
5.1.1. LES CARACTERISTIQUES DES SYNDICATS MIXTES FERMES

Les syndicats mixtes fermés sont, en application des dispositions de l'article L. 5111-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT), des groupements de collectivités territoriales.

Ce ne sont pas des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) car, d'une part, ils n'associent pas exclusivement des communes et, d'autre part, ils ne sont pas qualifiés de tels par l'article L. 5711-1 du CGCT.

Les syndicats mixtes fermés peuvent être composés de communes et d'EPCI, avec ou sans fiscalité propre, ou seulement d'EPCI.

Ils sont régis par les dispositions des articles L. 5711-1 à L. 5711-6 du CGCT. Par ailleurs, en vertu de l'article L. 5711-1 précité, ils sont soumis, sous réserve des dispositions qui leurs sont propres, d'une part, aux dispositions communes concernant les EPCI prévues par le chapitre premier du titre premier du livre II de la cinquième partie du CGCT relative à la coopération locale et, d'autre part, aux dispositions du chapitre II relatif aux syndicats de communes.

Ce sont des établissements publics locaux sans fiscalité propre. Leurs ressources sont constituées de participations des membres adhérents déterminées suivant une clé de répartition librement arrêtée.

Comme les syndicats intercommunaux, les syndicats mixtes fermés sont des structures de coopération pour lesquelles la loi n'impose aucune compétence obligatoire. Ils exercent les compétences que leurs membres leur transfèrent et ils ont donc vocation à se substituer à eux dans les champs de compétences transférées.

Les syndicats mixtes fermés se distinguent des syndicats mixtes ouverts qui peuvent être composés d'autres personnes morales de droit public (voir fiche 5.2).

Ils peuvent fonctionner « à la carte » et exercer des compétences pour le compte des seuls membres qui ont procédé à un transfert à leur profit, dans les conditions mentionnées à l'article L. 5212-16 du CGCT.

5.1.2. CREATION

Les syndicats mixtes fermés sont constitués suivant les mêmes règles que celles applicables aux syndicats de communes. Il convient donc de se référer à la fiche n°2.4.

Ils sont créés par arrêté du (des) représentant(s) de l'État dans le(s) département(s) concerné(s) au terme de la procédure prévue par l'article L. 5211-5 du CGCT.

Le représentant de l'Etat dans le département dispose de deux mois à compter de la première délibération de communes ou d'EPCI le saisissant d'un tel projet pour prendre un arrêté de périmètre qui dresse la liste des communes et EPCI intéressés.

Dans le cas où le syndicat mixte fermé associe des communes et des EPCI, la majorité qualifiée requise pour sa création est calculée sur la base des délibérations prises par les conseils municipaux des communes et par les organes délibérants des EPCI. S'il regroupe exclusivement des EPCI, seuls les organes délibérants des EPCI sont saisis.

La décision institutive est constituée des délibérations concordantes des communes et/ou des EPCI approuvant les statuts ainsi que de l'acte d'autorisation du préfet.

Création d'un syndicat mixte fermé à la suite du retrait d'un membre d'un syndicat mixte ouvert

Dans le cas où le retrait d'un membre d'un syndicat mixte ouvert (voir fiche 5.2) aurait pour conséquence que la composition de ce syndicat correspondrait en réalité à celle d'un syndicat mixte fermé¹, il n'y a pas pour autant « transformation automatique » de ce syndicat mixte ouvert en syndicat mixte fermé.

En effet, l'alinéa premier de l'article L. 5111-3 du CGCT prévoit que « *lorsqu'un établissement public de coopération entre collectivités territoriales sans fiscalité propre se transforme en une autre catégorie d'établissement public de coopération entre collectivités territoriales, les règles de transformation applicables sont celles de la création d'un nouvel établissement de coopération* ».

Aussi, il ne suffit pas de constater que le syndicat mixte ouvert est composé exclusivement d'EPCI et/ou de communes pour en déduire qu'il ne peut plus être

¹ Par exemple dans le cas où une région se retirerait d'un syndicat mixte ouvert et que ce dernier ne compterait plus, à la suite de ce retrait, que des EPCI et des communes.

qualifié comme tel et doit être considéré comme un syndicat mixte fermé. Une procédure de dissolution du syndicat mixte ouvert doit au contraire être engagée avec, le cas échéant, une procédure de création d'un syndicat mixte fermé. La sécurité juridique des décisions prises par les membres du syndicat ne sera en effet plus garantie dès lors que sa composition ne correspondra plus à celle d'un syndicat mixte ouvert.

5.1.3. COMPETENCES D'UN SYNDICAT MIXTE FERME

Un syndicat mixte fermé a vocation à fédérer, sur un territoire pertinent, des EPCI et des communes ou des EPCI, pour réaliser des économies d'échelle, rentabiliser les investissements, coordonner l'action des collectivités publiques. Ses compétences peuvent s'inscrire dans tous les domaines de compétences de ses membres.

Il peut gérer des services publics de nature administrative ou industrielle et commerciale.

Les compétences les plus fréquemment exercées par les syndicats mixtes fermés sont les suivantes :

- eau ;
- gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations (GEMAPI) ;
- déchets ;
- assainissement ;
- schéma de cohérence territoriale (SCOT) ;
- construction, aménagement, entretien et fonctionnement d'équipements de l'enseignement préélémentaire et élémentaire.

Conséquences du transfert de compétences

Conformément aux dispositions de l'article L5211-17 du CGCT, le transfert de compétences à un SMF entraîne de plein droit la mise à disposition des biens, équipements et services publics nécessaires à leur exercice dans les conditions prévues par les articles L. 1321-1 (trois premiers alinéas), L. 1321-2 (deux premiers alinéas) et des articles L. 1321-3 à L. 1321-5.

L'ensemble des droits et obligations attachés aux biens, équipements et services publics à la date du transfert est transféré au SMF.

Toutefois, lorsque le SMF est compétent en matière de zones d'activité économique, les conditions financières et patrimoniales du transfert des biens immobiliers nécessaires à l'exercice de cette compétence sont décidées par délibérations concordantes entre les collectivités territoriales et les EPCI qui participent à la création du syndicat.

Le SMF est substitué de plein droit, à la date du transfert des compétences, aux collectivités territoriales et EPCI dans toutes leurs délibérations et tous leurs actes. Les contrats sont exécutés dans les conditions antérieures jusqu'à leur échéance, sauf accord contraire des parties. La substitution de personne morale aux contrats conclus par les collectivités et établissements n'entraîne aucun droit à résiliation ou à indemnisation pour le cocontractant. La collectivité ou l'établissement qui transfère la compétence informe les cocontractants de cette substitution.

5.1.4. ADMINISTRATION ET FONCTIONNEMENT

Les syndicats mixtes fermés étant soumis aux règles de fonctionnement applicables aux syndicats intercommunaux par renvoi de l'article L. 5711-1 du CGCT, il convient donc de se référer à la fiche n° 2.4. Seules leurs spécificités sont abordées ci-dessous.

5.1.4.1. L'organe délibérant : le comité syndical

Depuis le renouvellement général des conseils municipaux de 2020, l'article L. 5711-1 du CGCT prévoit que le choix du conseil municipal pour la désignation au comité syndical de ses délégués porte uniquement sur l'un de ses membres, tandis que le choix de l'organe délibérant de l'EPCI peut porter sur l'un de ses membres ou sur tout conseiller municipal d'une commune membre.

En cas de substitution d'un EPCI à fiscalité propre à des communes au sein d'un syndicat, en application des articles L. 5214-21, L. 5215-22 et L. 5216-7 du CGCT, l'EPCI à fiscalité propre est représenté par autant de délégués qu'en avaient les communes avant la substitution (article L. 5711-3 du CGCT).

5.1.4.2. Fonctionnement

L'article 170 de la loi n°2022-217 du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale (dite « 3DS ») met en place un dispositif de visioconférence

pérenne pour la réunion de l'organe délibérant des EPCI, à fiscalité propre ou non, à compter du 1^{er} août 2022.

Cette disposition est applicable aux syndicats mixtes fermés par le renvoi opéré à cet article par l'article L. 5711-1 du CGCT.

5.1.5. ADHESION D'UN SYNDICAT MIXTE FERME A UN AUTRE SYNDICAT MIXTE

Le Conseil d'Etat, dans sa décision n°265938 du 5 janvier 2005, a considéré qu'un syndicat mixte fermé ne pouvait pas adhérer à un syndicat mixte ouvert, dans la mesure où le législateur, qui n'a notamment pas prévu de procédure spécifique de consultation des membres dudit syndicat mixte fermé, ne semblait pas l'avoir autorisé.

Toutefois, dans les domaines de la gestion de l'eau et des cours d'eau, de l'alimentation en eau potable, de l'assainissement collectif ou non collectif, de la collecte ou du traitement des déchets ménagers et assimilés, ou de la distribution d'électricité ou de gaz naturel ou de réseaux et services locaux de communications électroniques, l'article L. 5711-4 du CGCT permet à un syndicat mixte fermé d'adhérer à un autre syndicat mixte fermé ou ouvert, dans les conditions précisées à l'article L. 5211-18 du CGCT. Il y a alors transfert de compétence « en cascade » des communes vers le syndicat mixte fermé, puis de ce dernier vers le syndicat auquel il adhère.

Pour les compétences limitativement énumérées ci-dessus, l'adhésion d'un syndicat mixte à un autre syndicat mixte est sans incidence sur les règles qui régissent ce dernier (voir partie 5.1.6.2).

5.1.6. LES MODIFICATIONS STATUTAIRES

Les modifications statutaires sont mises en œuvre dans les mêmes conditions que pour les syndicats intercommunaux. Il convient donc de se référer à la fiche n°2.4.

Quelques points particuliers, propres aux syndicats mixtes fermés, doivent toutefois être mentionnés.

5.1.6.1. Retrait d'un syndicat mixte fermé

Premièrement, les dispositions de l'article L. 5212-29-1 du CGCT autorisant le retrait d'une commune d'un syndicat en vue de son adhésion à une communauté de communes ne sont pas applicables au retrait des EPCI des syndicats mixtes fermés.

Deuxièmement, dans le cadre des autres procédures de retrait, à savoir le retrait de droit commun (article L. 5211-19 du CGCT) et les retraits dérogatoires (articles L. 5212-29 et L. 5212-30 du CGCT), la procédure étant subordonnée à l'accord des organes délibérants, il conviendra de recueillir notamment l'accord du comité syndical.

Enfin depuis l'adoption de la loi n°2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (dite « NOTRe »), l'article L. 5711-5 du CGCT dispose qu'une commune ou un EPCI peut être autorisé par le représentant de l'Etat dans le département à se retirer d'un syndicat mixte si, par suite d'une modification de la réglementation ou de la situation de cette commune ou cet EPCI au regard de la réglementation, sa participation au syndicat est devenue sans objet.

Dans ses décisions n°s 438328, 438329, 438332 du 8 décembre 2020, le Conseil d'Etat a précisé que la notion de perte d'objet pouvait correspondre à la perte de compétence. Le retrait est prononcé par arrêté du représentant de l'Etat dans le département dans un délai de deux mois à compter de la demande de la commune ou de l'EPCI.

5.1.6.2. Conséquences de l'adhésion d'un syndicat mixte fermé à un autre syndicat mixte

Lorsqu'en vertu de l'article L. 5711-4 du CGCT et pour les seules compétences limitativement énumérées à cet article, un syndicat mixte fermé adhère à un autre syndicat mixte fermé, cette adhésion est sans incidence sur les règles qui régissent ce dernier.

Ainsi, un syndicat mixte fermé qui compterait parmi ses membres un autre syndicat mixte fermé ne devient pas, malgré sa composition atypique, un syndicat mixte ouvert. Il n'existe d'ailleurs pas de procédure de transformation d'un syndicat mixte fermé en syndicat mixte ouvert (voir fiche n°5.2).

Lorsque le syndicat mixte qui adhère à un autre syndicat mixte lui transfère la totalité des compétences qu'il exerce, son adhésion entraîne sa dissolution. Les membres du syndicat mixte dissous deviennent de plein droit membres du syndicat mixte qui subsiste. Sauf disposition statutaire contraire, il leur est attribué au sein du comité syndical un nombre de sièges identique à celui dont disposait le syndicat mixte dissous.

5.1.7. FUSION ET DISSOLUTION

Le syndicat mixte fermé disparaît par fusion ou dissolution.

5.1.7.1 FUSION DES SYNDICATS MIXTES

Les syndicats mixtes fermés peuvent être autorisés à fusionner avec des syndicats intercommunaux dans les conditions mentionnées à l'article L. 5212-27 du CGCT (voir fiche n°2.4).

Comme les syndicats intercommunaux, un syndicat mixte fermé a également la possibilité de fusionner avec un EPCI à fiscalité propre, sur le fondement de l'article L. 5211-41-3 du CGCT (voir fiche n°4.2).

Enfin, l'article L. 5711-2 du CGCT prévoit que plusieurs syndicats mixtes peuvent être autorisés à fusionner entre eux, et renvoie pour la procédure à suivre à l'article L. 5211-41-3. Dans ce cas, les dispositions relatives à la continuité territoriale ne s'appliquent pas, et les conditions de majorité requises pour l'accord sur la fusion sont les suivantes : l'accord doit être exprimé par délibérations concordantes des organes délibérants des syndicats mixtes intéressés et par les deux tiers au moins des membres de chaque syndicat représentant plus de la moitié de la population totale ou par la moitié au moins des membres de chaque syndicat représentant les deux tiers de la population.

5.1.7.2. Dissolution

Le syndicat mixte fermé est dissous dans les mêmes conditions que celles fixées pour les syndicats intercommunaux (voir fiche n°2.4).