvert ou fermé, peut se voir confier la maîtrise d'ouvrage à titre de mandataire, c'est à dire la réaliser pour le compte d'un tiers (une commune, une communauté de communes, un conseil général...), qu'il soit membre ou non du syndicat mixte, dans les conditions prévues aux articles 3 et 5 de la loi sur la maîtrise d'ouvrage publique du 12 juillet 1985 (contenu et mention obligatoire du contrat). Mais il est prudent que cette possibilité figure explicitement dans les statuts du syndicat mixte.

Dans le cas de subventions reçues pour les travaux (de l'Etat, des CG, du CR) celles-ci peuvent être perçues par le maître d'ouvrage ou, si la convention maître d'ouvrage / mandataire le prévoit, et en accord avec le financeur, par le syndicat mixte, mandataire maître d'ouvrage « délégué ».



Si un syndicat mixte assure la maîtrise d'ouvrage d'un équipement, doit-il le gérer ultérieurement lui-même ou bien en transférer la gestion ? Et inversement, peut-il gérer un équipement pour lequel il n'a pas réalisé la maîtrise d'ouvrage et dont il n'est pas propriétaire ?



Réponse

Ces deux possibilités existent dans la mesure où cela relève de la compétence du syndicat mixte, et où cela figure dans ses statuts.

Par exemple, un syndicat mixte peut assurer la maîtrise d'ouvrage d'un gîte d'étape et le gérer directement ou le donner en gestion à une commune ou à un privé, sur la base d'un accord financier après mise en concurrence.

Dans le cas où le syndicat mixte n'est pas compétent, il peut éventuellement être amené à exploiter un parking pour le compte d'une commune qui en est propriétaire et qui a été maître d'ouvrage de sa réalisation. Il intervient ici comme prestataire, au même titre que n'importe quelle autre entreprise, et une mise en concurrence par la commune est à prévoir.

Si ce parking est payant, la convention peut prévoir que le syndicat mixte perçoit des recettes et reverse à la commune un montant déterminé par la convention. Il peut également gérer, dans les mêmes limites, une maison de site qui appartient à une commune et a été réalisée avec des subventions d'un conseil général.

A noter que si le syndicat mixte intervient hors de ses compétences comme prestataire, il intervient dans le domaine concurrentiel et sera donc candidat, au même titre que d'autres intervenants, dans le cadre de la procédure de mise en concurrence (DSP ou marché public) mise en œuvre par la commune.

Il est donc utile sur ce point de clarifier en amont ce qui relève d'une compétence du syndicat mixte (transfert par les communes, dessaisissement de celles-ci dans la gestion) et d'une prestation au profit de la commune qui doit jouer la concurrence.



Un syndicat mixte peut-il détenir la compétence de déclaration d'utilité publique et exercer le droit de préemption urbain ?



Constat

Conduire une OGS peut nécessiter de recourir à une Délégation d'Utilité Publique (DUP) ou, en cas de déclaration d'intention d'aliéner d'un propriétaire au droit de préemption pour s'assurer la maîtrise foncière avant de réaliser des équipements pour l'accueil du public, par exemple.



Réponse

► Cf. *Le syndicat mixte, 125 questions/réponses* : questions 113 et 114

Un syndicat mixte, ouvert ou fermé est autorisé à constituer des réserves foncières dans la mesure où ses statuts le prévoient.

Il peut recourir à l'acquisition amiable ou, le cas échéant, à l'expropriation pour cause d'utilité publique pour la réalisation d'un objectif correspondant à sa spécialité, l'opération devant relever des compétences énumérées expressément dans ses statuts.

Par exemple : « réalisation et gestion de parkings pour les visiteurs du Grand Site »

Le syndicat mixte en revanche ne peut être titulaire du droit de préemption urbain (DPU) en l'état des textes (art.L211-1 du Code de l'urbanisme).

CHAPITRE 5

THÈME FINANCES ET PERSONNEL

QUESTIONS 25 À 30



Sur quelle base doit être définie la contribution financière de chaque membre au budget du syndicat mixte du Grand Site ?



Constat

Les syndicats mixtes de Grands Sites regroupent des membres disposant de ressources élevées (les conseils généraux ou régionaux) et des membres à faible capacité contributive (petites communes), ce qui peut amener à fixer des contributions plus élevées pour les CG par exemple.



Réponse

► Cf. *Le syndicat mixte, 125 questions/réponses* : questions 82 et 92

Il convient de distinguer :

1. les dépenses de fonctionnement du syndicat mixte du Grand Site, qui se composent :
 - des dépenses d'administration générale, à partager entre tous les membres selon des proportions à fixer dans les statuts ;
 - des dépenses de fonctionnement, liées à la mise en œuvre d'actions ou de gestion d'équipements qui peuvent ne pas concerner tous les membres toutes au même titre (cas de syndicat mixte à la carte).
2. les dépenses d'investissement du syndicat mixte. Dans le cas des Grand Site, ces dépenses sont couvertes :
 - soit par des subventions provenant de collectivités membres du syndicat mixte, (par exemple de la part du conseil général ou des communes),
 - soit par des subventions provenant d'organismes non membres du syndicat mixte (exemple subventions Etat, Europe...).
 - la part d'autofinancement des investissements par le syndicat mixte reste généralement relativement faible.

Chaque membre supporte la charge des compétences transférées ainsi qu'une part des dépenses d'administration générale du syndicat mixte.

Dans les syndicats mixtes fermés comme dans les syndicats mixtes ouverts, ce sont les statuts du syndicat mixte qui fixent les critères de contribution des membres (à l'administration générale et au fonctionnement) et donc les clés de répartition des contributions dues par chaque adhérent.

Dans le cas d'un syndicat mixte « à la carte », lorsqu'une communauté de communes adhère pour une partie seulement des compétences du syndicat (exemple, création de maisons de site dans les vallées périphériques, mais pas la réalisation des équipements de stationnement et d'accueil au cœur du site), les statuts fixent les contributions de chacun.



Quelle est la situation d'un syndicat mixte au regard de la TVA ?



Réponse

► Cf. *Le syndicat mixte, 125 questions/réponses* : questions 94 et 95

Tant qu'un syndicat mixte est fermé ou ouvert limité, il est éligible au FCTVA.

Si le syndicat mixte est ouvert élargi (par exemple s'il inclut la CCI), on ne rentre plus dans le champ d'application du FCTVA.

En conséquence, un syndicat mixte de Grand Site qui réalisera des investissements, a intérêt à opter pour la formule soit d'un syndicat mixte fermé, soit d'un syndicat mixte ouvert limité et exclure la formule d'un syndicat mixte ouvert élargi.

Il est rappelé par ailleurs que tout syndicat mixte, dans le cadre d'actes à caractère industriel et commercial, relève du régime de TVA droit commun.



Les règles de contribution financière des membres peuvent-elles être différentes pour le fonctionnement et pour l'investissement ?



Réponse

Les statuts peuvent prévoir des clés de répartition différentes pour les dépenses d'investissement et de fonctionnement du syndicat mixte.



Comment répartir le coût d'un investissement qui ne profite pas de la même façon à tous les membres? Peut-on prévoir des modulations de financements entre les membres ?



Constat

A l'occasion d'un gros investissement (exemple un parking), ce qui reste à la charge du syndicat mixte (hors subventions) peut représenter un montant élevé que certaines communes éloignées ne veulent pas assumer.



Réponse

Les statuts peuvent prévoir des clés de répartition selon des critères (par exemple) physiques adaptés aux opérations (nombre d'équipements réalisés, valeur des équipements réalisés sur le territoire...). Chaque membre reste redevable d'une part de la contribution qui est une dépense obligatoire.



Un syndicat mixte peut-il créer une régie ? Dans le cas d'un syndicat mixte à la carte qui réalise des missions plus larges que le Grand Site (ex SAGE, PNR ...), est-ce intéressant d'autonomiser l'action Grand Site par la création d'un budget en régie ?



Réponse

Le syndicat mixte peut mettre en place une régie pour gérer directement un service. Selon la nature de celui-ci, le choix d'une régie avec autonomie financière ou personnalisée pourra être préféré. A défaut, l'externalisation du service demeure possible.



Quel est le statut du personnel d'un syndicat mixte ? Un syndicat mixte peut-il embaucher des contractuels non titulaires de concours de la fonction publique territoriale. Si oui, faut-il le préciser dans les statuts et quelle grille de salaire appliquer ?



Réponse

► Cf. *Le syndicat mixte, 125 questions/réponses* : questions 104 et 105

Le personnel d'un syndicat mixte de Grand Site fermé ou ouvert limité est soumis au statut de la fonction publique territoriale.

Il peut à ce titre, dans les conditions de l'article 3 de la loi du 26 janvier 1984 relative au statut général de la FPT, recruter des agents non titulaires dans des conditions contractuelles assouplies, par la loi du 26 juillet 2005 en matière de reconduction des contrats à durée déterminée et de transformation en contrat à durée indéterminée en cas de renouvellements successifs de contrats à durée déterminée.

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

Les ouvrages de cette collection rassemblent les principales questions soulevées par un thème général ou spécifique. Elles permettent de faire le point sur un sujet et sont utiles aux élus et agents des collectivités territoriales et des intercommunalités dans la mise en œuvre, selon les titres, de structures ou de compétences.

Ces ouvrages sont pour la plupart remis à jour régulièrement, en fonction des évolutions législatives ou réglementaires.

Elles sont disponibles en format de livre ou numériques sur le site :

<http://www.questions-reponses-mairieconseils.net/>

Déjà parus dans la collection Questions / Réponses

<i>Dernière version</i>	<i>Titres</i>	<i>Format</i>	<i>Référence</i>	<i>Prix TTC</i>
2002	50 questions sur l'articulation des territoires : Pays, PNR, agglomérations, Intercommunalités	A4 - 118 pages	E38	15,24 euros
2005	Le syndicat mixte - 125 Questions réponses	A4 - 160 pages	E39	18 euros
2005	Panorama des ressources intercommunales	En ligne	E40	Libre accès
2005	68 réponses à des questions communales	En ligne	E74	Libre accès
2006	Le transfert des biens liés aux transferts des compétences : 59 questions-réponses	A4 - 88 pages	E71	18 euros
2006	Les Syndicats mixtes de Parcs naturels régionaux : réponses et commentaires à 21 questions spécifiques	A4 - 48 pages	E77	Libre accès
2007	Les syndicats mixtes et la gestion des Grands Sites : 30 questions-réponses	A4 - 48 pages	E86	Libre accès

Tous ces documents peuvent être consultés sur www.mairieconseils.net

conception et réalisation graphique
studio graph 01 45 07 01 95

Imprimé en mars 2007

Ces dernières années ont vu la montée en puissance des syndicats mixtes créés par les collectivités afin d'assurer la préservation, la mise en valeur et la gestion des Grands Sites. Mairie-conseils Caisse des Dépôts a apporté son appui aux collectivités concernées et les a aidées à résoudre les questions particulières posées par les syndicats mixtes de Grands Sites.

Ce document a été finalisé par Etienne Faure, juriste, avec l'appui de Yves Gorgeu, directeur d'études à Mairie-conseils à partir d'un texte établi par Anne Vourc'h, directrice du Réseau des Grands Sites de France, dans le cadre de la convention de partenariat entre la Caisse des Dépôts et le Réseau des Grands Sites de France. Il complète ainsi les travaux menés depuis plusieurs années par Mairie-conseils sur les syndicats mixtes, *125 questions/réponses sur le syndicat mixte* actualisé en septembre 2006 et *Les syndicats mixtes de Parcs naturels régionaux* publié en juillet 2006.

QUESTIONS / RÉPONSES



mars 2007

ISBN : 978-2-916513-10-2
ISSN : 1953-258X

Commande

Référence : E86
Mairie-conseil diffusion
SDL329
16, rue Bertholet
94110 Arceuil
Tél : 01 58 50 17 00
Fax : 01 58 50 00 74
www.mairieconseils.net