



Direction juridique et des relations
avec les collectivités territoriales

Bureau du contrôle de la Légimité
et du conseil aux collectivités

EVOLUTION DES EPCI - Dispositions juridiques-

L'objectif de rationalisation de la carte intercommunale [énoncé à l'article L. 5210-1-1 du code général des collectivités territoriales] et précisé dans le schéma départemental de coopération intercommunale de la Loire-Atlantique arrêté le 23 décembre 2011, est toujours d'actualité.

La loi n° 2012-281 du 29 février 2012 visant à assouplir les règles relatives à la refonte de la carte intercommunale a complété les dispositions de la loi du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales dite loi RCT.

Deux outils peuvent venir en soutien de cet objectif de rationalisation de la carte intercommunale : la fusion et la dissolution.

I/ LA FUSION

Les fusions permettent de réduire le nombre des structures intercommunales sans avoir à mettre en œuvre de procédures de dissolution et donc sans que les membres des structures fusionnant aient à s'accorder sur la répartition de leur actif et de leur passif.

1- QUI PEUT FUSIONNER ?

- Les EPCI à fiscalité propre entre eux (article L 5211-41-3 du CGCT)
- Un EPCI à fiscalité propre avec un autre EPCI (article L 5211-41-3 du CGCT)¹
- Les syndicats quelle que soit la catégorie à laquelle ils appartiennent : syndicats de communes, syndicats mixtes de l'article L5711-1 du CGCT dit syndicats mixtes fermés, syndicats mixtes de l'article L5721-1 dits syndicats mixtes ouverts. (cf article L5212-27 du CGCT). Ainsi, 2 syndicats intercommunaux peuvent fusionner entre eux, mais également un syndicat mixte fermé avec un syndicat mixte ouvert, ou encore un syndicat mixte ouvert avec 2 syndicats de communes...etc....

2- SELON QUELLE PROCEDURE ?

Comme pour les créations d'EPCI, les fusions d'EPCI à fiscalité propre ou de syndicats se font en deux temps : la prise d'un arrêté préfectoral de périmètre soumis à consultation, puis, si les conditions de majorité sont réunies, la prise d'un arrêté de fusion.

La procédure diffère selon qu'elle concerne ou non un EPCI à fiscalité propre.

CONTACT : pref-collectivites-locales@loire-atlantique.gouv.fr

¹ Attention, les syndicats mixtes n'étant pas des EPCI, ils ne peuvent fusionner avec un EPCI à fiscalité propre.

A) LA FUSION D'EPCI DONT AU MOINS UN EST A FISCALITE PROPRE : FUSION DE L'ARTICLE L 5211-41-3 DU CGCT

1) Arrêté de périmètre

4 entités différentes peuvent être à l'initiative du projet de périmètre de fusion :

- Un des organes délibérant des EPCI concernés
- Un des conseils municipaux des communes membres des EPCI concernés
- Le préfet
- La CDCI

Contenu de l'arrêté de périmètre :

Il doit dresser la liste des EPCI fusionnant et déterminer la catégorie de l'EPCI issu de la fusion. L'EPCI issu de la fusion relèvera de droit de la catégorie de l'EPCI auquel « *la loi a confié le plus grand nombre de compétences* » ou d'une catégorie d'EPCI avec un nombre de compétences obligatoire supérieur si les conditions pour la création d'un tel établissement sont réunies. Ainsi, si deux communautés de communes fusionnent et veulent se transformer en communauté d'agglomération elles devront pour cela détenir le seuil de population (commune centre de 15000 habitants et une population de plus de 50 000 habitants) et de compétences obligatoires suffisant.

Le projet de périmètre doit être d'un seul tenant et sans enclave.

2) notification de l'arrêté de périmètre

- 1) L'arrêté de périmètre est notifié par le préfet au maire de chaque commune incluse dans le projet de périmètre. **Il doit être accompagné « d'un rapport explicatif et d'une étude d'impact budgétaire et fiscal »²**. Il sera également accompagné d'un projet de statuts, produits par les EPCI dont la fusion est proposée conformément aux dispositions de l'article L5211-5-1 du CGCT³.
- 2) Les conseils municipaux ont 3 mois pour se prononcer sur « *le projet de périmètre, la catégorie et les statuts du nouvel EPCI* ». A défaut de délibération dans un délai de 3 mois, celle-ci est réputée favorable.
- 3) Les organes délibérants des EPCI fusionnant sont également consultés pour avis seulement et disposent de 3 mois pour se prononcer à compter de la notification de l'arrêté de périmètre. A défaut de délibération dans un délai de 3 mois, celle-ci est réputée favorable.
- 4) Le projet de périmètre accompagné du rapport explicatif, de l'étude d'impact budgétaire et fiscal, des délibérations des EPCI et communes est soumis pour avis à la CDCI.
- 5) La CDCI dispose de 2 mois pour se prononcer et peut proposer des modifications au projet si elles sont conformes aux objectifs et orientation du I, II et III du L5210-1-1. Les propositions de modification adoptées à la majorité des 2/3 des membres de la commission doivent être intégrées au projet⁴

3) Conditions de majorité pour prendre l'arrêté de fusion

Les avis des organes délibérants ne sont plus pris en compte dans le calcul de la majorité.

Ainsi, le projet doit recueillir l'accord de 2/3 au moins des conseils municipaux de toutes les communes incluses dans le projet de périmètre représentant plus de 50% de la population totale de celles-ci, ou l'accord de 50% au moins des conseils municipaux des communes représentant les 2/3 de la population

En outre, cette majorité doit comprendre 1/3 des conseils municipaux des communes qui sont regroupées dans chacun des EPCI dont la fusion est envisagée

² Ces documents peuvent être le fruit d'une co-production entre EPCI à l'initiative de la fusion et services de l'Etat

³ « *Les statuts d'un établissement public de coopération intercommunale mentionnent notamment : [...]*

1) Arrêté de périmètre

4 entités différentes peuvent être à l'initiative du projet de périmètre de fusion :

- Un des organes délibérants des syndicats concernés
- Un des organes délibérants des membres des syndicats concernés
- Le préfet
- La CDCI

Contenu de l'arrêté de périmètre : Il doit dresser la liste des syndicats concernés.

2) notification de l'arrêté de périmètre

- 1) L'arrêté de périmètre, accompagné du projet de statuts⁵, est notifié par le préfet :
 - **pour accord**⁶ au maire ou président de chaque membre des syndicats dont la fusion est proposée.
 - **pour avis** aux organes délibérants des syndicats dont la fusion est proposée sauf lorsqu'un syndicat mixte ouvert est concerné (l'accord est dans ce cas nécessaire)
- 2) Chaque collectivité dispose de 3 mois à compter de la notification pour se prononcer sur « *le projet de périmètre et les statuts du nouveau syndicat* ». A défaut de délibération dans ce délai, celle-ci est réputée favorable.
- 3) L'article L5212-27 précise également que le projet est soumis pour avis à la CDCI qui dispose de 2 mois pour se prononcer et peut proposer des modifications au projet si elles sont conformes aux objectifs du schéma. Les propositions de modification adoptées à la majorité des 2/3 des membres de la commission doivent être intégrées au projet.
- 4) Dans un tel cas, par souci de sécurité juridique, afin de garantir la bonne information des syndicats et de leurs membres sur le projet de fusion, le projet remanié par la CDCI sera présenté aux syndicats et à leurs membres afin qu'ils se prononcent sur le nouveau projet.

⁴ Bien que la loi ne l'ait pas expressément prévu, dans un tel cas, afin de garantir la bonne information des EPCI et communes membres concernés par le projet de fusion, le projet remanié par la CDCI pourra leur être de nouveau présenté

⁵ « *Les statuts d'un établissement public de coopération intercommunale mentionnent notamment : [...]*

Lors de la création d'un établissement public de coopération intercommunale, ils sont soumis aux conseils municipaux en même temps que la liste des communes intéressées dans les conditions prévues à l'article L. 5211-5. »

⁶ Pour accord

a) En cas de projet de fusion concernant des syndicats intercommunaux et/ou des syndicats mixtes fermés :

- aux maires des communes membres à titre individuel 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 d'un syndicat mixte fermé dont la fusion avec un autre syndicat est proposée.

b) En cas de projet de fusion concernant des syndicats mixtes ouverts

- aux présidents des organes délibérants des syndicats mixtes ouverts ;
- aux présidents des organes délibérants de chaque membre des syndicats mixtes ouverts concernés (cf. article L. 5721-2 du CGCT).

c) En cas de projet de fusion concernant un ou des syndicats mixtes ouverts avec un ou des syndicats intercommunaux et/ou avec un ou des syndicats mixtes fermés :

- aux présidents des organes délibérants des syndicats mixtes ouverts ;
- aux présidents des organes délibérants de chaque membre des syndicats mixtes ouverts concernés (cf. article L. 5721-2 du CGCT) ;
- aux maires des communes membres à titre individuel d'un syndicat intercommunal ou d'un syndicat mixte fermé dont la fusion avec un autre syndicat est envisagée;

3) Conditions de majorité pour prendre l'arrêté de fusion

Le projet doit recueillir l'accord de 2/3 au moins des organes délibérants des membres des syndicats dont la fusion est proposée représentant plus de 50% de la population totale de ceux-ci, ou l'accord de 50% au moins des organes délibérants des membres des syndicats dont la fusion est proposée représentant les 2/3 de la population de ceux-ci.

Lorsqu'un syndicat mixte ouvert (c'est-à-dire régi par les dispositions de l'article L5721-1) est concerné alors, pour le syndicat en question, l'accord sur la fusion doit recueillir l'unanimité des membres du syndicat mixte ouvert et du comité syndical du syndicat mixte. Ainsi, en pratique, les membres d'un syndicat mixte ouvert et son comité syndical, disposent chacun d'un droit de veto concernant la fusion.

3- QUELS SONT LES EFFETS D'UNE FUSION ?

Quelles que soient les structures intercommunales concernées, la fusion entraîne la création d'une nouvelle personne morale ce qui explique certaines de ses conséquences.

A) EFFET D'UNE FUSION SUR LES COMPETENCES :

- **Quelles sont les compétences de l'EPCI à fiscalité propre issu de la fusion (article L5211-41-3 du CGCT) ?**

L'EPCI à fiscalité propre issu de la fusion exerce :

- l'ensemble des compétences obligatoires exercées par les EPCI ayant fusionné.
- Les compétences optionnelles et supplémentaires exercées par les EPCI avant la fusion.

Cependant, il existe des assouplissements, élargis par les dispositions de la loi du 29 février 2012 précitée :

- Dans un délai de 3 mois, à compter de l'arrêté de fusion : les compétences optionnelles transférées à l'EPCI issu de la fusion sont soit exercées par ce dernier sur l'ensemble de son périmètre, soit font l'objet d'une restitution, aux communes membres.
- Dans un délai de 2 ans, les compétences en question qui ne sont ni obligatoires ni optionnelles peuvent être restituées. La restitution peut être partielle
- Jusqu'à la délibération de l'EPCI restituant les compétences ou à l'expiration du délai, le nouvel EPCI exerce les compétences transférées à titre optionnel ou supplémentaire sur les périmètres des EPCI ayant fusionné.

L'EPCI issu de la fusion peut évidemment choisir quelles compétences il décide ou non de restituer aux communes dans la limite du respect des dispositions relatives aux EPCI à fiscalité propre. Ainsi, si le résultat de la fusion est une communauté d'agglomération, alors le nouvel EPCI devra exercer l'ensemble des compétences obligatoires d'une communauté d'agglomération ; et au moins 3 des compétences optionnelles parmi les 6 compétences listées par l'article L5216-5 du CGCT.

Si l'organe délibérant, à l'issue du délai imparti, choisit de garder l'ensemble des compétences optionnelles et supplémentaires, ou s'il n'a pas délibéré pour les rendre aux communes, alors il exerce ces compétences sur l'ensemble de son périmètre.

S'agissant des compétences soumises à intérêt communautaire, l'EPCI issu de la fusion dispose de 2 ans à compter de l'arrêté de fusion pour définir son intérêt communautaire. Jusqu'à cette définition, il exerce les intérêts communautaires des anciens EPCI sur leurs territoires respectifs. Si

au bout de 2 ans, le nouvel EPCI n'a pas défini son intérêt communautaire, il exerce la totalité de la compétence⁷.

- **Quelles sont les compétences du syndicat issu de la fusion (article L5212-27 du CGCT) ?**

L'article L5212-27 précise que les statuts du syndicat issu de la fusion doivent déterminer parmi les compétences des syndicats qui fusionnent, celles qu'il exercera.

Ainsi, les élus peuvent choisir de reprendre la somme des anciennes compétences des syndicats fusionnant ou bien retourner certaines compétences aux membres des syndicats qui fusionnent. La doctrine ministérielle considère qu'ils peuvent également choisir le système des syndicats à la carte.

Ex : deux syndicats de communes fusionnent. A est compétent pour la gestion des centres de loisirs et B gère l'ensemble des crèches de son périmètre ainsi que les centres de loisirs.

Le syndicat A+B peut choisir d'exercer :

- Soit les deux compétences sur la totalité de son périmètre (A +B), si la gestion des crèches n'est pas déjà exercée par un autre syndicat pour les communes membres du syndicat A),
- Les compétences des anciens syndicats sur leurs anciens périmètres en faisant du syndicat A+B un syndicat à la carte.

Il peut également choisir de n'exercer que la gestion des centres de loisirs, les communes membres du syndicat B se voyant rendre la compétence crèche. Dans ce cas, il est également possible de mener une adhésion parallèle de ces communes, pour la compétence en question, à un syndicat existant.

B) EFFET D'UNE FUSION SUR LES BIENS DES STRUCTURES FUSIONNANT :

L'ensemble des biens, droits et obligations des établissements publics fusionnés est transféré à la structure intercommunale issue de la fusion.

La structure issue de la fusion est substituée de plein droit, pour l'exercice de ses compétences, aux anciennes structures 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. Les cocontractants sont informés de la substitution de personne morale par l'établissement public issu de la fusion. La substitution de personne morale aux contrats conclus n'entraîne aucun droit à résiliation ou à indemnisation pour le cocontractant.

C) EFFET D'UNE FUSION SUR LES DELEGUES :

- **Comment s'effectue la répartition des délégués au sein de l'EPCI à fiscalité propre issu de la fusion (article L5211-41-3 du CGCT) ?**

La fusion entraîne une nouvelle élection des délégués des communes au sein de l'EPCI à fiscalité propre issu de la fusion

L'article L5211-41-3 précité précise que le mandat des délégués en fonction avant la fusion des EPCI est prorogé jusqu'à l'installation du nouvel organe délibérant au plus tard le vendredi de la quatrième semaine suivant la fusion. La présidence de l'établissement issu de la fusion est, à titre transitoire, assurée par le plus âgé des présidents des établissements publics ayant fusionné. Les pouvoirs de l'assemblée des délégués et du président sont limités aux actes d'administration conservatoire et urgente.

⁷ Ex : la CC1 avait déclaré d'intérêt communautaire les zones d'activités de plus de 1ha et la CC2 celles de plus de 10 ha. Jusqu'à la définition de l'intérêt communautaire de l'EPCI issu de la fusion de CC1 et CC2 en matière de zones d'activités, il sera compétent sur l'ancien territoire de CC1 pour les zones de plus de 1ha et sur l'ancien territoire de CC2 pour les zones de plus de 10 ha.

- Comment s'effectue la répartition des délégués au sein du syndicat issu de la fusion (article L5212-27 du CGCT) ?

La fusion entraîne une nouvelle élection des délégués des communes au sein de l'EPCI issu de la fusion

Si le syndicat issu de la fusion est un syndicat de communes ou un syndicat mixte, par application de L5212-7 et L5711-1 chaque membre d'un syndicat ou d'un syndicat mixte est représenté par deux délégués titulaires, sauf dispositions contraires dans la décision institutive.

Si le résultat de la fusion est un syndicat mixte ouvert, alors l'article L5721-2 précise que ce sont les statuts du syndicat qui fixent la répartition des sièges : donc ce sujet devra être abordé au moment du projet de fusion.

L'article L5212-27 du CGCT précise que :

- *« Le mandat des délégués en fonction avant la fusion des syndicats est prorogé jusqu'à l'installation du nouvel organe délibérant, au plus tard le vendredi de la quatrième semaine suivant la fusion. La présidence du syndicat issu de la fusion est, à titre transitoire, assurée par le plus âgé des présidents des syndicats ayant fusionné.*
- *Les pouvoirs de l'assemblée des délégués et du président sont limités aux actes d'administration conservatoire et urgente.*
- *A défaut pour une commune, un établissement public de coopération intercommunale ou tout autre membre de l'un des anciens syndicats d'avoir désigné ses délégués, ce membre est représenté, au sein de l'organe délibérant du nouveau syndicat, soit par le maire ou le président si ce membre n'y compte qu'un délégué, soit, dans le cas contraire, par le maire et le premier adjoint, ou le président et un vice-président. »*

D) EFFET D'UNE FUSION SUR LES PERSONNELS :

Les articles L.5212-27 (fusion de syndicats) et L5211-41-3 (fusion d'EPCI dont au moins un est à fiscalité propre) disposent tous deux que :

« L'ensemble des personnels des structures fusionnées est réputé relever du syndicat issu de la fusion dans les conditions de statut et d'emploi qui sont les siennes. Les agents conservent, s'ils y ont intérêt, le bénéfice du régime indemnitaire qui leur était applicable ainsi que, à titre individuel, les avantages acquis en application du troisième alinéa de l'article 111 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale ».

Ainsi tous les agents bénéficient d'une protection statutaire ou contractuelle dans leur emploi, leur rémunération, leurs avantages acquis.

Il est néanmoins à noter s'agissant des agents occupant un emploi fonctionnel de direction, que la doctrine ministérielle considère qu'en raison de la nature même de ces emplois qui les lie à la structure au sein de laquelle ils exercent leurs fonctions, ces agents ne disposent d'aucune garantie du maintien de leur emploi. Ainsi, la structure issue de la fusion ne pourra être dotée que d'un seul poste de directeur général des services. Dès lors, en amont de la fusion, chaque structure fusionnant doit prévoir une fin de fonction adaptée pour ses emplois fonctionnels.

III/ LA DISSOLUTION

1- SCHEMA GÉNÉRAL DE LA PROCÉDURE

En liminaire, rappelons que la procédure de dissolution d'un syndicat ou syndicat mixte nécessite **d'obtenir de façon cumulative deux accords** :

- => accord s'agissant de la décision de dissoudre (MAJORITE des communes membres)
- => accord sur les conditions de liquidation du syndicat entre les membres du syndicat et le comité syndical (UNANIMITE)

La loi du 16 décembre 2010 précitée a modifié les dispositions des articles L5211-26 et L5212-33 du CGCT relatives à dissolution des EPCI.

Si la majorité nécessaire à la dissolution du syndicat au regard de l'article L5212-33 est réunie mais que le comité syndical et les communes membres ne se sont pas accordés sur les conditions de la liquidation (unanimité requise), alors la procédure se déroule désormais en deux temps :

- un premier arrêté préfectoral mettant fin à l'exercice des compétences du syndicat
- et la mise en œuvre d'une procédure de négociation qui, si elle échoue, **aboutit à la nomination d'un liquidateur par le préfet**. Le liquidateur est désormais chargé de déterminer la répartition de l'actif et du passif du syndicat. Cette nomination est susceptible **d'allonger considérablement la dissolution**, l'article L5211-26 du CGCT disposant que sa mission « *d'une durée initiale d'une année, peut être prolongée pour une même période jusqu'au terme de la liquidation* ».

Cette procédure reflète le souhait du législateur de privilégier le dialogue entre les membres du syndicat s'agissant de la détermination des conditions de liquidation. En effet, une dissolution en un seul arrêté évite les blocages pouvant intervenir lors d'une dissolution en deux temps. En effet, dans cette dernière procédure il existe un temps de latence entre l'arrêté mettant fin à l'exercice des compétences du syndicat et celui prononçant sa dissolution définitive durant lequel le syndicat n'est plus compétent et les communes, de qui relève désormais l'objet statutaire du syndicat, ne disposent ni des moyens humains ni des moyens financiers pour agir dans le domaine en question.

2- CONDITIONS FINANCIERES DE LA DISSOLUTION

Qu'il y ai ou non accord entre les membres du syndicat et le comité syndical, la répartition de l'actif et du passif de la structure intercommunale doit se faire conformément aux dispositions de l'article L5211-25-1.

Le dernier alinéa de l'article L5211-25-1 précité dispose que les contrats « sont exécutés dans les conditions antérieures jusqu'à leur échéance, sauf accord contraire des parties » Dans ce cas, le même article précise qu'il y a substitution des communes membres au syndicat au sein des contrats sans droit à indemnisation ou résiliation des co-contractants.

La jurisprudence administrative a eu l'occasion de rappeler que font partie des opérations de liquidation :

- la répartition des biens (mobiliers et immobiliers)
- le sort des personnels titulaires du syndicat

Ainsi, ces deux points devront être traités lors des discussions relatives aux conditions de liquidations des syndicats.

❖ SORT DES BIENS :

L'article L5211-25-1 du CGCT opère un découpage entre deux types de biens :

- **Les biens transférés par les communes à l'EPCI (lors de sa création, d'une adhésion ou d'une prise de compétence) et le solde de l'encours de la dette affecté à ces biens** font l'objet d'un retour aux communes (1^{er} alinéa)

- **Les biens intercommunaux et le solde de l'encours de la dette affecté à ces biens (c'est à dire les biens acquis ou réalisés par l'EPCI postérieurement au transfert de compétence) font l'objet d'une liberté de négociation entre les membres du syndicat (2ème alinéa)**

S'agissant de ces biens, il est à noter que l'article L5211-25-1 précité permet, si cela facilite la négociation entre membres, de vendre ces biens et d'intégrer le fruit de cette vente dans la répartition (d'où l'expression : « *produit de la réalisation de tels biens* »).

La doctrine considère que si le bien appartient au domaine public du syndicat, il devra être désaffecté et déclassé avant d'être vendu. Sur ce point, il est nécessaire de préciser que si la répartition des biens fait l'objet d'une libre négociation entre les communes membres, le principe de la localisation du bien doit être respecté : le bien intercommunal se trouvant sur le territoire de la commune X lui reviendra moyennant compensation aux autres communes membres, ces dernières ayant contribué au financement du bien.

❖ SORT DES PERSONNELS :

Le dernier alinéa de l'article L5212-33 du CGCT dispose que « *La répartition des personnels concernés entre les communes membres est soumise, pour avis, aux commissions administratives paritaires compétentes. Elle ne peut donner lieu à un dégagement des cadres. Les personnels concernés sont nommés dans un emploi de même niveau et en tenant compte de leurs droits acquis. Les communes attributaires supportent les charges financières correspondantes.* »

La jurisprudence considère que cet alinéa implique :

– **que l'arrêté de dissolution doit procéder à la répartition des personnels du syndicat après avis des commission administratives paritaires compétentes** (CE, 20 septembre 1991, n° 85824 ; TA de Nancy, n° 02247, 1er octobre 2002

– **que l'interdiction de procéder à un dégagement des cadres ne s'applique qu'aux fonctionnaires, agents du syndicat.** Un agent contractuel ne saurait donc se prévaloir des dispositions de l'article L5212-33 précité. (CAA Bordeaux, n°00BX00402, 13 octobre 2003, Mme X)

Par ailleurs, le Conseil d'Etat dans l'avis n°352427 a considéré que si, faute d'emplois correspondants en son sein, la commune attributaire de l'agent ne peut proposer des postes de même niveau aux personnels du syndicat dissous, les articles 97 et 97 bis de la loi statutaire n°84-53 du 26 janvier 1984, relatifs au sort des agents dont l'emploi est supprimé, s'appliquent. Les intéressés seront donc placés en surnombre au sein de leur collectivité puis, le cas échéant, pris en charge par le centre de gestion : la prise en charge de leur rémunération constituera donc une dépense obligatoire pour les communes.