

Organisation et fonctionnement de groupes territoriaux complexes : les « nouveaux » syndicats mixtes fermés

La loi du 12 Juillet 1999, relative au fonctionnement et à la simplification de la coopération intercommunale avait, parmi ses objectifs, celui de simplifier la carte de l'intercommunalité. Cette simplification passe notamment par la rationalisation des enchevêtrements de compétences déléguées par les communes aux divers EPCI auxquels elles appartiennent, rationalisation qui constitue le fondement de certaines dispositions introduites quant aux syndicats de communes.

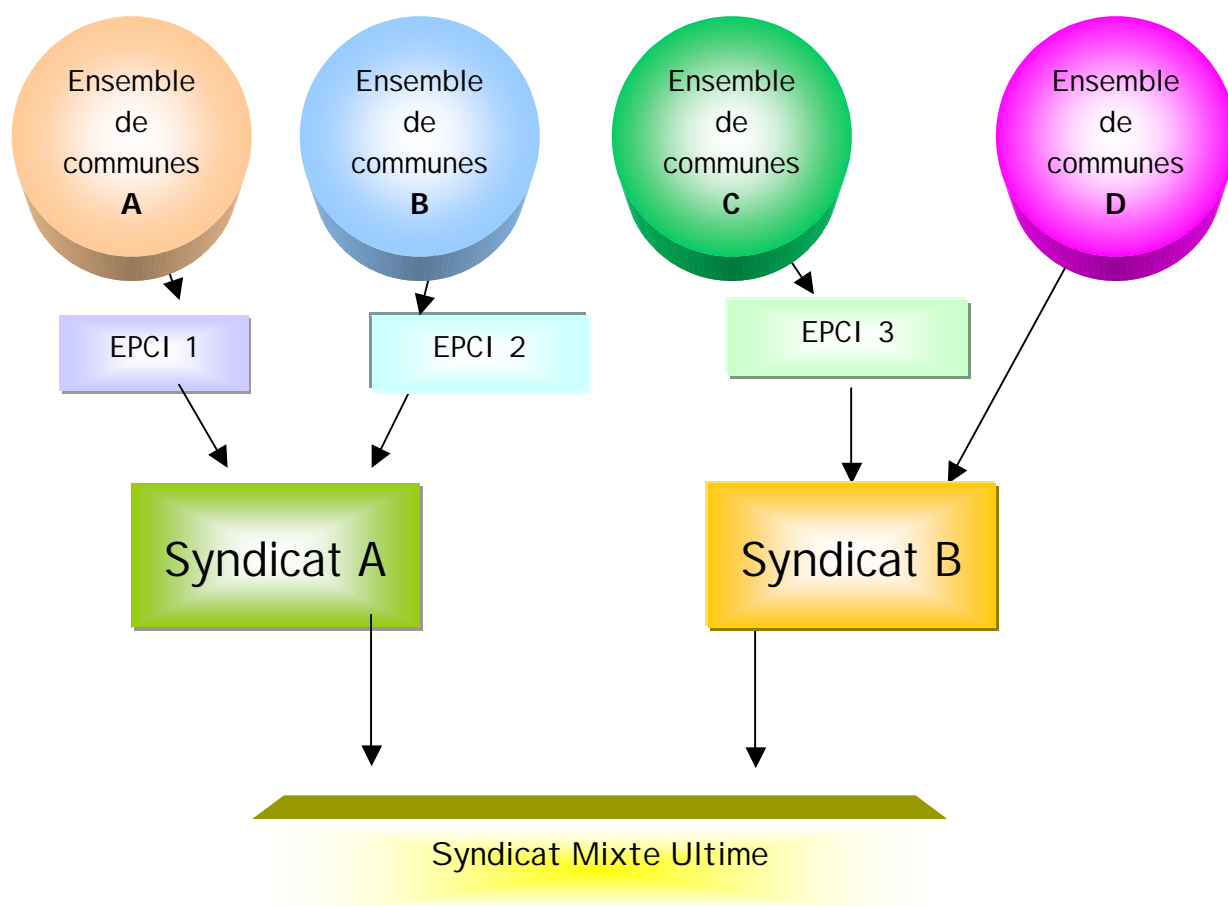
L'impossibilité générale de déléguer à deux EPCI une même compétence communale, les nouvelles dispositions concernant la compétence « élimination des déchets », tendent à réduire considérablement le champ des transferts « dits » en étoile de la commune vers une « multitude de syndicats » (qu'il conviendrait plutôt de qualifier de transferts horizontaux). Pour autant, ceci ne conduit pas mécaniquement à limiter le nombre de syndicats de communes. On assiste au contraire souvent à la mise en place de véritables groupes territoriaux, « grappes » complexes associant des communes, des EPCI à fiscalité propre, quelques syndicats de communes, le tout convergeant in fine vers un syndicat mixte fermé, syndicat mixte assurant la réalité de l'exercice de telle ou telle compétence¹ et constituant la partie ultime de la chaîne de délégation de compétences (syndicat mixte ultime). On est alors ici dans une logique de transferts successifs de compétences, transferts qualifiés de transferts en cascade, et qui constituent des transferts verticaux.

Cette nouvelle donne résulte d'un processus initié dans la loi de février 1992. Le législateur de 1992 avait en effet innové, face aux problèmes de restructuration territoriale. Le mécanisme de représentation substitution, qui assurait « de droit » la substitution des EPCI à fiscalité propre aux communes dans les syndicats de communes préexistants (à l'exclusion des cas de parfaite identité de périmètre ou d'inclusion des syndicats dans le périmètre des communautés concernées) avait conduit à la constitution de syndicats mixtes « implicites », aux contours géographiques « flous » et fonctionnant, dans certains cas, à la carte.

La loi Chevènement est venue partiellement réordonner ce système. Elle a posé en effet un principe général interdisant la représentation substitution pour les communautés d'agglomération et les communautés urbaines, y préférant la règle générale du retrait des communes concernées par ce type d'établissement public de coopération intercommunale. Cette disposition a été accompagnée de la seule possibilité d'adhérer à des syndicats (mixtes) dans les cas où le syndicat englobe la communauté concernée. Ceci modifie, dans l'espace urbain, considérablement les choses et pas seulement pour les communes concernées par la communauté d'agglomération ou la communauté urbaine. Lorsqu'une commune se retire (ou est retirée d'office) d'un syndicat, c'est tout le périmètre syndical qui est évidemment concerné, c'est-à-dire que c'est toute une forme d'organisation intercommunale de production des biens et services publics locaux qui est à « reprendre ».

¹ L'association avec le Conseil Général, ou avec d'autres « partenaires », peut amener à la constitution de syndicats mixtes ouverts, qui relèvent de la même logique de groupe territorial, mais ne sont pas régis, du point de vue des domaines ici étudiés, par les mêmes articles du code général des collectivités territoriales.

On pressent, au travers de diverses mesures adoptées depuis (concernant le mode de gestion de certaines compétences)², que cette tendance devrait s'accroître dans les années à venir notamment, peut être, pour les communautés de communes. Le rapport Mauroy envisage en effet, dans sa proposition 4 de simplifier le paysage intercommunal en facilitant à terme la dissolution des syndicats et en réservant l'adhésion d'un syndicat aux seules intercommunalités à fiscalité propre. La constitution de véritables groupes territoriaux devrait donc être une des conséquences indirectes fortes des lois successives en matière d'intercommunalité et d'administration territoriale, groupes territoriaux dans lesquels les EPCI à fiscalité propre pourraient jouer un rôle clé dans « l'organisation du pouvoir ».



En effet, la transformation en syndicats mixtes fermés de syndicats de communes préexistants est de nature à modifier la portée des règles applicables pour des actes essentiels de leur fonctionnement. Il s'agit notamment des règles relatives au mode de désignation des délégués composant le Comité du syndicat mixte, et des règles à appliquer pour « calculer » (et obtenir...) les majorités qualifiées nécessaires à l'adhésion ou au retrait de communes, comme aux modifications statutaires concernant les compétences.

La chaîne de délégation de compétences, jusque là bilatérale, tend à devenir algorithmique, et le processus délibératif à mettre en œuvre pour décider des modifications affectant les syndicats

² notamment l'élimination des déchets des ménages, mais aussi l'application conjointe de différentes règles en matière de transport urbain.

mixtes concernés doit être précisé. Il n'est pas rare en effet que l'on ait aujourd'hui à traiter les points suivants :

- ❑ la création d'une communauté d'agglomération entraînant (par exemple) le retrait automatique des communes des syndicats dont les compétences chevauchent celles de la Communauté, comme l'élargissement de syndicats ou de communautés de communes adhérant au syndicat mixte ultime (en bout de chaîne) sont autant de facteurs de nature à modifier les conditions de représentation des uns et des autres dans le Comité de ce syndicat ultime.

Admettons pour illustration le cas suivant : une partie des communes de l'ensemble A se retire de l'établissement public 1 (voir schéma).

Celui-ci demeure pourtant toujours membre du syndicat A, lui même membre du syndicat mixte ultime. Le retrait de ces communes entraîne le départ des délégués de ces communes du conseil délibérant de l'établissement public 1.

- ❑ Que se passe-t-il quant à la composition du comité syndical A, dès lors qu'il conserve toujours le même nombre de membres (2 syndicats), qui n'ont pas été, eux, retirés et dont les représentants peuvent être en réalité des délégués issus des communes qui se sont, elles, retirées de l'établissement public 1 ?
- ❑ Que se passe-t-il si le Président du syndicat mixte ultime a besoin de convoquer son Comité syndical ? Qui doit être convoqué à ce comité, sachant que ce syndicat n'a connu aucune procédure de retrait, mais qu'il peut avoir comme délégués des représentants du syndicat A représentant de l'établissement public 1 au titre de communes qui ont été retirées ?

Ces exemples ne sont pas exclusifs. Ils peuvent tout aussi bien correspondre aux cas de demande d'adhésion de telle ou telle commune à tel ou tel EPCI situé dans le groupe territorial.

- ❑ à l'issue d'une transformation du « paysage intercommunal », certaines communes faisant partie de l'ensemble des communes D (c'est-à-dire adhérant directement au Syndicat B) demandent à s'en retirer. Qui doit délibérer pour accepter leurs demandes de retrait ?
 - ❑ **L'ensemble des communes de type D et C ?** Mais quel est alors l'EPCI qui transmet la demande de retrait aux communes de l'ensemble C appelées à délibérer ? Le syndicat B ? Elles n'en sont pas membres ? L'EPCI 3 ? Il n'a pas été associé...
 - ❑ **L'ensemble des communes de type D et l'organe délibérant de l'EPCI 3 ?** Mais alors comment se calcule la minorité de blocage prévu par les textes pour constater l'acceptation du retrait ?
 - ❑ **L'ensemble des communes de type D et de type C et l'organe délibérant de l'EPCI 3 ?** Que se passe-t-il en matière de décision de retrait si le l'organe délibérant de l'EPCI 3 vote contre, alors que les communes qui le composent votent favorablement et que la majorité nécessaire à accorder le retrait est réunie ?

Là encore, les questions posées quant au retrait de tel ou tel membre peuvent se poser, dans les mêmes termes, pour enregistrer les demandes d'adhésion.

1. LES TEXTES RÉGISSANT LES SYNDICATS MIXTES FERMÉS

Le Code Général des Collectivités Territoriales fixe le fonctionnement des syndicats mixtes composés exclusivement de communes et d'établissements de coopération intercommunale (syndicats de communes, communautés de communes, communautés d'agglomération ou communautés urbaines) en un article unique, l'article L5711-1.

Art. L. 5711-1. Les syndicats mixtes constitués exclusivement de communes, et d'établissements publics de coopération intercommunale sont soumis aux dispositions des chapitres Ier et II du titre Ier du livre II de la présente partie.

Cela signifie que les syndicats mixtes fermés sont régis par les dispositions du code général des collectivités territoriales applicables aux EPCI (dispositions générales) et aux syndicats de communes composés de communes.

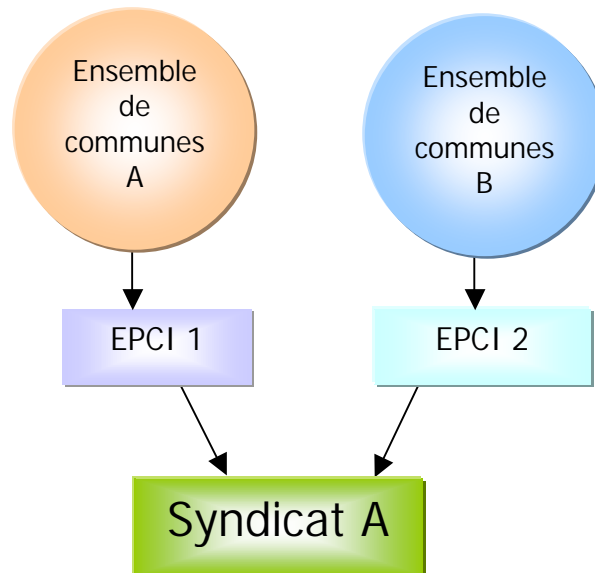
Il convient en effet d'entendre par « présente partie », la partie 5 du CGCT consacrée à la coopération intercommunale. Le chapitre 1 du titre Ier du livre II de cette 5^{ème} partie du CGCT est en effet le chapitre intitulé « Dispositions communes » et comporte les articles L5211-1 à L5211-58 du CGCT, le chapitre II étant lui intitulé « Syndicats de communes » et comportant les articles L 5212-1 à L5212-34.

Si la réponse aux questions soulevées doit donc être recherchée dans les articles référencés, cet article L5711-1 du CGCT fixe un principe général extrêmement important pour évaluer des solutions juridiques à mettre en œuvre face à tout problème posé.

En effet, les deux chapitres mentionnés définissent l'ensemble des règles régissant les relations entre un syndicat composé exclusivement de communes et ces mêmes communes, et les règles de fonctionnement interne de ce syndicat. La loi faisant obligation de considérer qu'un syndicat mixte fermé est strictement régi par les mêmes dispositions, on est alors conduit à considérer que les règles régissant le fonctionnement d'un syndicat mixte fermé sont les mêmes que celles régissant un syndicat de communes, et que les règles régissant les relations entre un syndicat mixte fermé et ses membres sont strictement les mêmes que celles régissant les relations entre un syndicat de communes et ses communes membres. Ceci revient à dire qu'il convient de considérer, pour l'application des chapitres I et II du livre II de la 5^o partie du CGCT, que chaque EPCI membre du syndicat mixte « compte » comme une commune et non comme autant de communes que celles qu'il représente lui même.

Les exemples suivant illustrent notre propos.

1^o cas

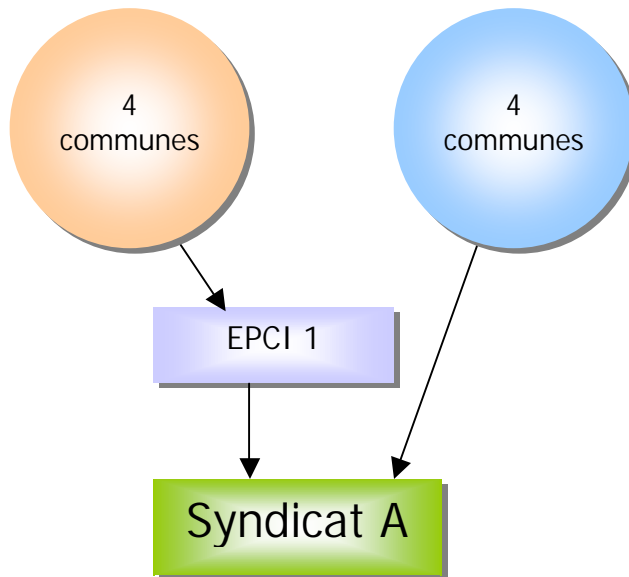


Dans ce cas de figure, les établissements publics de coopération intercommunale 1 et 2 sont chacun composés de diverses communes membres. Le syndicat mixte fermé doit s'analyser comme ayant pourtant deux membres, membres soumis au regard du syndicat mixte aux mêmes obligations que celles qui seraient imposées à deux communes ayant créé un syndicat de communes. Le nombre de communes associées au niveau intermédiaire n'a donc aucune importance pour l'application des règles du Code Général des Collectivités Territoriales au cas du syndicat mixte situé en bout de chaîne.

Il s'agit ici de considérer non pas l'ensemble de la chaîne de délégations successives de compétences, mais la seule délégation entre le dernier niveau et le syndicat mixte. Dès lors, pour chaque question juridique posée au niveau du syndicat mixte, la réponse doit être cherchée dans les articles du Code Général des Collectivités Territoriales relatifs aux procédures à mettre en œuvre pour un syndicat de communes composé de deux communes.

Cette solution nous semble bien la seule juridiquement correcte, notamment parce que si un des 2 EPCI de dernier niveau se retirait, le syndicat mixte serait évidemment dissous (ne comprenant plus qu'un membre), et ce, même si ce membre représentait lui un nombre important de communes.

2° cas



Dans cet exemple, le syndicat mixte est composé de 4 communes isolées et d'un établissement public associant lui même 4 autres communes.

L'application stricte des principes définis plus haut doit amener à considérer que le syndicat mixte est composé de 5 membres (et non de 8), et que chacun des membres doit être considéré, au regard des règles régissant sa relation au syndicat mixte, comme serait considéré un syndicat de communes composé de 5 communes. Il serait, au regard de l'article L5711-1, incorrect, nous semble-t-il, de considérer que ce syndicat mixte est en fait composé de 8 communes, voire de 9 membres implicites (8 communes et un EPCI).

Une fois définie la portée générale des dispositions de l'article L5711-1 du CGCT relatif aux syndicats mixtes fermés, les principes qu'il pose peuvent être illustrés dans le cadre des deux questions générales soulevées.

2. LA QUESTION DE LA COMPOSITION DE L'ORGANE DÉLIBÉRANT DU SYNDICAT MIXTE ULTIME.

La mise en œuvre des principes précédents conduit à considérer que la composition du Comité syndical d'un syndicat mixte fermé ne peut être affectée que par des modifications touchant la qualité de ses propres membres (retrait d'un de ses membres, adhésion d'un nouveau membre), mais n'est en aucune façon concernée par des modifications touchant la composition de l'organe délibérant de l'un ou de l'autre de ses membres.

Autrement dit :

- o Toute modification concernant la composition du syndicat mixte (constatée alors par une modification des statuts du syndicat mixte et par un arrêté préfectoral transmis à ce syndicat mixte), a un impact sur la composition de son organe délibérant
- o A l'inverse, les modifications dans la composition d'un des EPCI membres du syndicat mixte n'ont aucune incidence sur la composition de l'organe délibérant de ce dernier

Cette conséquence juridique de l'article L5711-1 est en sus compatible avec les règles juridiques applicables tant à la composition du Comité du syndicat mixte, qu'au processus de désignation des délégués.

2.1 Le processus de désignation des délégués au Comité du Syndicat mixte

L'article L5211-7 prévoit :

« I. Sans préjudice des dispositions du troisième alinéa de l'article L. 5212-7 et de l'article L. 5215-10, ces délégués sont élus par les conseils municipaux des communes intéressées parmi leurs membres, au scrutin secret à la majorité absolue. Si, après deux tours de scrutin, aucun candidat n'a obtenu la majorité absolue, il est procédé à un troisième tour et l'élection a lieu à la majorité relative.

« En cas d'égalité des suffrages, le plus âgé est déclaré élu.

« II. - Les conditions d'éligibilité, les inéligibilités et les incompatibilités applicables aux membres des organes délibérants des établissements publics de coopération intercommunale sont celles prévues pour les élections au conseil municipal par les articles L. 44 à L. 46, L. 228 à L. 237 et L. 239 du code électoral.

« Les agents employés par un établissement public de coopération intercommunale ne peuvent être désignés par une des communes membres pour la représenter au sein de l'organe délibérant de cet établissement.

Il ressort de cet article que, dans un syndicat mixte fermé, les délégués au Conseil du syndicat sont élus par les communes directement membres du syndicat mixte, et par les EPCI eux mêmes membres du syndicat mixte. Dans ce dernier cas, aucune consultation des communes membres de l'EPCI qui désigne ses délégués n'a à être mise en place.

La conséquence de ce principe pour un syndicat mixte est que les délégués qui représentent ses différents membres sont élus par les organes délibérants de ce dernier à savoir les Conseils Municipaux des communes membres, les Conseils Communautaires des communautés membres, ou encore les Comités Syndicaux des syndicats membres. Pour que cette élection ait lieu, il convient que la qualité de membre soit attestée, c'est-à-dire que l'arrêté constatant l'adhésion de la commune ou de l'EPCI ait été pris.

Ainsi, un syndicat mixte doit considérer que sont membres de son Conseil tous les délégués régulièrement élus par les organismes qui le composent, et ce, indépendamment des modifications pouvant ultérieurement affecter la composition des organes délibérants de ces organismes. Par conséquent, si la composition du Comité Syndical d'un EPCI (membre du syndicat mixte) est modifiée à la suite du retrait de certaines communes, ou de l'adhésion d'autres, cela n'a aucune incidence sur la représentation de cet EPCI au sein du syndicat mixte, sauf à ce que les statuts de ce syndicat mixte contiennent des dispositions spécifiques à ces cas. Si tel est le cas, ces dispositions ne peuvent toutefois contraindre à la démission un délégué régulièrement élu, car son mandat ne peut que suivre le sort de l'organe délibérant qui l'a désigné (voir ci après).

2.2 Les conditions requises pour être membre du Comité Syndical

2.2.1 Le cas des communes et des syndicats membres

L'article L 5212-7 du CGCT relatif à la désignation des délégués des communes au sein du comité syndical d'un syndicat de communes dispose :

Art. L. 5212-7. Chaque commune est représentée dans le comité par deux délégués titulaires.

La décision d'institution ou une décision modificative peut prévoir la désignation d'un ou plusieurs délégués suppléants, appelés à siéger au comité avec voix délibérative, en cas d'empêchement du ou des délégués titulaires.

Le choix du conseil municipal peut porter sur tout citoyen réunissant les conditions requises pour faire partie d'un conseil municipal, sous réserve des dispositions « du deuxième alinéa du II de l'article L. 5211-7 ».

Ce sont les principes fixés par cet article qui doivent être appliqués pour la désignation des délégués au sein du comité syndical d'un syndicat mixte fermé. Par conséquent, en transposant les règles de l'article L 5212-7 au cas d'un syndicat mixte fermé, on peut considérer qu'une commune ou un EPCI (membre du syndicat mixte) peuvent désigner comme représentant au sein du Comité d'un syndicat mixte fermé tout citoyen « réunissant » les conditions pour faire partie de leur organe délibérant.

Dans ces conditions, une commune peut désigner, comme délégué dans un syndicat mixte, tout citoyen réunissant les conditions requises pour faire partie « d'un Conseil Municipal », même si ce citoyen est éligible dans une autre commune. Sur la base des mêmes principes, un syndicat de communes peut désigner, pour le représenter dans un syndicat mixte, tout citoyen réunissant les conditions requises pour faire partie de son Comité Syndical, étant rappelé que peut faire partie de ce Comité Syndical, tout citoyen éligible à un Conseil Municipal, quelle que soit la commune dans laquelle il est éligible.

2.2.2 Le cas des EPCI à fiscalité propre

Si l'organisme membre du syndicat mixte est un EPCI à fiscalité propre, la question se pose de savoir si la restriction prévue par l'article 36-1 de la loi du 12 juillet 1999 doit s'appliquer.

En vertu de ce texte (codifié à l'article L 5211-7 du CGCT) « les délégués » des communes au sein du conseil d'un EPCI sont élus « parmi les membres des conseils municipaux des communes intéressées ». En réalité, même si cette nouvelle disposition ne concerne que la désignation des délégués des EPCI à fiscalité propre, elle a une incidence indirecte sur la représentation de ces derniers au sein d'un syndicat mixte.

En effet, par analogie avec la règle posée par l'article L 5212-7, l'EPCI à fiscalité propre peut désigner pour le représenter au Comité Syndical (du syndicat mixte) tout citoyen réunissant les conditions pour faire partie de son organe délibérant, c'est-à-dire en application du nouvel article L 5211-7, un citoyen qui sera nécessairement issu du Conseil Municipal de l'une des communes membres de l'EPCI (cf sur ce point réponse ministérielle n°24123 JO Sénat Q. 24/08/00).

Cette interprétation juridique pose un double problème :

- L'égalité entre les différents membres du Comité du syndicat mixte n'est pas respectée : là où les délégués des communes membres et des syndicats de communes peuvent être des citoyens non élus ou des élus municipaux de communes n'appartenant pas au territoire du syndicat de communes qui les désigne, ceux des EPCI à fiscalité propre devraient avoir la qualité de conseiller municipal d'une commune membre de l'EPCI qui les désigne.
- Le maintien de cette disposition, si elle devait être confirmée comme étant la règle, est de nature à créer un vide juridique. Admettons en effet qu'une commune se retire à un moment donné d'une communauté de communes elle-même membre d'un syndicat mixte. Le délégué de la communauté de communes au syndicat mixte étant nécessairement issu du Conseil Municipal de la commune concernée, le retrait de la commune lui ferait perdre le droit d'être désigné au Comité Syndical du syndicat mixte. Pour autant, l'étude des autres dispositions applicables l'ayant montré, rien n'a modifié la relation entre le syndicat mixte et la communauté de communes, et le mandat du délégué doit suivre le sort du conseil qui l'a désigné, en l'occurrence celui de la communauté de communes. Comment résoudre, au vu des réponses officielles actuelles, cette contradiction juridique?

Il nous semble qu'une autre interprétation de l'article 36-I de la loi peut être donnée.

Il convient de considérer, qu'en application du principe de transposition générale posé par l'article L.5711-1 (cf supra), le processus de désignation des délégués dans un syndicat mixte est le même que celui applicable à la désignation des délégués d'un syndicat de communes (EPCI à fiscalité propre ou autres....). Ceux-ci peuvent, en application de l'article L 5212.7, désigner, pour les représenter au sein du Comité du syndicat mixte, tout citoyen réunissant des conditions requises pour faire partie d'un Conseil Municipal.

Autrement dit, l'obligation qui pèse sur les EPCI à fiscalité propre de n'avoir, dans leurs organes délibérants, que des délégués issus de conseils municipaux de leurs communes membres (art. L 36 de la loi du 12/07/99), ne s'étend pas à la désignation, par ces EPCI, de leurs propres

délégués dans les organes délibérants des syndicats mixtes (dont ils sont membres) puisque ces derniers ne sont pas des EPCI à fiscalité propre.

Au demeurant, comme la loi ne permet pas l'adhésion d'un EPCI à fiscalité propre à un autre EPCI à fiscalité propre, la transposition de la règle posée par l'article 36 de la loi n'aurait aucun sens.

2.2.3 Conclusion

Sous réserve du point précédent, le délégué d'un EPCI au sein du comité syndical d'un syndicat mixte peut demeurer délégué à ce syndicat mixte, même si la commune dont il « provient » s'est retirée du syndicat intermédiaire. En effet, les conditions requises pour qu'il soit délégué (être citoyen éligible) ne sont pas remises en cause. Son mandat doit être apprécié comme tout mandat de délégué, et être lié au sort de la structure qui l'a désignée (l'EPCI en l'occurrence, et non la commune dont il relève).

2.3 Les cas de réduction ou d'augmentation du nombre de délégués au Comité du syndicat mixte

Ces cas sont régis par l'article L5211-8 du CGCT :

Art. L. 5211-8. Sans préjudice des dispositions des articles L. 2121-33 et L. 2122-10, le mandat des délégués est lié à celui du conseil municipal qui les a désignés. Ce mandat expire lors de l'installation de l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale suivant le renouvellement général des conseils municipaux.

....

« A défaut pour une commune d'avoir désigné ses délégués, cette commune est représentée au sein de l'organe délibérant de l'Etablissement Public de Coopération Intercommunale par le maire si elle ne compte qu'un délégué, par le maire et le premier adjoint dans le cas contraire. L'organe délibérant est alors réputé complet. »

Ces dispositions signifient, si on les transpose au cas d'un syndicat mixte que le mandat des délégués au Comité du syndicat mixte ultime est lié au sort du comité du syndicat qui les a désignés, ou de la communauté de communes qui les a désignés, et non à celui des conseils municipaux les ayant préalablement désignés dans le Comité du syndicat membre du syndicat mixte.

De la même façon, à défaut de désignation des délégués, l'article L5211-8 prévoit que le Maire de la commune concernée est son représentant au sein de l'organe délibérant de l'EPCI. Transposée au cas d'un syndicat mixte dont le membre serait un EPCI, c'est le Président de cet EPCI qui le représenterait de droit à défaut de désignation d'un autre délégué. Dans l'hypothèse où il conviendrait de faire appel à un second représentant (cas du Premier Adjoint), cela ne pourrait être que le premier Vice-Président (dans l'ordre du tableau).

Cela conduit à considérer que le nombre de représentants d'un EPCI dans un syndicat mixte ne peut être éventuellement réduit qu'au moment du renouvellement des Conseils Municipaux (et ce quelle qu'en soit la raison), et que l'élargissement du nombre des

délégués à un syndicat mixte (entre deux élections municipales, et sauf dispositif statutaire contraire express) ne peut résulter que de l'adhésion d'un membre au syndicat mixte (et non à un syndicat lui-même membre du syndicat mixte).

2.4 Synthèse

De l'ensemble des éléments rappelés, il ressort, dans un cas de figure général, les éléments suivants :

- o Lorsqu'un syndicat mixte fermé connaît indirectement une « opération de restructuration » d'un des membres qui le compose (retrait ou adhésion des communes dans les syndicats représentés au syndicat mixte, transformation d'un syndicat de communes en EPCI à fiscalité propre, etc.), le mandat en cours des délégués au syndicat mixte n'est pas remis en question par cette opération de restructuration. Les délégués représentent au sein du syndicat mixte les EPCI membres, et non les communes membres des EPCI membres.
- o L'adhésion éventuelle de nouveaux membres (communes isolées antérieurement membres d'un syndicat lui-même représenté, communes isolées, non membres d'un syndicat antérieurement représenté), doit donner lieu à attribution de sièges selon les règles posées par les statuts pour les nouveaux membres. Dans le cas où les communes qui adhèrent (ou les EPCI nouveaux) étaient antérieurement représentées par d'autres EPCI (dont le périmètre a été réduit), rien ne nous paraît justifier la réduction corrélative du nombre de délégués des EPCI restructurés.
- o On peut alors, en fonction de ces principes, définir les règles applicables pour toute convocation du Comité du syndicat mixte fermé. Sont à tout moment membres de ce comité :
 - Les délégués désignés par les membres du syndicat mixte à la date de renouvellement général des conseils municipaux, tant que leur mandat court et que la qualité de membre **direct** de la commune ou de l'EPCI au syndicat mixte n'est pas remise en cause. Toute transformation du périmètre de l'EPCI qui a désigné les délégués au syndicat mixte est sans effet (sauf éventuelle disposition statutaire contraire) sur la qualité de délégués au Conseil du syndicat mixte
 - Les délégués désignés par de nouveaux membres du syndicat mixte depuis le dernier renouvellement général des Conseils Municipaux, quelle que soit la raison qui ait conduit à constater l'adhésion de ce nouveau membre. A défaut de désignation de ces délégués, le Président et éventuellement le 1^{er} Vice-Président (ou le maire et éventuellement le maire s'il s'agit d'une commune) sont de droit représentants de l'EPCI (ou de la commune) concerné au syndicat mixte.
 - Ne sont plus membres du Comité du syndicat mixte, les délégués d'un syndicat, membre **direct** du syndicat mixte, dont le retrait aurait été prononcé par arrêté préfectoral. Par contre cette solution n'est pas applicable aux délégués d'un syndicat régulièrement désignés au comité syndical du syndicat mixte, lorsque ce syndicat, toujours membre du syndicat mixte, a vu se réduire le nombre des communes qui le composent.

3. LES DÉLIBÉRATIONS A PRENDRE POUR CONSTATER LES RETRAITS ET ADHÉSIONS DE NOUVEAUX MEMBRES.

La seconde question à traiter concerne les modalités d'application de la loi au cas d'un syndicat mixte pour constater le retrait de membres ou l'adhésion de nouveaux membres.

Ici aussi, la logique qui doit être mise en œuvre, conformément aux dispositions de l'article L5711-1 du CGCT, est d'appliquer les règles auxquelles renvoie cet article (dispositions des chapitres 1^{er} et II du titre 1^{er} du livre II de la 5^{ème} partie du CGCT) à la seule question des relations du syndicat mixte avec ses membres directs, en faisant abstraction de la chaîne des relations se situant en amont.

3.1 Les dispositions applicables en cas de retrait d'une commune ou d'un EPCI d'un syndicat mixte

L'article applicable au syndicat mixte est l'article L5211-19 du CGCT (dispositions communes concernant la coopération intercommunale):

Art. L. 5211-19. Une commune peut se retirer de l'établissement public de coopération intercommunale, sauf s'il s'agit d'une communauté urbaine, dans les conditions prévues à l'article L. 5211-25-1, avec le consentement de l'organe délibérant de l'établissement. A défaut d'accord entre l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale et le conseil municipal concerné sur la répartition des biens ou du produit de leur réalisation et du solde de l'encours de la dette visés au 2° de l'article L. 5211-25-1, cette répartition est fixée par arrêté du ou des représentants de l'Etat dans le ou les départements concernés.

« Le retrait ne peut intervenir si plus du tiers des conseils municipaux des communes membres s'y opposent. Le conseil municipal de chaque commune membre dispose d'un délai de trois mois à compter de la notification de la délibération de l'organe délibérant au maire de la commune pour se prononcer sur le retrait envisagé. A défaut de délibération dans ce délai, sa décision est réputée défavorable.

Si l'on transpose ces dispositions au cas d'un syndicat mixte, cela revient à considérer qu'en cas de retrait, sont concernés par les délibérations, tous les membres directs du syndicat mixte, qu'il s'agisse de communes ou d'EPCI.

Ce principe peut être illustré à l'aide des exemples suivants :

- o **1° cas : trois syndicats de communes sont membres d'un syndicat mixte. L'un d'entre eux veut s'en retirer.** Il convient de solliciter l'accord du Comité du syndicat mixte. Cet accord obtenu, les membres directs de ce syndicat mixte doivent délibérer (et en aucun cas les communes membres), le retrait ne pouvant intervenir que si plus du tiers des membres (ici les syndicats) ne s'y opposent pas.
- o **2° cas : un syndicat mixte est composé de 2 syndicats de communes et de 5 communes. L'un d'entre eux veut s'en retirer.** Il convient toujours de solliciter l'accord du Comité du syndicat mixte. Celui-ci acquis, doivent délibérer les organes délibérants des 7 membres de ce syndicat mixte, dans les conditions de

majorité prévues par l'article L5211-19. Ainsi, la minorité de blocage est-elle du tiers des 7 membres (soit ici 3 membres) quelle que soit la nature juridique des membres (communes ou EPCI).

On pourrait objecter à cette analyse que, la minorité de blocage ignorant le nombre de communes appartenant aux syndicats de communes membres eux mêmes du syndicat mixte, on peut se retrouver dans une situation, en matière de retrait, où la volonté d'un grand nombre de communes opposées à un retrait (constatée par le vote négatif du syndicat auxquelles elles appartiennent) ne peut compter dans la minorité de blocage. Mais, cette situation n'est pas différente de celle où, dans un syndicat de communes composé d'une dizaine de communes, une commune concentre 90% de la population. En cas de retrait, cette commune compte pour un dixième dans la délibération, là où sa population est pourtant de 90%.

3.2 Les dispositions applicables en cas de demande d'adhésion à un syndicat mixte.

L'article applicable au syndicat mixte est l'article L5211-18 du CGCT.

Art. L5211-18. Sans préjudice des dispositions de l'article L. 5215-40, le périmètre de l'établissement public de coopération intercommunale peut être ultérieurement étendu, par arrêté du ou des représentants de l'Etat dans le ou les départements concernés, par adjonction de communes nouvelles, sous réserve de l'absence d'opposition de plus du tiers des conseils municipaux des communes membres :

« 1° Soit à la demande des conseils municipaux des communes nouvelles. La modification est alors subordonnée à l'accord de l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale ;

« 2° Soit sur l'initiative de l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale. La modification est alors subordonnée à l'accord du ou des conseils municipaux dont l'admission est envisagée ;

« 3° Soit sur l'initiative du représentant de l'Etat. La modification est alors subordonnée à l'accord de l'organe délibérant et des conseils municipaux dont l'admission est envisagée.

« Dans les trois cas, à compter de la notification de la délibération de l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale au maire de chacune des communes membres, le conseil municipal de chaque commune membre dispose d'un délai de trois mois pour se prononcer sur l'admission de la nouvelle commune.

A défaut de délibération dans ce délai, sa décision est réputée favorable. Les mêmes règles s'appliquent pour les conseils municipaux des communes dont l'admission est envisagée.

Dans les cas visés aux 1° et 3°, l'organe délibérant dispose d'un délai de trois mois à compter de la réception de la demande.

La procédure à mettre en place nous paraît devoir obéir à la même logique que précédemment. Les membres appelés à délibérer sont les membres du syndicat mixte concernés par la demande d'adhésion, chacun d'entre eux disposant des droits accordés par le CGCT aux communes membres d'un EPCI.

On peut illustrer cette procédure à l'aide des exemples suivants :

- o **1° cas : trois syndicats de communes sont membres d'un syndicat mixte. Une commune ou un syndicat de communes veut adhérer.** Il convient de solliciter l'accord du Comité du syndicat mixte. Cet accord obtenu, les membres directs de ce syndicat mixte doivent délibérer (et en aucun cas les communes membres), l'adhésion ne pouvant intervenir que si plus du tiers des membres (ici les syndicats) ne s'y opposent pas.
- o **2° cas : un syndicat mixte est composé de 2 syndicats de communes et de 5 communes. Un nouveau membre veut adhérer (commune ou syndicat).** Il convient toujours de solliciter l'accord du Comité du syndicat mixte. Celui-ci acquis, doivent délibérer les organes délibérants des 7 membres de ce syndicat mixte, chacun ayant les droits reconnus par l'article L5211-19 aux conseils municipaux des communes. Ainsi, la minorité de blocage est elle du tiers des 7 membres (soit ici 3 membres) quelle que soit la nature juridique des membres (communes ou EPCI).

Un seul cas de figure doit amener à élargir les délibérations. Il est prévu par l'article L5212-32 du CGCT :

À moins de dispositions contraires, confirmées par la décision institutive, l'adhésion du syndicat à un établissement public de coopération intercommunale est subordonnée à l'accord des conseils municipaux des communes membres du syndicat, donné dans les conditions de majorité prévues au second alinéa de l'article L. 5212-2.

Cet article L5212-32 du CGCT ne peut être opposé qu'en cas de demande d'adhésion d'un syndicat de communes à un syndicat mixte, ou d'une communauté de communes (l'article L5214-27 du CGCT reprend pour les communautés de communes ces dispositions). Il n'est pas applicable à la demande d'adhésion d'une Commune (par évidence) ou d'une communauté d'agglomération à un syndicat mixte (le IV de l'article L5216-5 autorisant les communautés d'agglomération à adhérer, sous certaines conditions, à un syndicat mixte, et ce sans avoir à solliciter leurs communes membres).

Dans les deux cas visés, les membres de la structure intercommunale qui sollicite son adhésion à un syndicat mixte doivent donc être consultés, sauf si les statuts de cette structure prévoient qu'il en va autrement. S'il s'agit d'une communauté de communes, ce sont bien évidemment les Conseils Municipaux qui sont appelés à délibérer.

S'il s'agit d'un syndicat, ce sont ses membres directs. Si ce syndicat est lui même mixte, il convient d'entendre par « ses membres » les communes et les syndicats de communes associés dans ce syndicat mixte, et non l'ensemble des communes incluses dans le périmètre du syndicat.

3.3 La généralisation des principes

La mise en œuvre des principes explicités dans le cadre des demandes de retrait ou d'adhésion à un syndicat mixte nous paraît généralisable à tous les cas de figure où sont prévus, par les textes, la nécessité d'une majorité qualifiée de membres d'un EPCI pour engager une modification statutaire.

Dès lors que l'on a à faire à un syndicat mixte, cette majorité qualifiée doit s'appuyer sur la délibération des membres du syndicat mixte, et d'eux seuls. Les membres du syndicat mixte qui sont eux mêmes des EPCI disposent, comme tout membre, d'une seule voix, et ce quel que soit le nombre de communes qu'ils représentent.

Par contre, lorsque cette majorité qualifiée conjugue un nombre de conseils délibérants représentatifs d'un nombre d'habitants, chaque EPCI associé dans un syndicat mixte fermé compte comme le conseil municipal d'une commune fictive, qui représenterait un nombre d'habitants égal à la population de toutes les communes membres de cet EPCI.

Cette situation juridique, en apparence évidente, ne devrait pas être sans conséquence au vu du processus de réorganisation territoriale en cours. Les recompositions induites par la mise en place du dispositif issu de la loi du 12 juillet 1999, au niveau des organes de nombreux syndicats mixtes, sont de nature à modifier de manière très sensible « l'équilibre des pouvoirs » au sein de ces syndicats.

L'analyse spécifique, au cas le cas, de la façon dont la création, l'extension ou la transformation d'EPCI à fiscalité propre « pèse » dans l'équilibre politique et organisationnel d'un syndicat mixte parfois doté de compétences lourdes et de moyens conséquents, est souvent ignorée. N'y a-t'il pourtant pas là un domaine important de réorganisation des pouvoirs locaux ?

ERIC JULLA, *Directeur Sud de Ressources Consultants Finances et intervenant à l'Université.*

FRANÇOIS LABIE, *Professeur d'Université, et Avocat spécialisé en droit et Finances des Collectivités Locales, SCP Avocats Clamens-Conseil.*

Article paru dans la *Gazette des Communes*, 10 septembre 2001, P 54.