

COOPERATION INTERCOMMUNALE

Les syndicats mixtes fermés

Les syndicats mixtes ont été créés par *le décret-loi du 30 octobre 1935* dont l'article 1er disposait que « **les départements, communes, chambres de commerce et établissements publics peuvent se regrouper sous forme de syndicats pour l'exploitation, par voie de concession, de services publics représentant un intérêt pour chacune des personnes morales en cause** ».

Le décret n°55-606 du 20 mai 1955 a autorisé la **coopération entre collectivités territoriales de niveau différent et élargi le champ de leur intervention**. Ce décret est le texte fondateur des syndicats mixtes fermés et des syndicats mixtes ouverts.

1 - Les caractéristiques des syndicats mixtes « fermés »

Les syndicats mixtes fermés peuvent être **composés de communes et d'établissements publics de coopération intercommunale (EPCI)**.

Depuis la loi n°2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, ils **peuvent regrouper exclusivement des établissements publics de coopération intercommunale** (article 176-II modifiant l'article L5711-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT)).

Les syndicats mixtes fermés sont régis par les dispositions prévues par l'article L5711-1, L5711-2 et L5711-3 du code général des collectivités territoriales (CGCT). En vertu de l'article L5711-1, **les syndicats mixtes sont soumis, d'une part, aux dispositions communes relatives aux établissements publics de coopération intercommunale** prévues par le chapitre premier du titre premier du livre II de la cinquième partie du code général des collectivités territoriales relative à la coopération locale, d'autre part **aux dispositions du chapitre II relatif aux syndicats de communes**.

Bien que soumis aux règles applicables aux établissements publics de coopération intercommunale et aux syndicats de communes, les syndicats mixtes ne sont pas, au sens propre, des établissements publics de coopération intercommunale, ces derniers ayant vocation à regrouper exclusivement des communes.

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

Comme les syndicats intercommunaux, les syndicats mixtes sont des structures de type associatif, pour lesquelles la loi n'impose aucune compétence obligatoire.

Les syndicats mixtes peuvent être à vocation unique ou poursuivre des objets multiples.

Les syndicats mixtes sont titulaires des compétences que leurs membres leur transfèrent. Ils ont donc vocation à se substituer à leurs adhérents dans les champs de compétences transférées.

Les syndicats mixtes peuvent être érigés en syndicats à la carte et exercer des compétences pour le compte des seuls membres qui ont procédé à un transfert à leur profit (articles L5711-1 et L5212-16 du CGCT).

2 - Création

Les syndicats mixtes fermés sont constitués suivant les mêmes règles que celles applicables aux syndicats de communes.

Ils sont créés par arrêté du (ou des) représentant(s) de l'État dans le (ou les) département(s) concernés au terme de la procédure prévue par l'article L5211-5 du code général des collectivités territoriales.

[Schéma de création d'un syndicat mixte fermé](#)

Néanmoins, syndicat mixte. De même, en application de l'article L5212-32 du CGCT, les syndicats intercommunaux doivent recueillir l'accord de leurs communes membres, à la majorité qualifiée prévue par l'article L5211-5 du CGCT, pour participer à une communauté de communes doivent, en application de l'article L5214-27, recueillir l'accord de leurs communes membres, à la majorité qualifiée prévue par l'article L5211-5 du CGCT, pour participer à un syndicat mixte. Seules des dispositions statutaires contraaires peuvent les dispenser de l'obligation d'un accord préalable des communes.

L'accord préalable des communes membres n'est pas imposé aux communautés d'agglomération et aux communautés urbaines pour participer à un syndicat mixte.

La décision institutive du syndicat mixte est constituée des délibérations concordantes des communes et/ou des établissements publics de coopération intercommunale approuvant les statuts ainsi que de l'acte administratif d'autorisation du préfet.

Les statuts du syndicat mixte sont annexés à l'arrêté de création.

Les statuts constituent la loi des parties ; ils définissent :

- l'objet ou les objets
- le champ d'action territoriale
- le siège
- les modalités de représentation
- la composition du bureau
- les modalités de répartition des dépenses

3 - Compétences d'un syndicat mixte fermé

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

Les syndicats mixtes peuvent gérer des services publics de nature administrative ou industrielle et commerciale.

Les compétences généralement exercées par les syndicats mixtes fermés sont les suivantes :

- eau ;
- **déchets et assainissement ;**
- développement local ;
- énergie ;
- action économique ;
- éducation, culture ;
- tourisme, sport et loisirs ;

4 - Administration et fonctionnement

4.1 L'organe délibérant : le comité du syndicat mixte

Le syndicat mixte est administré par un organe délibérant, le comité du syndicat, composé de délégués élus par les assemblées délibérantes de ses membres.

4.1.1 Nombre et répartition des sièges

Le nombre et la répartition des sièges sont fixés par la décision institutive du syndicat mixte (article L5212-6 du CGCT) qui peut prévoir des délégués suppléants.

Sauf disposition contraire des statuts, chaque membre du syndicat mixte dispose de deux sièges au sein du syndicat mixte. En cas de substitution d'un EPCI à fiscalité propre à des communes au sein d'un syndicat en application des articles L5214-21, L5215-22 et L5216-7 du CGCT, l'EPCI à fiscalité propre est représenté par autant de délégués qu'en avaient les communes avant la substitution.

Les délégués sont élus par l'assemblée délibérante pour la durée du mandat de l'assemblée délibérante qui les a désignés.

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 plus âgé est déclaré élu.

Pour l'élection des délégués des communes et des syndicats de communes au comité du syndicat mixte, le choix de l'organe délibérant peut porter sur tout citoyen réunissant les conditions requises pour faire partie d'un conseil municipal.

Toutefois, pour l'élection des délégués des EPCI à fiscalité propre (communautés), le choix de l'organe délibérant doit porter sur l'un de ses membres ou sur tout conseiller municipal d'une commune membre.

Conformément aux dispositions du deuxième alinéa du II de l'article L5211-7 du CGCT, les agents employés par un syndicat mixte fermé ne peuvent être désignés par une des communes ou un des EPCI membres comme délégués au sein de l'organe délibérant de ce syndicat mixte fermé.

4.1.2 Modification du nombre et de la répartition des sièges

Le nombre ou la répartition des sièges entre communes au sein de l'organe délibérant peut être modifié à la demande :

- soit du comité du syndicat mixte, à tout moment ;
- soit de l'organe délibérant d'un membre du syndicat mixte :

- 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 membres au sein de l'organe délibérant et leur composition démographique.

Cette demande est immédiatement transmise par l'établissement public à l'ensemble des communes et EPCI intéressés.

La modification est subordonnée à l'accord des organes délibérants des membres du syndicat 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.

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

L'arrêté préfectoral qui modifie l'arrêté de création du syndicat mixte pour intégrer une nouvelle commune ou EPCI 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.

4.2 Fonctionnement

Le comité du syndicat mixte 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.

Il vote, notamment, le budget, le compte administratif, les délégations de gestion d'un service public, et peut déléguer à son président et à son bureau certains actes d'administration courante, à l'exclusion des attributions qui lui sont expressément réservées par l'article L5211-10.

L'organe délibérant se réunit au moins une fois par trimestre. Sur la demande de cinq membres ou du président, l'organe délibérant peut décider, sans débat et à la majorité absolue, de se réunir à huis clos.

4.3 L'exécutif : le président du syndicat mixte

Les attributions du président sont celles qui appartiennent à tout exécutif local. Il prépare et exécute les délibérations de l'organe délibérant, il est l'ordonnateur des dépenses et prescrit l'exécution des recettes du syndicat mixte (article L5211-9 du CGCT).

Il est le chef des services du syndicat mixte 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 enfin subdéléguer la délégation d'attribution qu'il a reçue de l'organe délibérant aux vice-présidents (article L5211-10 du CGCT).

4.4 Le bureau

Le bureau du syndicat mixte est composé du président, d'un ou plusieurs vice-présidents et, éventuellement, d'un ou plusieurs autres membres de l'organe délibérant. Le nombre de vice-présidents est librement déterminé par l'organe délibérant sans que ce nombre puisse excéder 30 % de l'effectif de celui-ci.

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, le bureau 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 généraux peuvent servir de référence dans la mesure où, comme le bureau, la commission est composée du président, de vices-présidents et éventuellement d'autres membres et peut se voir confier des attributions par délégation de l'assemblée plénière.

Le président, comme le bureau peut 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 du syndicat mixte);
- d'adhésion du syndicat mixte à un autre syndicat mixte ou établissement public;
- de délégation de gestion d'un service public;
- de dispositions portant orientation 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.

5 - Modifications statutaires

La modification des statuts peut avoir différents objets.

Tableau - Procédure à suivre selon l'objet de la modification statutaire

Les communes membres d'un syndicat mixte en sont retirées de droit, dès lors qu'elles sont incluses dans le périmètre d'une communauté d'agglomération ou d'une communauté urbaine si les compétences qu'il exerce relèvent du champ des compétences obligatoires et optionnelles de la communauté (articles L5215-22 et L5216-7 du CGCT).

Le retrait de membres d'un syndicat mixte est subordonné à l'accord des organes délibérants (conseil municipal pour les communes isolées et conseil syndical ou communautaire pour les EPCI) exprimé dans les conditions de majorité requises pour la création du syndicat mixte. L'assemblée délibérante de chaque membre dispose d'un délai de 3 mois, à compter de la notification de la délibération de l'organe délibérant au maire ou au président d'EPCI, pour se prononcer sur le retrait envisagé. A défaut de délibération dans ce délai, la décision est réputée défavorable.

6 - Fusion et dissolution

Le syndicat mixte disparaît par fusion ou dissolution.

6.1 Fusion des syndicats mixtes

6.1.1 Les conditions de la fusion

Les syndicats mixtes peuvent être autorisés à fusionner. Cette procédure prévue par l'article L5711-2 du CGCT, issu d'article 155-I de la loi n°2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, simplifie les modalités de rapprochement des syndicats mixtes. La procédure applicable avant l'intervention de cette disposition obligeait, en effet, à dissoudre au moins l'une des structures pour permettre l'adhésion des membres à l'autre structure.

Les syndicats mixtes qui souhaitent fusionner ne sont pas soumis à la condition de continuité territoriale puisque cette condition n'est pas exigée pour la création de syndicats mixtes.

Les syndicats mixtes peuvent fusionner à condition qu'ils relèvent de la même catégorie. Ainsi, un syndicat mixte fermé ne peut pas fusionner avec un syndicat mixte ouvert pour former un nouveau groupement.

Les modalités de la fusion sont les mêmes que celles des EPCI à fiscalité propre.

Ainsi, l'initiative appartient à la fois à l'organe délibérant du syndicat mixte ou à l'un de ses membres ou au préfet après avis de la commission départementale de la coopération intercommunale.

L'accord sur la fusion suppose des délibérations concordantes des organes délibérants des syndicats mixtes et des deux tiers au moins des membres de chaque syndicat représentant plus de la moitié de la population totale ou de la moitié des membres de chaque syndicat représentant les deux tiers de la population.

Le préfet apprécie si cette fusion est opportune au regard du développement de l'intercommunalité.

Le(s) représentant(s) de l'État dispose(nt) de deux mois (à compter de la première délibération le saisissant d'un tel projet) pour prendre un arrêté de périmètre qui dresse la liste des syndicats mixtes intéressés.

A compter de la notification de cet arrêté, les assemblées délibérantes de chaque membre des syndicats mixtes dont la fusion est envisagée et l'organe délibérant de chacun de ces syndicats mixtes disposent d'un délai de trois mois pour se prononcer.

Dans le même délai, les assemblées délibérantes de tous les membres intéressés se prononcent sur la répartition des sièges au sein du nouvel établissement dans les conditions applicables aux syndicats mixtes.

L'accord porte sur :

- le périmètre concerné ;
- les statuts ;
- les modalités de représentation des membres au sein du comité syndical.

Cet accord obtenu, la fusion peut être prononcée par arrêté du représentant de l'Etat. Ces dispositions entrent en vigueur après publication de l'arrêté portant fusion des EPCI.

6.1.2 Conséquences de la fusion

Les conséquences attachées à la fusion sont les mêmes que celles définies pour les fusions des EPCI à fiscalité propre.

S'agissant des compétences, elles peuvent être exercées par le syndicat mixte issu de la fusion ou restituées aux membres du syndicat mixte.

Lorsque la fusion entraîne le transfert de compétences, ces transferts s'effectuent dans les conditions patrimoniales et financières de droit commun.

6.2 Dissolution

6.2.1 Dissolution de plein droit

Le syndicat mixte est dissous de plein droit dans les deux cas prévus par la loi, c'est-à-dire :

- soit à l'expiration de la durée fixée par la décision institutive ;
- soit à l'achèvement de l'opération qu'il avait pour objet de conduire

Le syndicat mixte est également dissous automatiquement par le consentement de tous les membres intéressés.

6.2.2 Dissolution possible

Dissolution à la demande motivée de la majorité des assemblées délibérantes des membres.

Cette demande est adressée au(x) représentant(s) de l'État dans le ou les départements concernés.

Le syndicat mixte qui n'exerce aucune activité depuis deux ans au moins peut être dissous par arrêté du ou des représentants de l'État dans le ou les départements concernés après avis des assemblées délibérantes des membres (article L5212-34 du CGCT). Le syndicat mixte est considéré comme n'exerçant aucune activité depuis deux ans au moins lorsque ses instances statutaires ont cessé de fonctionner depuis ce délai (CE 13 décembre 1996, n° 165506, commune de Saint-Florent et autres).

Un syndicat mixte peut être dissous d'office par décret et sur l'avis conforme du conseil général et du conseil d'Etat. La dissolution d'office intervient lorsque le syndicat mixte connaît des dissensions en son sein telles qu'elles empêchent un fonctionnement normal de l'institution.

L'arrêté ou le décret de dissolution détermine, dans le respect des droits des tiers, les conditions de liquidation (transfert de patrimoine, vote du compte administratif par l'assemblée dissoute).

Source : Bercy Colloc (ministère de l'économie, de l'industrie et de l'emploi)