

La dissolution d'une personne morale de droit public

Le présent support a pour objet de rappeler les règles et les conditions encadrant la conduite des projets de restructuration de collectivités.

Il s'attache plus particulièrement à traiter des cas de dissolution d'un établissement public de coopération intercommunal (EPCI). En effet, les autres projets, tels les fusions de collectivités, disposent d'ores et déjà d'une documentation abondante. Ils font en outre l'objet d'un suivi spécifique par les services de l'État dans le département.

D'une manière générale, la dissolution entérinée par les décideurs publics s'appuie sur la réglementation en vigueur. Les actes juridiques pris en conséquence encadrent l'intervention du comptable public à ce titre.

Or la volonté de dissoudre une entité doit pouvoir être traduite dans les faits, notamment au plan patrimonial. Il est donc nécessaire d'anticiper toutes difficultés pouvant interrompre le processus, à la fois d'un point de vue juridique mais aussi comptable.

Vous trouverez donc ci-après des éléments d'information relatifs aux projets de dissolution. Ils permettent d'aborder les problématiques devant être appréhendées en amont de toute réflexion.

I. Contexte de dissolution et aspects juridiques

1-1. Dissolution d'une entité publique

Le cas de figure le plus fréquemment rencontré concerne la dissolution d'un syndicat intercommunal (SI), EPCI sans fiscalité propre.

L'article L. 5212-33 du CGCT prévoit deux cas de dissolution de plein droit des syndicats de communes (et syndicats mixtes fermés), sans pouvoir d'appréciation du préfet et sans que les conseils municipaux concernés ne soient consultés :

- perte de l'objet syndical (la mission du syndicat a expiré ou est achevée, ou transfert de ses missions à un EPCI à FP) ;
- lorsque le syndicat ne compte plus qu'une seule commune.

L'article L. 5212-33 prévoit un autre cas où le préfet a compétence liée pour prendre l'arrêté de dissolution :

- il s'agit de l'hypothèse où l'ensemble des conseils municipaux des communes membres demandent la dissolution.

Les articles L. 5212-33 et L. 5212-34 prévoient, par ailleurs, trois cas où le syndicat peut être dissous, sous conditions :

- à la demande d'une majorité des conseils municipaux des communes membres du syndicat ;
- par décision du Premier ministre ;
- à la suite du constat par le préfet de l'inactivité du syndicat depuis deux ans au moins.

Syndicats mixtes ouverts (SMO) :

Les conditions de dissolution des syndicats mixtes ouverts, prévues à l'article L. 5721-7 du CGCT, s'inspirent des solutions proposées pour les syndicats de communes et les syndicats mixtes fermés.

Voir à cet égard la [fiche pratique DGCL-DGFIP du 24 mai 2012](#) relative à la dissolution des EPCI et des syndicats mixtes.

1-2. Conditions de liquidation

La jurisprudence administrative (Conseil d'État, 14 octobre 2005, Commune de Pagny sur Moselle, requête n° 255179) a précisé que, pour être menée à bien, la procédure de dissolution nécessite le respect de plusieurs formalités.

La répartition du patrimoine de l'entité à dissoudre doit plus particulièrement respecter les dispositions de l'article L. 5211-25-1 du CGCT, spécifiques aux dissolutions, qui imposent un accord sur les conditions de liquidation entre le comité syndical (dans le cas d'un syndicat) et l'ensemble des organes délibérants des membres du syndicat.

Un principe d'équité doit, à cette fin, être respecté (CAA Nancy, 2 juin 2008, commune de Wittelsheim, N° 07NC00596).

Les membres doivent ainsi délibérer de manière concordante sur les conditions de dissolution. Concernant le bilan comptable, il s'agit de répartir, de manière non-budgétaire, les actifs et les passifs le composant. Il conviendra donc de se positionner sur les biens détenus par la structure intéressée mais également sur l'affectation des droits et obligations subsistant malgré sa disparition, dont le sort des personnels si le syndicat emploie des agents¹, les contrats en cours ou les éventuelles provisions pour risque contentieux.

Les conditions de la liquidation sont ensuite entérinées par arrêté du représentant de l'État dans le département. Il prononce la dissolution et les modalités de répartition du patrimoine.

En cas d'obstacle à la liquidation d'un syndicat (par exemple, à défaut de délibérations concordantes entre les membres définissant les conditions de liquidation), l'article L. 5211-26 du CGCT autorise une dissolution dite "en deux temps". Dans ce cas, un premier arrêté préfectoral vient mettre fin à l'exercice des compétences puis, une fois les conditions de liquidation réunies, un second arrêté prononce la dissolution proprement dite.

Cette procédure en deux temps présente cependant l'inconvénient majeur de différer la répartition des biens alors que ceux-ci seront nécessaires aux autorités nouvellement compétentes.

A noter que lorsque la liquidation présente des difficultés ou n'aboutit pas, le préfet nomme un liquidateur dans les conditions prévues par les articles R. 5211-9 et suivants du CGCT, nomination qui intervient au plus tard le 30 juin si l'arrêté de dissolution n'a toujours pas été pris.

1 La répartition des personnels concernés entre les communes membres est soumise, pour avis, aux commissions administratives paritaires compétentes (+ comité technique). Elle ne peut donner lieu à un dégageant 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.

1-3. Adoption du compte administratif

Les dissolutions interviennent au 31 décembre d'une année donnée. Des contraintes techniques et administratives imposent ce calendrier. Ce n'est que très exceptionnellement que la fin de gestion de l'entité considérée survient en cours d'année (notamment cas particulier de l'activité périscolaire).

Un compte administratif doit être établi pour entériner l'exécution budgétaire réalisée sur le dernier exercice d'activité de l'entité dissoute. Un vote de concordance avec le compte de gestion dit « de clôture » établi par le comptable public assignataire doit également intervenir.

En cas d'absence d'adoption du compte administratif au 30 juin de l'année suivant celle où la fin de l'exercice des compétences a été prononcée, le représentant de l'État dans le département arrête les comptes à l'appui du compte de gestion, après avis rendu dans un délai d'un mois par la chambre régionale des comptes.

A noter qu'un autre compte de gestion dit « de dissolution » sera édité par le comptable public après « mise à zéro » de la balance comptable de l'entité. Les comptes de gestion de clôture et de dissolution seront tous deux signés par tous les acteurs de la chaîne budgétaire et comptable (ordonnateur, comptable et DRFiP). Dans certains cas, électroniquement via l'appli CDG-D SPL, parfois manuscritement. Des précisions seront apportées par la DRFiP au cas par cas.

A toutes fins utiles, il appartiendra enfin aux acteurs de déterminer la collectivité qui maintiendra à disposition les archives de la structure dissoute. Elles constituent en effet des archives publiques dont la durée d'utilité administrative (DUA) est de dix ans (article L.212-6-1 du code du patrimoine et [instruction DPACI/RES/2008/008 du 5 mai 2008](#)).

II. Modalités pratiques de mise en œuvre

2-1. Distinction des postes du bilan suivant leur nature

Le CGCT prévoit que les biens dits « de retour » reviennent nécessairement aux collectivités les ayant auparavant transférés. Ils correspondent aux biens mis à disposition au profit de la collectivité dissoute à raison des transferts de compétence(s) intervenus à sa création ou en « cours de vie ». Ils sont donc exclus, au préalable, du patrimoine à répartir.

Pour le reste, à savoir les biens « propres » de l'entité dissoute, acquis ou créés, les observations suivantes peuvent être formulées.

Un accord de répartition peut émerger entre les membres en s'appuyant sur une clé de répartition. Cette dernière peut prendre la forme d'un pourcentage (au regard de la population, du niveau des contributions, des kilomètres de réseaux). Elle pourra s'appliquer sans difficulté sur des flux budgétaires ou financiers (« résultats » ou disponibilités) arrêtés à la date de dissolution. Ce type de données constitue d'ailleurs, classiquement, des variables d'ajustement.

Il en va cependant différemment des autres postes du bilan difficilement « divisibles » relatifs aux immobilisations, à leurs financements, aux restes à recouvrer (créances) ou à payer (dettes).

2-2. Traitement spécifique concernant les immobilisations

Il peut être conseillé de réserver un sort particulier aux immobilisations en priorisant leur répartition. Il revient ainsi aux collectivités membres d'analyser précisément l'état d'actif et de déterminer à laquelle d'entre elles chaque bien reviendra. Les immobilisations et leurs financements seront dès lors soustraits du champ d'application de la clé de répartition.

Les préconisations en matière de reprise des biens reposent en effet sur l'absence de « découpage ». Plus particulièrement en matière de biens immobiliers, il n'est pas concevable d'engendrer d'indivision entre les ex-collectivités membres. Mais une attribution unitaire de biens peut tout à fait être opérée à la maille de chaque imputation comptable.

A titre d'exemple, le bâtiment siège de la structure peut être transféré à la seule commune propriétaire du terrain sur lequel il a été édifié tandis que la tondeuse peut être reprise par une autre collectivité et les imprimantes encore par un autre organisme membre. Le bien immobilier n'étant pas « divisible », il ne sera pas remis en pleine propriété aux trois collectivités concernées. Une seule d'entre elles en bénéficiera.

De plus, les financements (entendu au sens large soit les amortissements, les emprunts, les subventions, le FCTVA perçu ou les dotations reçues) attachés à chaque bien reçu suivent le même sort que ce dernier. Ils sont également repris par la collectivité bénéficiaire du bien financé.

2-3. Notion d'équilibre

Un bilan comptable est invariablement équilibré en actif et en passif.

Aussi un équilibre est à trouver, sans cesse, au titre de la répartition du patrimoine de la structure dissoute. **Ainsi, chaque membre sera toujours attributaire d'autant d'actif que de passif.**

Pour reprendre l'hypothèse susmentionnée, la collectivité bénéficiaire de l'immeuble siège de la structure (actif net déduction faite des financements) pourra par exemple obtenir « en contrepartie » une proportion équivalente de résultats.

Il en est de même s'agissant des restes à recouvrer et à payer difficilement « dissociables ». Ainsi, la collectivité « support » reprenant à son compte des dettes bénéficiera d'une « compensation ». L'équilibre peut être opéré par l'attribution à même hauteur de disponibilités. Pour ce qui concerne les créances, elles peuvent aussi être « neutralisées » par l'affectation d'une partie des « résultats » (report à nouveau ou excédents capitalisés).

L'annexe 1 donne à voir les postes de bilan composant les actifs et ceux correspondant aux passifs.

2-4. Mise à jour du fichier immobilier

Chaque bien immobilier, tel un terrain, est « recensé » au sein du fichier immobilier tenu à jour par les services de la DGFIP. La publicité foncière permet de rendre opposable aux tiers la propriété de chacun d'eux.

En cas de changement de propriétaire, le transfert de propriété doit être constaté au fichier pour

sécuriser l'opération et les parties. En effet, « aucune modification de la situation juridique d'un immeuble ne peut faire l'objet d'une mutation cadastrale, si l'acte ou la décision judiciaire constatant cette modification n'a pas été préalablement publié au fichier immobilier » (article 2 du décret n° 55-22 du 4 janvier 1955 portant réforme de la publicité foncière).

L'acte qui détaille ce transfert peut prendre trois formes différentes : soit un arrêté préfectoral, soit un acte notarié soit acte administratif pris en la forme authentique. La dernière option est contraignante à plusieurs titres dont celui lié aux mentions devant impérativement y figurer.

Il est néanmoins précisé que cette mise à jour peut intervenir au fil de l'eau des transactions ultérieures.

L'annexe 2 expose les règles applicables en la matière.

III. Traduction concrète au plan comptable

3-1. Versant informatique

L'application Hélios a été déployée par la DGFIP pour la gestion du Secteur Public Local (SPL). Elle intègre des cas d'utilisation pour ce type d'opérations.

Des modules permettent ainsi d'automatiser l'intégration dans un budget-collectivité des pièces comptables en reste ou des fiches inventaire ainsi qu'en tant que de besoin, des fiches marché non clôturées et des fiches hébergés. Ils sont cependant mis en œuvre dans l'hypothèse basique de « un pour un », soit une collectivité dite « source » reprise par une seule structure « cible ».

Aussi dans la plupart des cas de dissolution de syndicat, la répartition comptable du bilan de l'entité dissoute s'opère par la constatation d'écritures manuelles de type VFMAS (pour Ventilation Fusion dans les MASses de l'exercice) par le(s) comptable(s) public(s) gestionnaire(s). Ceci que les collectivités intéressées soient gérées dans le même poste comptable ou dans des trésoreries différentes.

Concernant l'actif, il sera nécessaire de ventiler à l'issue des opérations d'intégration les fiches dites « réservoir » créées dans le budget-collectivité d'accueil. Des flux INDIGO Inventaire et INDIGO Amortissement devront être générés pour retrouver l'intégralité du détail des fiches précédemment enregistrées sur l'entité dissoute.

Dans l'hypothèse d'une dissolution de syndicat, il est donc rare de pratiquer la procédure dite de « Transfert Restructuration Fusion » ou « TRF ». Cette dernière consiste en un transfert de données comptables d'une trésorerie à une autre. Mais elle ne porte que sur les cas de reprise intégrale de bilan où toute la comptabilité de la collectivité dissoute doit être transférée informatiquement à un autre poste comptable pour permettre ensuite sa ventilation.

3-2. Doctrine comptable

L'ensemble des écritures de dissolution, manuelles ou automatisées, sont de nature non-budgétaire. Elles consistent en la contre-passation de chaque compte de bilan par le biais du compte 588. Ce compte « pivot » doit nécessairement être soldé en fin d'opération afin de permettre la sortie du

compte de gestion.

Cette obligation correspond en définitive à la nécessité d'équilibrer, en actif et en passif, la quote-part de bilan de la structure dissoute dont bénéficie chaque collectivité membre.

Le(s) comptable(s) public(s) concerné(s) maîtrise(nt) ces opérations techniques ou peuvent s'appuyer sur les services de la DRFiP pour conduire leur réalisation dans les meilleures conditions.

IV. Recommandations / Préconisations

Il est important d'**informer le plus amont possible** les services de la préfecture ainsi que le comptable public de l'entité concernée par un projet de restructuration ou de dissolution.

Les services de l'État sont en effet à même de guider les collectivités territoriales et leurs établissements publics dans ces dossiers. Ils apportent une expertise approfondie à chaque cas d'espèce.

Une information en début de processus permet d'effectuer un diagnostic préalable, aussi bien sur les plans juridiques que budgétaire et comptable, et d'actionner ainsi les leviers indispensables à la bonne réalisation du projet.

Un dialogue permanent permet enfin d'échanger sur les problématiques ou points de vigilance à prendre en considération. Nourri tout au long de la vie du dossier, il se poursuit de sa naissance à sa finalisation.