

Les syndicats de communes sont des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) sans fiscalité propre, permettant aux communes de créer et de gérer ensemble des activités ou des services publics.

Ils sont régis par les dispositions générales applicables aux EPCI figurant aux articles L. 5211-1 à L. 5211-62 du CGCT, sous réserve des dispositions qui leur sont propres, contenues aux articles L. 5212-1 à L. 5212-34 de ce même code.

Ils sont créés pour une durée déterminée ou sans limitation de durée. Ils peuvent aussi être créés pour une opération déterminée. Leur durée sera alors liée à l'achèvement de cette opération.

En application de l'article L. 5210-1-1 du CGCT, les schémas départementaux de coopération intercommunale (SDCI) doivent prendre en compte « *la réduction du nombre de syndicats de communes et de syndicats mixtes, en particulier par la suppression des doubles emplois entre des établissements publics de coopération intercommunale ou entre ceux-ci et des syndicats mixtes* ». La création ou l'évolution des syndicats de communes doit donc s'effectuer dans ce cadre.

2.4.1. LES DIFFERENTS SYNDICATS DE COMMUNES

Le syndicat de communes est un EPCI associant des communes en vue d'œuvres ou de services d'intérêt intercommunal (article L. 5212-1 du CGCT). Lorsque l'objet du syndicat est limité à une seule œuvre ou un seul service d'intérêt intercommunal, il s'agit d'un syndicat à vocation unique (SIVU); s'il détient plusieurs vocations, c'est alors un syndicat intercommunal à vocation multiple (SIVOM). Juridiquement, la loi n'opère pas de distinction entre ces deux catégories qui sont soumises aux mêmes règles.

L'exigence d'un intérêt intercommunal implique que les œuvres ou services du syndicat présentent un intérêt pour toutes les communes du syndicat et non exclusivement pour une seule d'entre elles. L'intérêt intercommunal, utilisé pour qualifier les compétences du syndicat, est une notion identique à celle d'intérêt communautaire utilisée pour déterminer les compétences des EPCI à fiscalité propre.

Lorsqu'une commune n'adhère à un syndicat que pour une partie de ses compétences, ce dernier est qualifié de syndicat « à la carte ». L'article L. 5212-16 du CGCT détermine les règles particulières applicables en pareil cas (règles spécifiques de fonctionnement, participation au vote, possibilité de fixer des règles spécifiques de représentation, transfert et reprise de compétences, fixation des contributions).

2.4.2. CREATION

Une commune peut prendre l'initiative de la création d'un syndicat. Elle saisit alors le représentant de l'Etat dans le département de sa demande par délibération selon la procédure prévue à l'article L. 5211-5 du CGCT.

Le représentant de l'Etat dans le département dispose de deux mois à compter de la transmission de la première délibération le saisissant d'un tel projet pour prendre un arrêté de périmètre dressant la liste des communes intéressées. Aux termes de l'article L. 5212-2 du CGCT, cette liste est communiquée pour information au conseil départemental.

Le préfet peut également être à l'origine de la création d'un syndicat. Dans ce cas, il saisit la commission départementale de coopération intercommunale (CDCI) - (CE, 27 octobre 2008, *Commune de Sainte-Croix-en-Plaine*, n°296734) afin que celle-ci se prononce sur le projet d'arrêté. Cet avis est réputé négatif s'il n'a pas été rendu à l'issue d'un délai de deux mois.

A compter de la notification de l'arrêté de périmètre, le conseil municipal de chaque commune concernée dispose de trois mois pour se prononcer sur cette liste. A défaut de délibération dans ce délai, la décision est réputée favorable.

L'accord doit être exprimé par deux tiers au moins des conseils municipaux des communes intéressées représentant plus de la moitié de la population totale de celles-ci, ou par la moitié au moins des conseils municipaux des communes représentant les deux tiers de la population. Cette majorité doit par ailleurs nécessairement comprendre les conseils municipaux des communes dont la population est supérieure au quart de la population totale concernée.

Les conseils municipaux des communes intéressées se déterminent sur les statuts qui précisent, outre la liste des communes concernées (article L. 5211-5-1 du CGCT) :

- le siège du syndicat ;
- le cas échéant, la durée pour laquelle il est institué ;
- les compétences transférées au syndicat.

Lors de la création du syndicat, les statuts sont soumis aux conseils municipaux des communes intéressées en même temps que la liste des communes concernées.

Le syndicat est créé par arrêté du (des) représentant(s) de l'Etat dans le (les) département(s) concerné(s) qui dispose(nt), en tant que garant(s) de l'intérêt général et de la cohérence de la carte intercommunale, d'un pouvoir d'appréciation et peut(vent) ne pas donner suite à la demande de création (CE, 13 mars 1985, *Ville de Cayenne*, n°s 19321 et 19322).

Par ailleurs et comme indiqué précédemment, le préfet ne peut autoriser la création de syndicats de communes ou de syndicats mixtes que si elle est compatible avec le SDCI, en particulier ses orientations en matière de rationalisation des syndicats. Cette règle, prévue à l'article L. 5111-6 du CGCT, n'est toutefois pas applicable à la création d'un syndicat de communes ou d'un syndicat mixte compétent en matière de construction ou de fonctionnement d'école préélémentaire ou élémentaire, d'accueil de la petite enfance ou d'action sociale.

Les statuts du syndicat sont annexés à l'arrêté de création dans les conditions mentionnées à l'article L. 5211-5-1 du CGCT.

Il convient de souligner que lorsqu'elle procède de la volonté unanime des conseils municipaux exprimée par des délibérations concordantes, la création d'un syndicat de communes ne donne pas lieu à l'établissement d'un arrêté de périmètre.

Lorsque certaines communes ont refusé leur adhésion, l'arrêté de création détermine les conditions de leur participation au syndicat (article L. 5212-4 du CGCT).

2.4.3. COMPETENCES

Les compétences les plus fréquemment exercées par les syndicats de communes sont les suivantes¹ :

- construction, aménagement, entretien et fonctionnement d'équipements de l'enseignement préélémentaire et élémentaire ;
- activités périscolaires ;
- eau (traitement, adduction, distribution) ;
- transport scolaire ;
- assainissement ;
- gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations (GEMAPI).

2.4.4. ADMINISTRATION ET FONCTIONNEMENT

2.4.4.1. L'organe délibérant : le comité du syndicat

Le syndicat de communes est administré par un organe délibérant, le comité du syndicat (ou comité syndical), composé de délégués élus par les conseils municipaux des communes membres au scrutin secret et à la majorité absolue (article L. 5211-7 du CGCT).

Toutefois, l'article L. 5211-7 du CGCT, modifié par l'article 236 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 »), prévoit que, par dérogation, le conseil municipal peut décider, à l'unanimité, de ne pas procéder par scrutin secret à la nomination des délégués.

¹ Source BANATIC.

2.4.4.1.1 NOMBRE ET REPARTITION DES SIEGES

Le nombre et la répartition des sièges sont fixés en principe par la décision institutive (article L. 5212-6 du CGCT), qui peut prévoir des délégués suppléants. Sauf disposition contraire des statuts, chaque commune désigne deux délégués titulaires.

La décision institutive 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.

Pour ce qui concerne les communes fusionnées régies par le CGCT dans sa rédaction antérieure à la loi n°2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales (dite « RCT »), lorsque l'une des communes associées dépasse en nombre d'habitants la moitié de la population de la commune principale, elle est représentée de plein droit par un délégué au sein du comité syndical auquel appartient la commune fusionnée lorsque cette dernière dispose de plusieurs sièges (article L. 5212-7 du CGCT). Si le conseil municipal de la commune associée est élu au scrutin de liste, le représentant siégeant au nom de cette dernière est désigné sur les listes soumises à l'élection municipale. Dans les autres cas, le siège est occupé par le maire délégué.

Toute commune déléguée créée en application de l'article L. 2113-10 est représentée au sein du comité syndical, avec voix consultative, par le maire délégué ou, le cas échéant, par un représentant qu'il désigne au sein du conseil de la commune déléguée.

Pour ce qui concerne les communes nouvelles régies par les dispositions du CGCT postérieures à la loi « RCT », jusqu'au prochain renouvellement général des conseils municipaux, il est procédé, au bénéfice de la commune nouvelle, à l'attribution d'un nombre de sièges au sein du comité syndical égal à la somme des sièges détenus précédemment par chacune des anciennes communes qui appartenaient à ce syndicat, sauf si son règlement exclut l'application de cette règle.

L'arrêté préfectoral qui modifie l'arrêté de création du syndicat pour intégrer une nouvelle commune précise le nombre de sièges qui lui revient, ce nombre résultant de l'application des règles fixées par les statuts ou, à défaut, de l'accord formalisé dans les délibérations concordantes des assemblées délibérantes des membres.

Conformément à l'article L. 5212-8 du CGCT, les statuts peuvent prévoir que les délégués désignés par les conseils municipaux des communes membres du syndicat constituent un collège pour l'élection de leurs représentants au comité. Sauf disposition contraire des statuts et par dérogation au 1° de l'article L. 5212-16 relatif aux syndicats « à la carte », les représentants ainsi élus sont également habilités à prendre part au vote pour toute affaire mise en délibération, pour laquelle au moins une commune représentée au sein du collège est concernée.

Par ailleurs, l'article L. 5212-7-1 du CGCT prévoit la possibilité de modifier le nombre de sièges ou leur répartition entre les communes (voir partie 2.4.5.3 de la présente fiche).

2.4.4.1.2 ELECTION ET MANDAT DES DELEGUES

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 candidat le plus âgé est déclaré élu.

Les délégués sont élus par le conseil municipal pour la durée du mandat du conseil municipal qui les a désignés. Toutefois, la fixation de la durée de leur fonction ne fait pas obstacle à ce qu'il puisse être procédé à tout moment, et pour le reste de cette durée, à leur remplacement par une nouvelle désignation opérée dans les mêmes formes (article L. 2121-33 du CGCT).

La jurisprudence encadre cependant cette possibilité. Le juge est venu préciser que le conseil municipal ne peut procéder à une nouvelle désignation de ses délégués pour le seul motif que cette désignation serait contestée (CE, 10 février 2010, n°327422). A cet égard, le Conseil d'Etat indique qu'une nouvelle désignation peut intervenir lorsque le contexte politique local ou l'intérêt communal le justifie (CE, 5 juill. 2013, Commune d'Issoire, n°363653) ou en cas d'évolution des équilibres politiques au sein du conseil municipal (CE, 17 décembre 2010, n°339077). Le remplacement d'un délégué non démissionnaire par la commune dont il est issu n'est donc possible qu'à l'initiative du conseil municipal, et sous réserve de justifier d'un contexte politique local ou d'un intérêt communal.

Depuis le renouvellement général des conseils municipaux de 2020, le choix du conseil municipal pour la désignation des délégués peut porter uniquement sur l'un de ses membres (article L. 5212-7 du CGCT) et non plus sur une personne extérieure.

A défaut pour la commune d'avoir désigné des délégués avant la date d'installation du comité syndical qui suit le renouvellement général des conseils municipaux, elle est représentée au sein de l'organe délibérant par le maire si elle ne comporte qu'un délégué, ou par le maire et le premier adjoint le cas échéant. L'organe délibérant est alors réputé complet.

Les délégués sortants sont rééligibles (article L. 5211-8 du CGCT). Les fonctions de délégué sont exercées à titre bénévole (article L. 5212-7 du CGCT).

Les agents employés par un syndicat de communes ou par une de ses communes membres ne peuvent être désignés par une des communes membres pour la représenter au sein de l'organe délibérant de ce syndicat. De même, les conditions d'éligibilité, les inéligibilités et les incompatibilités applicables aux délégués des communes sont celles prévues pour les élections au conseil municipal par les articles L. 44 à L. 45-1, L. 228 à L. 237-1 et L. 239 du code électoral, ainsi que celles prévues pour les élections au conseil communautaire par l'article L. 46 du même code (par renvoi de l'article L. 5211-7, II du CGCT).

Le mandat des délégués expire lors de l'installation du comité syndical suivant le renouvellement général des conseils municipaux. En conséquence, les pouvoirs des organes délibérants et des exécutifs des syndicats de communes expirent lors de la première séance de la nouvelle assemblée. La loi n'apporte aucune restriction à l'exercice de ces pouvoirs et ne les a pas limités aux mesures conservatoires et urgentes. Toutefois, pour éviter les risques de contentieux, il peut être recommandé aux assemblées, dont le mandat vient à expiration après le renouvellement général des conseils municipaux, de se référer au critère de continuité des services publics, retenu par le Conseil d'Etat (CE, 21 mai 1986, Schlumberger, n°56848), pour ne prendre que les mesures qui s'imposent.

2.4.4.1.3 FONCTIONNEMENT

Après le renouvellement général des conseils municipaux, le comité syndical se réunit au plus tard le vendredi de la quatrième semaine qui suit l'élection des maires (article L. 5211-8 du CGCT).

Il est soumis, pour l'essentiel, aux mêmes règles que celles prévues pour les conseils municipaux.

Il règle, par ses délibérations, les affaires qui sont de sa compétence en application du principe de spécialité, et ceci en respectant les lois et règlements relatifs au contrôle administratif et financier des communes.

Il vote, notamment, le budget, le compte administratif, les délégations de gestion d'un service public, et peut déléguer au président et au bureau certains actes d'administration courante, à l'exclusion des attributions qui lui sont expressément réservées par l'article L. 5211-10 du CGCT.

Il se réunit au moins une fois par trimestre ou, pour les SIVU, une fois par semestre (article L. 5211-11 du CGCT). La réunion a lieu, sur convocation du président, soit au siège du syndicat, soit dans un lieu choisi par l'organe délibérant dans l'une des communes membres.

Sur la demande de cinq membres ou du président, il peut décider, sans débat et à la majorité absolue, de se réunir à huis clos.

L'article 170 de la loi 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. Les modalités d'organisation d'une réunion en visioconférence sont les suivantes :

- le règlement intérieur fixe les modalités pratiques des réunions en plusieurs lieux par visioconférence ;

- seul le président de l'EPCI décide que la réunion de l'organe délibérant se tient en plusieurs lieux, par visioconférence ;
- la convocation à la réunion mentionne qu'elle sera organisée totalement ou partiellement par visioconférence ;
- le quorum est apprécié en fonction de la présence des membres dans les différents lieux, par visioconférence ;
- le vote des membres de l'organe délibérant ne peut avoir lieu qu'au scrutin public, soit par appel nominal, soit par scrutin électronique dans des conditions garantissant sa sincérité. En cas de partage des voix, la voix du président est prépondérante ;
- la réunion est diffusée en direct à l'attention du public sur le site internet de l'EPCI et lorsque des lieux sont mis à disposition pour la tenue d'une de ses réunions par visioconférence, chacun d'entre eux est accessible au public ;
- le président proclame le résultat du vote, qui est reproduit au procès-verbal avec le nom des votants.

2.4.4.2. L'exécutif : le président du syndicat

A la suite du renouvellement général des conseils municipaux, le comité syndical élit le président et le bureau au plus tard le vendredi de la quatrième semaine qui suit l'élection des maires. Le président est élu par le comité syndical selon les règles applicables à l'élection du maire, au scrutin secret à trois tours (articles L. 5211-2 et L. 2122-7 du CGCT).

Les attributions du président sont celles qui appartiennent à tout exécutif local. Il prépare et exécute les délibérations de l'organe délibérant, est l'ordonnateur des dépenses, et prescrit l'exécution des recettes du syndicat (article L. 5211-9 du CGCT).

Il est le chef des services de l'EPCI et représente celui-ci en justice.

Il peut déléguer, sous sa surveillance et sous sa responsabilité, l'exercice d'une partie de ses fonctions aux vice-présidents ou, dès lors que les vice-présidents sont tous titulaires d'une délégation, à d'autres membres du bureau.

Le président peut aussi subdéléguer la délégation d'attribution qu'il a reçue de l'organe délibérant aux vice-présidents.

Il peut également donner, par arrêté, sous sa surveillance et sa responsabilité, délégation de signature au directeur général des services, au directeur général adjoint des services, au directeur général des services techniques, au directeur des services techniques et aux responsables de service. La délégation de signature ainsi donnée peut être étendue aux attributions qui lui ont été confiées par l'organe délibérant en application de l'article L. 5211-10 du CGCT, sauf si cet organe en a décidé autrement dans la délibération déléguant ces attributions au président. Ces délégations subsistent tant qu'elles ne sont pas rapportées (article L. 5211-9 du CGCT).

Les fonctions de président et de vice-président sont incompatibles avec celles de militaire en position d'activité (article L. 5211-9 du CGCT).

2.4.4.3. Les vice-présidents

Le nombre de vice-présidents est librement déterminé par l'organe délibérant sans que ce nombre puisse excéder 20%, arrondi à l'entier supérieur, de l'effectif total de l'organe délibérant, ni qu'il puisse excéder 15 vice-présidents, avec un minimum de 4.

L'organe délibérant peut, à la majorité des deux tiers, fixer un nombre de vice-présidents supérieur sans pouvoir dépasser 30% de son propre effectif et le nombre de 15.

2.4.4.4. Le bureau

Le bureau du syndicat est composé du président, d'un ou plusieurs vice-présidents et, éventuellement, d'un ou plusieurs autres membres de l'organe délibérant.

Les membres du bureau exerçant un mandat de député, de sénateur ou de représentant au Parlement européen ne peuvent recevoir ou conserver de délégation.

A défaut de dispositions législatives expresses régissant le fonctionnement du bureau, celui-ci peut faire l'objet de dispositions particulières adoptées par l'organe délibérant dans son règlement intérieur.

Dans la mesure où le bureau est appelé à prendre des décisions sur les affaires qui lui ont été déléguées par l'organe délibérant, il doit respecter les règles applicables aux délibérations de l'assemblée plénière, notamment en ce qui concerne les conditions de quorum, la majorité requise pour leur adoption, les modes de scrutin et les conditions d'acquisition du caractère exécutoire.

Les règles et la jurisprudence relatives au fonctionnement de la commission permanente des conseils régionaux et départementaux peuvent servir de référence dans la mesure où, comme le bureau, la commission est composée du président, de vice-présidents et éventuellement d'autres membres, et peut se voir confier des attributions par délégation de l'assemblée plénière.

Le président comme le bureau peuvent recevoir délégation d'une partie des attributions de l'organe délibérant sauf en matière :

- budgétaire (vote du budget, approbation du compte administratif, institution et fixation des taux, tarifs et redevances...);
- statutaire (modification des conditions de fonctionnement, durée de l'EPCI...);
- d'adhésion de l'EPCI à un établissement public ;
- de délégation de gestion d'un service public ;
- de dispositions portant orientations en matière d'aménagement intercommunal, d'équilibre social de l'habitat sur le territoire communautaire et de politique de la ville.

Le président rend compte des travaux du bureau et des attributions exercées par délégation de l'organe délibérant lors de chaque réunion de celui-ci.

Les délégations relatives à la réalisation des emprunts destinés au financement des investissements prévus par le budget et aux opérations financières utiles à la gestion des emprunts, y compris les opérations de couverture des risques de taux et de change, prennent fin dès l'ouverture de la campagne électorale pour le renouvellement général des conseils municipaux.

2.4.5. MODIFICATIONS STATUTAIRES

La modification des statuts peut avoir différents objets. Certaines procédures étant communes à l'ensemble des EPCI, elles ne sont pas détaillées dans la présente fiche et il convient de se reporter à la fiche dédiée (fiche n°4.3).

2.4.5.1. Modifications relatives aux compétences

Lorsqu'une commune adhère à un syndicat « à la carte » conformément à l'article L. 5212-16 du CGCT, elle peut retirer une ou plusieurs des compétences qu'elle lui a transférées pour les transférer à la communauté de communes dont elle est membre, conformément à l'article L. 5212-29-1 du CGCT. Le préfet peut autoriser un tel retrait de compétences après avis de la CDCI réunie en formation restreinte. L'avis de la CDCI est réputé négatif s'il n'a pas été rendu dans un délai de deux mois. Cet avis, obligatoire, ne lie pas la décision du préfet.

2.4.5.2. Modifications relatives au périmètre

2.4.5.2.1 Extension de périmètre : adjonction de nouvelles communes

Voir fiche n°4.2 (partie 4.2.1).

Lorsque le syndicat de communes souhaite adhérer à un syndicat mixte, l'accord des communes membres du syndicat est nécessaire (article L. 5212-32 du CGCT), sauf dispositions contraires des statuts.

2.4.5.2.2 Réduction de périmètre : retrait de communes de droit commun

Voir fiche n°4.2 (partie 4.2.2.1).

L'article L. 5211-39-2 du CGCT relatif à l'élaboration d'un document présentant une estimation des incidences du retrait d'une commune d'un EPCI à fiscalité propre est applicable en cas de retrait d'une commune d'un syndicat de communes.

Par dérogation à l'article L. 5211-19 du CGCT, des procédures dérogatoires de retrait propres aux syndicats ont été prévues lorsque la participation de la commune au syndicat est devenue sans objet, lorsque son intérêt à participer à l'objet syndical est compromis de manière essentielle ou enfin en vue de l'adhésion de la commune à une communauté de communes.

Premièrement, l'article L. 5212-29 du CGCT dispose qu'une commune peut être autorisée par le représentant de l'Etat dans le département à se retirer d'un syndicat (autre que de distribution d'électricité), après avis de la CDCI réunie en formation restreinte si, par suite d'une modification de la réglementation ou de la situation de cette commune au regard de la réglementation, sa participation au syndicat est devenue sans objet. L'avis de la CDCI est réputé négatif s'il n'a pas été rendu à l'issue d'un délai de deux mois. Le préfet dispose d'un pouvoir d'appréciation pour autoriser ou non le retrait.

Deuxièmement, aux termes du 1^{er} alinéa de l'article L. 5212-30 du CGCT, lorsqu'une commune estime que les dispositions statutaires relatives à la représentation des communes au comité syndical, aux compétences exercées par le syndicat ou à la contribution des communes aux dépenses du syndicat sont de nature à compromettre de manière essentielle son intérêt à participer à l'objet syndical, elle peut demander la modification des dispositions statutaires en cause dans les conditions prévues dans chaque cas par le CGCT. Si elle n'obtient pas de décision favorable dans un délai de six mois, elle peut demander au représentant de l'Etat dans le département, après avis de la CDCI réunie en formation restreinte, d'autoriser son retrait (CE, 7 juillet 2000, *SICTOM de la région d'Issoudun*, n°205842). L'avis de la CDCI est réputé négatif s'il n'a pas été rendu dans un délai de deux mois.

Par ailleurs, selon le 2^{ème} alinéa de l'article L. 5212-30 du CGCT, lorsqu'une commune estime qu'une modification des dispositions statutaires relatives à la représentation des communes au comité syndical, aux compétences exercées par le syndicat ou à la contribution des communes aux dépenses du syndicat sont de nature à compromettre de manière essentielle son intérêt à participer à l'objet syndical, elle peut demander son retrait du syndicat dans les conditions prévues par le CGCT. Si elle n'obtient pas ce retrait dans le délai de six mois, elle peut demander au préfet de l'autoriser, après avis de la CDCI réunie en formation restreinte. L'avis de la CDCI est réputé négatif s'il n'a pas été rendu dans un délai de deux mois.

Il importe de ne pas confondre ces deux cas :

Dans le 1^{er} cas (1^{er} alinéa de l'article L. 5212-30), des dispositions statutaires existantes compromettent l'intérêt de la commune à continuer à participer au syndicat. Suivant la nature de ces dispositions (représentation au comité syndical, compétences ou contributions financières), la commune demande une modification statutaire suivant les règles de droit commun prévues dans le CGCT. Si elle n'obtient pas satisfaction dans un délai de six mois, elle peut demander au préfet d'autoriser son retrait du syndicat.

Dans le 2nd cas (2ème alinéa de l'article L. 5212-30), les règles du syndicat ont fait l'objet de modifications statutaires approuvées. La commune estime qu'elles sont de nature à compromettre son intérêt à continuer à participer au syndicat. Elle peut demander son retrait du syndicat dans les conditions de droit commun. Si elle ne l'obtient pas dans un délai de six mois, elle peut demander au préfet d'autoriser son retrait du syndicat.

Enfin, en application de l'article L. 5212-29-1 du CGCT, une commune peut être autorisée à se retirer d'un syndicat par le représentant de l'Etat dans le département après avis de la CDCI réunie en formation restreinte, pour adhérer à une communauté de communes. L'avis de la CDCI est réputé négatif s'il n'a pas été rendu à l'issue d'un délai de deux mois. Cette règle, antérieure à l'obligation de rattachement des communes à un EPCI à fiscalité propre, n'a toutefois plus véritablement d'objet depuis l'achèvement de la carte intercommunale.

Par dérogation aux règles de droit commun, le retrait opéré sur le fondement de cet article n'est pas subordonné à l'accord des communes membres du syndicat et du comité syndical. Toutefois, en application des dispositions combinées des articles L. 5212-29 et L. 5212-29-1 du CGCT, les communes membres sont consultées car leur accord est requis s'agissant de la répartition des biens acquis ou réalisés par le syndicat postérieurement à l'intégration de la commune. Si cet accord ne peut être obtenu dans les conditions de majorité requises pour la création du syndicat, le représentant de l'Etat fixe les conditions du retrait après avis du comité du syndicat et du conseil municipal de la commune intéressée.

2.4.5.3 Modifications relatives au nombre et à la répartition des sièges

En application de l'article L. 5212-7-1 du CGCT, le nombre ou la répartition des sièges entre communes au sein de l'organe délibérant peut être modifié à la demande :

- soit de l'organe délibérant de l'établissement public ;
- soit du conseil municipal d'une commune membre, à l'occasion d'une modification du périmètre (extension ou réduction) ou des compétences de l'établissement public, ou dans le but d'établir une plus juste adéquation entre la représentation des communes au sein de l'organe délibérant et leur poids démographique.

Toute demande est immédiatement transmise par le syndicat à l'ensemble des communes intéressées, c'est-à-dire aux communes appartenant d'ores et déjà à l'établissement public ou, le cas échéant, à celles dont l'adhésion est envisagée.

Chaque conseil municipal dispose d'un délai de trois mois pour se prononcer, à compter de la transmission de la délibération de l'organe délibérant. A défaut de délibération dans ce délai, sa décision est réputée favorable. La modification est subordonnée à l'accord des conseils municipaux se prononçant dans les conditions de majorité prévues pour la répartition des sièges au sein de l'organe délibérant, c'est-à-dire à la majorité qualifiée requise pour la création du syndicat.

La décision de modification est prise par arrêté du représentant de l'Etat dans le ou les départements concernés.

2.4.5.4 Les autres modifications statutaires

Voir fiche n°4.3 (partie 4.3.3).

L'article L. 5211-20 du CGCT concerne les modifications statutaires autres que celles visées aux articles L. 5211-17 à L. 5211-19 du même code (compétences, périmètre, organisation) et que celles relatives à la dissolution.

Ces modifications font l'objet d'une délibération de l'organe délibérant. La décision de modification est subordonnée à l'accord des conseils municipaux dans les conditions de majorité qualifiée requises pour la création du syndicat.

La décision de modification est prise par arrêté du représentant de l'Etat dans le ou les départements concernés.

2.4.6. TRANSFORMATION, FUSION ET DISSOLUTION

L'existence du syndicat peut être remise en question à la suite de différents événements, à savoir sa transformation en EPCI à fiscalité propre, une fusion avec un EPCI avec ou sans fiscalité propre, ou sa dissolution.

2.4.6.1. Transformation

2.4.6.1.1 Transformation en communauté de communes ou en communauté d'agglomération

En application de l'article L. 5211-41-2 du CGCT, un syndicat peut se transformer en communauté de communes ou en communauté d'agglomération s'il exerce déjà, au lieu et place des communes qui le composent, les compétences fixées par le CGCT pour ces communautés. S'il n'exerce pas ces compétences mais souhaite se transformer, il doit acquérir préalablement les compétences qui lui manquent.

Il doit par ailleurs remplir les conditions concernant le périmètre (d'un seul tenant et sans enclave) et le seuil minimum de population propre à chaque catégorie d'EPCI à fiscalité propre.

Cette transformation est décidée par délibérations concordantes du comité syndical et des conseils municipaux des communes membres se prononçant dans les conditions de majorité qualifiée requises pour la création de l'EPCI (deux tiers au moins des conseils municipaux des communes intéressées représentant plus de la moitié de la population totale de celles-ci, ou la moitié au moins des conseils municipaux des communes représentant les deux tiers de la population). Cette majorité doit nécessairement comprendre le conseil municipal de la commune dont la population est la plus nombreuse, lorsque celle-ci est supérieure au quart de la population totale concernée.

Le comité syndical et le conseil municipal de chaque commune membre se prononcent dans le délai de trois mois à compter de la notification au maire et au président du syndicat de la délibération proposant la transformation. A défaut de délibération dans ce délai, leur décision est réputée favorable.

La transformation est prononcée par arrêté du représentant de l'Etat dans le département lorsque les communes appartiennent au même département ou par arrêté conjoint des représentants de l'Etat dans les départements concernés dans le cas contraire.

L'ensemble des biens, droits et obligations du syndicat transformé sont transférés au nouvel établissement public qui est substitué de plein droit au syndicat dans toutes ses délibérations et tous ses actes à la date de l'arrêté de transformation. Les contrats sont exécutés dans les conditions antérieures jusqu'à leur échéance, sauf accord contraire des parties. Les cocontractants sont informés de la substitution de personne morale. Cette substitution de personne morale aux contrats conclus par le syndicat n'entraîne aucun droit à résiliation ou à indemnisation pour le cocontractant. L'ensemble des personnels de l'établissement transformé est réputé relever du nouvel établissement dans les conditions de statut et d'emploi qui sont les siennes.

La transformation entraîne une nouvelle répartition, entre toutes les communes, des sièges au sein de l'organe délibérant du nouvel établissement, dans les conditions qui lui sont applicables, ainsi qu'une nouvelle élection de l'ensemble des délégués des communes.

Le nombre et la répartition des membres de l'organe délibérant de la communauté de communes ou de la communauté d'agglomération sont déterminés suivant les dispositions de l'article L. 5211-6-1 du CGCT.

Jusqu'au prochain renouvellement général des conseils municipaux suivant la transformation en communauté de communes ou en communauté d'agglomération, les conseillers communautaires sont désignés dans les conditions prévues au 1° de l'article L. 5211-6-2 du CGCT. Le mandat des délégués en fonctions avant la transformation de l'établissement est prorogé jusqu'à l'installation du nouvel organe délibérant dans le mois suivant la transformation.

Enfin, 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 public de coopération. Il y a donc création d'une nouvelle personne morale.

Ces dispositions, antérieures à l'obligation de rattachement des communes à un EPCI à fiscalité propre n'ont toutefois plus véritablement d'objet depuis l'achèvement de la carte intercommunale.

2.4.6.1.2 Transformation en syndicat mixte fermé du fait du mécanisme de « représentation-substitution »

Le II de l'article L. 5214-21 du CGCT prévoit qu'une communauté de communes est substituée, pour les compétences qu'elle exerce ou vient à exercer, à ses communes membres lorsque ces dernières adhèrent à un syndicat de communes qui comprend des communes extérieures à la communauté de communes.

Ainsi, la communauté de communes vient en « représentation-substitution » de ses communes membres au sein du syndicat. Ces dernières ne sont donc plus membres de ce syndicat.

Dans ce cas, il est prévu que le syndicat de communes devienne un syndicat mixte fermé au sens de l'article L. 5711-1 du CGCT. Ni les attributions, ni le périmètre du syndicat ne sont modifiés.

Ces dispositions trouvent à s'appliquer en cas de création, d'extension ou de fusion de la communauté de communes, ou de transfert de compétences à cette communauté de communes prévus par la loi.

Lorsque c'est une communauté d'agglomération, une communauté urbaine ou une métropole qui vient à exercer des compétences qui étaient transférées par leurs communes membres à un syndicat de communes, et que le syndicat compte des communes appartenant à plusieurs EPCI à fiscalité propre, il n'y a pas systématiquement représentation-substitution.

Le tableau relatif aux interférences de périmètres entre EPCI à fiscalité propre et syndicats, figurant en annexe, reprend de manière exhaustive toutes les situations, en fonction des catégories d'EPCI à fiscalité propre, des compétences concernées, du périmètre de l'EPCI à fiscalité propre et de celui du syndicat.

2.4.6.2. Fusion

2.4.6.2.1 La fusion de droit commun

L'article L. 5212-27 du CGCT autorise la fusion entre des syndicats intercommunaux ou entre syndicats intercommunaux et syndicats mixtes fermés relevant de l'article L. 5711-11 du même code ou syndicats mixtes ouverts relevant de l'article L. 5721-1 du même code.

L'initiative d'un projet de fusion appartient soit :

- aux membres des syndicats concernés ;
- aux syndicats dont la fusion est envisagée ;
- au(x) représentant(s) de l'Etat dans le(s) département(s) concerné(s) après avis de la (des) CDCI compétentes ;
- à la CDCI.

L'initiative de la fusion se matérialise pour chacune des quatre hypothèses précitées de la façon suivante :

Initiative du projet	Matérialisation
Membres des syndicats concernés	Délibération de l'organe délibérant d'un ou plusieurs membres des syndicats
Syndicats concernés	Délibération de l'organe délibérant du ou des syndicats
Préfet	Arrêté préfectoral de projet de périmètre
CDCI	Délibération

Le(s) préfet(s) dispose(nt) d'un délai de deux mois pour prendre un arrêté de projet de périmètre lorsque l'initiative émane des conseils municipaux ou des organes délibérants des EPCI. Ce délai court à compter de la première délibération transmise.

En ce qui concerne la procédure de fusion, le préfet n'est jamais en situation de compétence liée. Il dispose d'un pouvoir d'appréciation lui permettant de donner suite ou non au projet dont il est saisi et peut ne pas répondre favorablement à une demande de fusion de syndicats en particulier si le projet est en contradiction avec les objectifs et les mesures du SDCI. La décision de refus doit être motivée et peut être censurée par le juge dans le cadre de son contrôle restreint sanctionnant notamment l'erreur manifeste d'appréciation.

L'arrêté fixant le projet de périmètre doit mentionner la liste des syndicats intéressés par la fusion. A l'inverse des EPCI à fiscalité propre, il n'est pas prévu que la fusion de syndicats puisse inclure des communes extérieures aux syndicats fusionnés.

Le projet de périmètre et les statuts de l'EPCI sont notifiés par le(s) représentant(s) de l'Etat dans le(s) département(s) concerné(s).

Pour accord :

- aux maires lorsque les communes sont membres à titre individuel d'un syndicat intercommunal, d'un syndicat mixte fermé ou d'un syndicat mixte ouvert ;
- aux présidents des organes délibérants des membres d'un syndicat mixte fermé ou ouvert dont la fusion avec un syndicat intercommunal est proposée.

Les organes délibérants disposent d'un délai de trois mois à compter de la notification de l'arrêté de projet de périmètre et des statuts pour se prononcer. A défaut de délibération dans ce délai leur avis est réputé favorable.

Pour avis :

- aux organes délibérants des syndicats dont la fusion est envisagée ;

S'il n'intervient pas dans un délai de trois mois à compter de la notification du projet d'arrêté, leur avis est réputé favorable. Cette transmission peut se faire en même temps qu'est organisée la saisine pour accord des communes et des syndicats membres, intéressés.

- à la CDCI.

Lorsqu'un projet intéresse des communes ou des EPCI appartenant à des départements différents, les CDCI concernées peuvent se réunir en formation interdépartementale dans les conditions prévues à l'article R. 5211-36 du CGCT.

La CDCI n'est pas consultée dans tous les cas. En effet, s'il s'agit de fusionner des syndicats intercommunaux, la saisine de la CDCI n'intervient que si l'initiative du projet émane du préfet, mais pas si l'initiative émane des syndicats intercommunaux eux-mêmes.

S'il s'agit de fusionner un syndicat intercommunal et un syndicat mixte, l'article L. 5211-45 du CGCT prévoit la consultation de la CDCI. En effet, cet article dispose que *« le représentant de l'Etat dans le département la consulte sur tout projet de création d'un établissement public de coopération intercommunale, dans les conditions fixées à l'article L. 5211-5 [soit lorsque l'initiative de la création de l'EPCI émane du préfet], et sur tout projet de création d'un syndicat mixte [quel que doit l'initiateur du projet] »*. La fusion impliquant la création d'une nouvelle personne morale, toute fusion entraînant la création d'un syndicat mixte nécessite la saisine de la CDCI.

La CDCI peut amender le projet de périmètre dans le respect des objectifs et orientations prévus à l'article L. 5210-1-1 du CGCT. Les propositions de modification adoptées à la majorité des deux tiers de ses membres sont obligatoirement intégrées à l'arrêté du (des) représentant(s) de l'Etat dans le(s) département(s) concerné(s).

La fusion peut être décidée par arrêté du représentant de l'Etat dans le département lorsque les communes font partie du même département ou, dans le cas contraire, par arrêté conjoint des représentants de l'Etat dans les départements concernés après accord à la majorité qualifiée des organes délibérants des membres des syndicats sur le projet de périmètre et sur les statuts du nouveau syndicat. La majorité qualifiée est obtenue par l'accord des deux tiers au moins des organes délibérants des communes ou des EPCI membres des syndicats inclus dans le projet de périmètre représentant plus de la moitié de la population totale de ceux-ci, ou la moitié au moins des mêmes organes délibérants représentant les deux tiers de cette population.

Dans le cas où le projet de fusion inclut un ou plusieurs syndicats mixtes ouverts, l'accord sur la fusion doit être exprimé par délibérations concordantes des organes délibérants des syndicats intéressés et de leurs membres.

Le III de l'article L. 5212-27 du CGCT précise que *« les statuts déterminent parmi les compétences transférées aux syndicats existants celles qui sont exercées par le nouveau syndicat dans son périmètre ; les autres compétences font l'objet d'une restitution aux membres des syndicats »*. Cela signifie que les statuts du nouveau syndicat ne peuvent prévoir que des compétences qui étaient déjà détenues par les syndicats fusionnés, à l'exclusion de toute nouvelle compétence (TA de Dijon, 1^{er} juillet 2021, n°2100438).

2.4.6.2.2 La fusion de syndicats intercommunaux et d'EPCI à fiscalité propre

Voir fiche n°4.2 (partie 4.2.3)

2.4.6.3. Dissolution

2.4.6.3.1. Dissolution de plein droit

Le syndicat intercommunal est dissous de plein droit, sans pouvoir d'appréciation du préfet et sans que les conseils municipaux des membres du syndicat ne soient consultés, dans les quatre cas prévus par l'article L. 5212-33 du CGCT :

- à l'expiration de la durée fixée par la décision institutive ;
- à l'achèvement de l'opération qu'il avait pour objet de conduire ;
- lorsqu'il ne compte plus qu'une seule commune ;

- à la date du transfert à un EPCI à fiscalité propre des compétences qu'il avait vocation à assurer, si son périmètre est identique ou inclus dans le périmètre d'une communauté de communes, d'une communauté d'agglomération, d'une communauté urbaine ou d'une métropole et si l'EPCI à fiscalité propre est appelé à exercer l'intégralité des compétences du syndicat dans les conditions mentionnées aux articles L. 5214-21, L. 5216-6, L. 5215-22 et L. 5217-7 du CGCT. Lorsque le périmètre n'est pas identique mais que le syndicat est inclus dans l'EPCI à fiscalité propre, si le syndicat exerce des compétences qui ne sont pas transférées à l'EPCI à fiscalité propre, il y aura réduction des compétences du syndicat, qui subsistera. Par exception à ce dernier cas, en vertu de l'article 14 de la loi n°2019-1461 du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique (dite « Engagement et Proximité »), lorsque le syndicat « infra-communautaire » existait au 1^{er} janvier 2019, une communauté de communes ou une communauté d'agglomération a pu lui déléguer tout ou partie des compétences « eau », « assainissement » et « gestion des eaux pluviales urbaines », ce qui a eu pour effet de faire subsister le syndicat, même s'il n'exerce pas d'autre compétence.

Pour les interférences de périmètre entre les syndicats et les EPCI à fiscalité propre, il convient de se référer au tableau en annexe.

En revanche, si le syndicat se transforme en communauté de communes ou communauté d'agglomération, le nouvel EPCI à fiscalité propre sera substitué au syndicat qui disparaîtra de l'ordonnancement juridique, ceci n'étant pas alors analysé comme une dissolution.

Le préfet est également tenu de dissoudre un syndicat, à la demande de toutes les communes intéressées et après avoir recueilli une délibération favorable de tous les conseils municipaux.

2.4.6.3.2. Dissolution possible

Un syndicat intercommunal peut être dissous par le préfet à la demande motivée de la majorité des conseils municipaux. Le représentant de l'Etat dans le département n'est alors pas tenu de consulter le comité syndical destiné à être dissous.

Un syndicat intercommunal peut être également dissous d'office, par décret en Conseil d'Etat, en présence de motifs graves de nature à rendre impossible le maintien de l'association entre les communes ou à compromettre l'ordre public (CE, 17 janvier 1936, *Compagnie des chemins de fer départementaux de la Haute-Vienne et syndicat intercommunal d'électrification de Compreignac*).

Enfin, aux termes de l'article L. 5212-34 du CGCT, un syndicat intercommunal qui n'exerce aucune activité depuis deux ans au moins peut être dissous par arrêté du(des) représentant(s) de l'Etat dans le(s) département(s) concerné(s) après avis des conseils municipaux des communes membres. Un syndicat est considéré comme n'exerçant aucune activité depuis deux ans au moins, lorsque, par exemple, ses instances statutaires ont cessé de fonctionner depuis ce délai (CE, 13 décembre 1996, n°165506, *Commune de Saint-Florent et autres*).

L'arrêté ou le décret de dissolution détermine, dans le respect des dispositions des articles L. 5211-25-1 et L. 5211-26 du CGCT et sous réserve des droits des tiers, les conditions de liquidation du syndicat (transfert de patrimoine, établissement du compte administratif...).

2.4.6.3.3 Cas particulier de la dissolution « en deux temps »

Lorsque les conditions de la liquidation du syndicat intercommunal ont été anticipées et que notamment le dernier compte administratif a été voté et les conditions de transfert de l'actif et du passif (conformément aux dispositions de l'article L. 5211-25-1 du CGCT) ont été déterminées, un seul et même arrêté (ou décret) dissout le groupement et détermine les conditions de sa liquidation.

Les membres du syndicat dissout corrigent leurs résultats de la reprise des résultats de l'établissement dissous, par délibération budgétaire, conformément à l'arrêté (ou au décret) de dissolution.

A l'inverse, lorsqu'il n'aura pas été possible d'anticiper les conditions de sa liquidation, ni de procéder au vote de son compte administratif, l'article L. 5211-26 du CGCT permet au préfet (ou à l'auteur du décret) de surseoir à la dissolution du syndicat qui ne sera prononcée que dans un second temps.

Un premier arrêté met fin à l'exercice des compétences ; un deuxième arrêté constate la répartition de l'actif et du passif au terme des opérations de liquidation.

Dans l'intervalle entre la date de prise d'effet du premier arrêté (ou décret) et du second, le syndicat conserve sa personnalité morale pour les seuls besoins de sa liquidation.

Pendant cette période, il n'exerce plus les compétences qui étaient les siennes ; celles-ci incombent aux communes. Le cas échéant, il ne perçoit plus de recettes fiscales ou de dotations de l'Etat.

Le législateur a entendu privilégier, dans un premier temps, la recherche d'un accord entre les communes membres sur les modalités de liquidation du syndicat. Son président rend compte au préfet tous les trois mois de l'état d'avancement de ces opérations de liquidation.

Lorsque la liquidation présente des difficultés ou n'aboutit pas, le préfet nomme un liquidateur dans les conditions prévues par décret (articles R. 5211-9 et suivants du CGCT), nomination qui intervient au plus tard le 30 juin de l'année suivant celle du premier arrêté mettant fin à l'exercice des compétences, si l'arrêté de dissolution n'a toujours pas été pris. Il est placé sous la responsabilité du représentant de l'Etat dans le département du siège du syndicat dissous. Le liquidateur a pour mission d'apurer les dettes et les créances et de céder les actifs, sous réserve du droit des tiers. Il est nommé pour un an et peut être reconduit pour la même durée, jusqu'au terme de la liquidation.