

10 La fusion des syndicats de communes et des syndicats mixtes

Cyrille BARDON,

avocat associé,
Cabinet Bardon & de Fay

CONTEXTE

Dans le cadre de la réforme territoriale annoncée par le Président de la République et le Premier ministre, le Conseil des ministres a adopté le 18 juin dernier deux projets de loi, qui devraient être soumis au Parlement avant la fin de l'année 2014. Parmi les objectifs de cette réforme figure l'élaboration d'une nouvelle carte des intercommunalités au 1^{er} janvier 2017 impliquant nécessairement la réduction du nombre de syndicats notamment dans les secteurs clés de l'eau, de l'assainissement, des déchets, du gaz, de l'électricité ou des transports.

Introduits par la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales (L. n° 2007-809, 13 août 2004 : JO 17 août 2004, p. 14545), et élargis par la loi du 16 décembre 2010 (L. n° 2010-1563, 16 déc. 2010 : JO 17 déc. 2010, p. 22146), les mécanismes de fusion des syndicats de communes ou mixtes sans dissolution préalable, aujourd'hui prévus par le Code général des collectivités territoriales, constitueront des outils indispensables pour la mise en œuvre de cette réforme.

La réduction des syndicats par voie de fusion implique, sous réserve de décision contraire, le transfert des compétences, des biens, droits et obligations des syndicats fusionnés au nouveau syndicat issu de la fusion, lequel est substitué de plein droit aux anciens syndicats dans toutes leurs délibérations et dans tous leurs actes. Par ailleurs, et conformément aux dispositions de l'article L. 5212-27 du Code général des collectivités territoriales, l'ensemble des personnels des EPCI fusionnés est réputé relever de l'établissement issu de la fusion dans les conditions de statut et d'emploi qui sont les siennes.

Outre la procédure de fusion de droit commun issue des dispositions de l'article L. 5212-27 du Code général des collectivités territoriales (A), la présente réforme prévoit également, de nouveau, le recours aux procédures de fusion dites « forcées » sous l'égide du préfet (B).

COMMENTAIRE

A. - La fusion concertée de droit commun

L'article L. 5212-27 autorise la fusion de syndicats intercommunaux entre eux ou avec des syndicats mixtes fermés relevant de l'article L. 5711-1 ou des syndicats mixtes ouverts relevant de l'article L. 5721-1 du Code général des collectivités territoriales. En tout état de cause, la fusion peut également s'opérer exclusivement entre syndicats mixtes fermés ou ouverts ou enfin entre des syndicats relevant de ces deux catégories.

L'initiative du projet de fusion se matérialise soit par une délibération des membres concernés par la fusion, soit par une délibération de l'organe délibérant du ou des syndicats dont la fusion est engagée, ou encore par arrêté du représentant de l'État dans le département concerné après avis de la commission départementale de la coopération intercommunale (CDCI), ou enfin, par délibération de ladite commission.

L'élaboration du projet de périmètre de fusion relève du préfet, lequel dispose d'un pouvoir d'appréciation lui permettant de donner suite ou non, par décision motivée, au projet dont il est saisi. L'arrêté fixant le projet de périmètre mentionne la liste des communes et syndicats intéressés.

Le projet de fusion est ensuite notifié, pour avis, aux organes délibérants des syndicats (autres que les syndicats mixtes ouverts) dont la fusion est opérée, ainsi qu'à la CDCI. La notification est opérée, pour accord, aux maires des communes membres d'un syndicat intercommunal ou d'un syndicat mixte fermé dont la fusion avec un autre syndicat est proposée, aux présidents des organes délibérants des EPCI membres. Lorsque la fusion concerne un syndicat mixte

ouvert, le projet sera notifié, pour accord, aux présidents des organes délibérants des syndicats mixtes ouverts ainsi qu'aux présidents des organes délibérants de chaque membre des syndicats mixtes ouverts concernés (V. en ce sens : *CGCT*, art. L. 5721-2). Les organes délibérants disposent d'un délai de trois mois à compter de la notification pour se prononcer, à défaut l'avis est réputé favorable.

La fusion est subordonnée à un accord à la majorité qualifiée des organes délibérants des membres des syndicats sur le projet de périmètre et sur les statuts du nouveau syndicat. Cependant, lorsqu'un syndicat mixte ouvert est concerné par l'opération de fusion, l'unanimité est requise. En effet, à l'inverse des procédures de fusion d'EPCI à fiscalité propre et de syndicats mixtes fermés, l'accord du ou des syndicats mixtes devant fusionner est nécessaire au même titre que l'est celui des membres qui les constituent.

La fusion est formalisée par un arrêté préfectoral précisant le nombre total de sièges de l'organe délibérant ainsi que celui attribué à chaque commune. Elle est effectuée à titre gratuit et ne donne lieu au paiement d'aucune indemnité.

B. - La fusion temporaire dite « forcée »

Issue de l'article 61, III, de la loi du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales, la fusion dite « forcée » menée par le préfet constituait un dispositif dérogatoire du droit commun et alors applicable jusqu'au 1^{er} juin 2013. L'actuelle réforme des collectivités territoriales prévoit de renouveler l'application de cette procédure « forcée » durant l'année 2016 et jusqu'à l'achèvement de la nouvelle carte intercommunale prévu au 1^{er} janvier 2017.

Ce dispositif vise à permettre au seul préfet de prendre l'initiative de présenter un projet de fusion non inscrit au schéma départemental de coopération intercommunale par l'adoption d'un arrêté dit de projet de périmètre. Le préfet est toutefois tenu d'intégrer au projet les amendements adoptés à la majorité des deux tiers des membres de la commission départementale de la coopération intercommunale dont l'avis est requis dans les trois mois suivant la prise de l'arrêté par le préfet.

L'ensemble des communes et établissements publics concernés doit toutefois, dans le cadre de ce dispositif, être consultés. L'arrêté est, en effet, notifié aux syndicats dont la fusion est envisagée, aux communes, et établissements membres, mais également aux communes membres d'un EPCI ayant adhéré au syndicat, sans qu'elles ne soient elles-mêmes membres dudit syndicat. À défaut d'avis émis dans les trois mois, l'avis est réputé favorable.

Cette procédure dérogatoire requiert cependant un accord des communes et établissements intéressés, mais un accord dont les conditions sont nettement moins contraignantes que

celles applicables pour la procédure de fusion de droit commun. En effet la procédure dérogatoire ne requiert que l'accord de la moitié des conseils municipaux dès lors que ces conseils municipaux représentent plus de 50 % de la population, et lorsque la fusion concerne des syndicats mixtes fermés, l'accord de la moitié des organes délibérants des membres des syndicats représentant plus de 50 % de la population totale est pour sa part requis.

Nonobstant la nécessité d'un accord, la fusion est dite « forcée » en ce que le dispositif comporte la faculté pour le préfet de passer outre l'éventuelle absence d'accord par une décision motivée. Dans ce cas précis, la CDCI dispose une nouvelle fois du pouvoir d'amender le projet qui lui est soumis par le représentant de l'État dans le département, avant que l'arrêté de fusion ne soit définitivement adopté.

Précisons enfin qu'à la différence de la procédure de droit commun précédemment décrite, la procédure dérogatoire est, en principe, une fusion simple ne pouvant être assortie d'une extension de périmètre à des communes extérieures aux syndicats fusionnés.

RECOMMANDATIONS

Il appartient tout d'abord aux communes et aux établissements d'anticiper les risques de paralysie des projets intercommunaux au regard des éventuels changements de règles sur les compétences et périmètres intercommunaux.

Il convient également d'arrêter le périmètre tant dans une logique de réduction des doubles emplois que dans la recherche d'une cohérence entre l'exercice des compétences et les spécificités territoriales. La recherche d'une péréquation et d'une mutualisation permettra en effet d'assurer la rentabilité des équipements coûteux s'agissant notamment des syndicats à vocation environnementale.

La CDCI dispose, lorsque le projet de fusion lui est soumis, d'un pouvoir d'amendement qui s'impose au préfet. Par conséquent, si la CDCI se voit consultée simultanément ou après la consultation des syndicats et des membres, il convient de prévoir une nouvelle consultation de ces derniers afin que ceux-ci puissent se prononcer sur le nouveau projet amendé par la CDCI.

Si l'arrêté de fusion peut être pris à tout moment, reste qu'il est recommandé, pour des raisons fiscales et budgétaires, de différer la date de la prise d'effet de l'arrêté prononçant la fusion des syndicats au 31 décembre suivant.

La reprise des agents du fait du changement d'employeur n'est pas soumise à l'avis des commissions administratives paritaires compétentes, cependant il en va autrement lorsque la fusion implique une réorganisation des emplois. En effet, dans ce dernier cas et conformément aux dispositions de l'article 52 de la loi du 26 janvier 1984 (L. n° 84-53, 26 janv. 1984 : JO 27 janv. 1984, p. 441), la commission administrative paritaire devra être informée de toute modification des situations individuelles des agents.

Mots-Clés : Coopération intercommunale - Syndicats mixtes - Syndicats de communes - Fusion
JurisClasseur : Administratif, Fasc. 129-20, 129-25, 129-30

Pour aller plus loin

BIBLIOGRAPHIE

- Rép. min. n° 115247 : JOAN Q 27 févr. 2007, p. 2224
- Rép. min. n° 18538 : JOAN Q 6 mai 2008, p. 3850
- Rép. min. n° 101551 : JOAN Q 28 juin 2011, p. 6905
- Rép. min. n° 77723 : JOAN Q 8 nov. 2011, p. 11839
- Rép. min. n° 651 : JO Sénat Q 1^{er} nov. 2012, p. 248

- Rép. min. n° 21725 : JOAN Q 26 mars 2013, p. 3210
- DGCL et DGFIP, La fusion des syndicats, déc. 2011
- JurisClasseur Collectivités territoriales, Fasc. 220, Syndicat de communes - Institutions
- Projet de loi portant nouvelle organisation territoriale de la République modifié le 18 juin 2014 (NOR : RDX141229L)