



Didier MILLAND
Avocat

13 B route des Bois
Parc de Montaly
38500 Voiron
didier.milland@milland-avocat.net

SIRET : 81829498500036

Monsieur M. Luc BAUDRY
Président
SITIV
20, place Général Leclerc
21120 IS-SUR-TILLE

Par courrier électronique

Voiron, le 3 février 2025

Objet : Etude de préfiguration pour la création d'un syndicat unique sur le bassin versant de la Tille – Approfondissement scénarios
Ref. : SITIV-2024-1

Monsieur le Président,

Cher Monsieur,

- Dans le cadre de la mission en objet, vous avez souhaité pouvoir disposer d'une analyse complémentaire.
- Il s'agit de procéder à l'approfondissement juridique des trois scénarios suivants :
 - Scénario 1 : adhésion du SITIV au SITNA ;
 - Scénario 1 : adhésion du SITNA au SITIV ;
 - Scénario 3 : fusion des deux syndicats.

Pour chaque scénario, la problématique de la représentation de la Métropole de Dijon dans les organes délibérants sera plus particulièrement étudiée.

Tel est l'objet de la présente note.



Rappel préalable : la procédure d'« adhésion-dissolution » de l'article L.571 I-4 du CGCT

L'article L.571 I-4 dispose que :

*« En matière de gestion de l'eau **et des cours d'eau**, d'alimentation en eau potable, d'assainissement collectif ou non collectif, de collecte ou de traitement des déchets ménagers et assimilés, ou de distribution d'électricité ou de gaz naturel ou de réseaux et services locaux de communications électroniques, **un syndicat mixte relevant du présent titre peut adhérer à un autre syndicat mixte défini au présent titre** ou institué en application de l'article L. 572 I-2, **suivant la procédure définie à l'article L. 521 I-18**. L'adhésion d'un syndicat mixte à un autre syndicat mixte est sans incidence sur les règles qui régissent ce dernier.*

Lorsque le syndicat mixte qui adhère à un autre syndicat mixte lui transfère la totalité des compétences qu'il exerce, l'adhésion entraîne sa dissolution.

Les membres du syndicat mixte dissous deviennent de plein droit membres du syndicat mixte qui subsiste.

Sauf disposition statutaire contraire, il leur est attribué au sein du comité syndical un nombre de sièges identique à celui dont disposait le syndicat mixte dissous.

L'ensemble des biens, droits et obligations du syndicat mixte dissous sont transférés au syndicat mixte auquel il adhère. Celui-ci est substitué de plein droit, pour l'exercice de ses compétences, au syndicat mixte dissous dans toutes ses délibérations et tous ses 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 le syndicat mixte qui subsiste. La substitution n'entraîne aucun droit à résiliation ou à indemnisation pour le cocontractant.

Le transfert est effectué à titre gratuit et ne donne lieu au paiement d'aucune indemnité, droit, taxe, contribution prévue à l'article 879 du code général des impôts ou honoraires.

L'ensemble des personnels du syndicat mixte dissous est réputé relever du syndicat mixte auquel il adhère dans les conditions de statut et d'emploi qui sont les siennes.

Les transferts de compétences s'effectuent dans les conditions financières et patrimoniales prévues aux quatrième et cinquième alinéas de l'article L. 521 I-17. »

Il ressort de ces dispositions que, pour les syndicats mixtes qui exercent tout ou partie des compétences visées au 1^{er} alinéa (dont la « gestion des cours d'eau »), l'adhésion à un autre syndicat mixte est envisageable et qu'en cas de transfert de la totalité des compétences par le syndicat mixte qui adhère, ce dernier doit être dissous.

Dans le cas du présent scénario, l'un des deux syndicats restera en place, alors que dans un scénario de fusion, une nouvelle entité sera créée, entraînant la disparition des deux syndicats préexistants.

En l'espèce, compte tenu des compétences respectives du SITIV et du SITVA, qui se rapportent directement à la gestion des cours d'eau au sens de cet article, le recours à cette procédure est envisageable.

Dans la mesure où, visiblement, aucune procédure d'adhésion spécifique à un autre syndicat ne figure dans les statuts du SITIV ou du SITVA, il conviendra de consulter, préalablement à la décision du comité du syndicat 2 acceptant son adhésion au syndicat 1, les membres du syndicat 2 à la majorité qualifiée (cf. ci-dessous)

Attention, toutefois :

- A bien prévoir en amont **l'étude d'incidences** prévue par l'article L. 5211-39-2 CGCT, que la plupart des services de l'Etat exigent en cas d'extension de périmètre de syndicats mixtes, alors même que ces derniers ne sont pas expressément visés par l'article L. 5211-39-2 CGCT...
- A bien anticiper, en amont, toujours avec les services de l'Etat, la **question de la consultation de la CDCI** au sens de l'article L. 5211-45 CGCT, puisqu'il y aurait ici modification de périmètre d'un syndicat mixte (*sur cette question aussi, l'interprétation des services de l'Etat peut varier et ce point est important pour l'année 2025, puisque les réunions des CDCI vont parfois être réduites du fait des échéances électorales de 2026*).

Par ailleurs, si l'un des deux syndicats, du fait de son adhésion à l'autre (qui procédera donc à une extension de son périmètre) lui transfère la totalité de ses compétences, il sera dissous de plein droit.

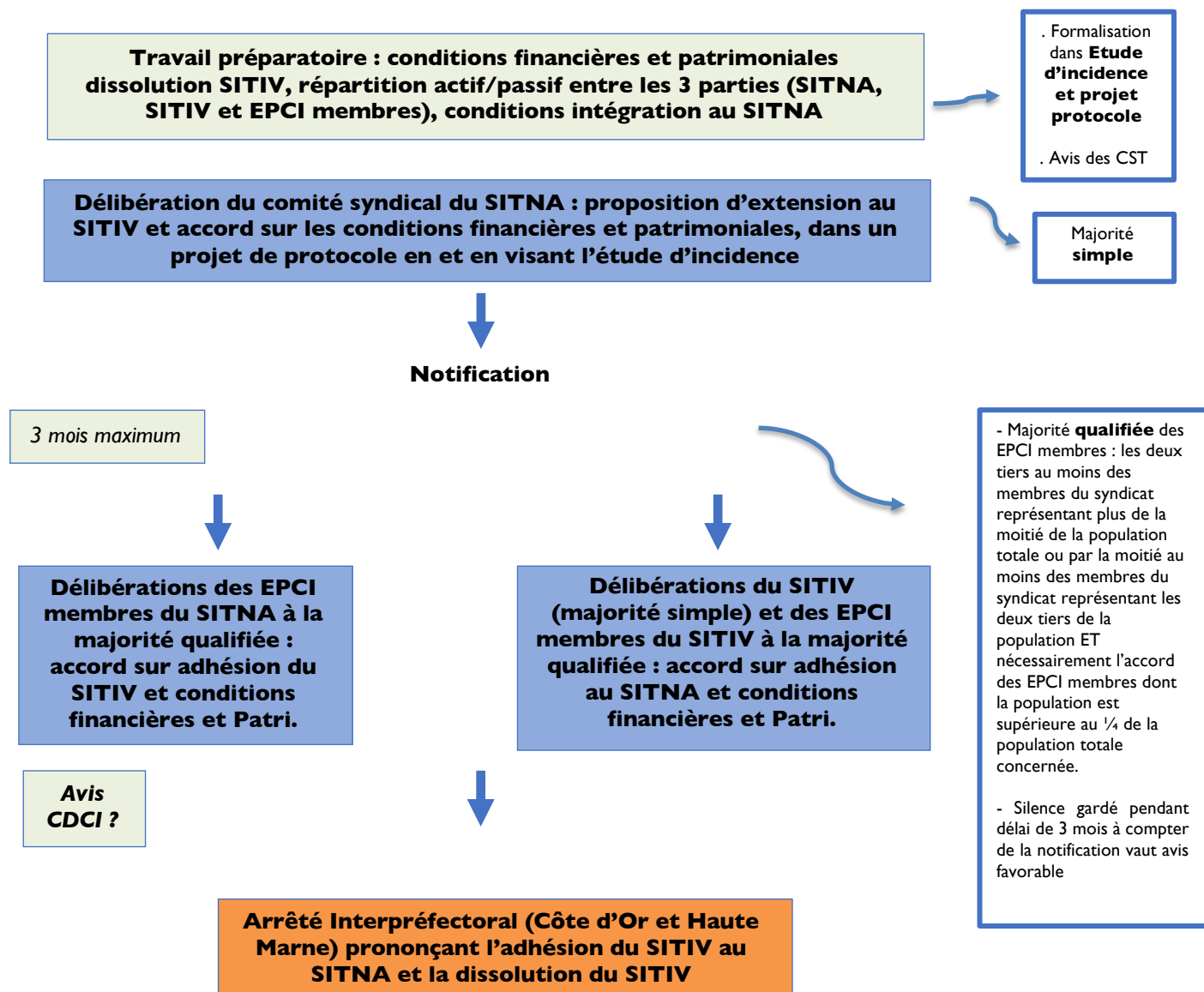
La procédure applicable est celle de l'article L.5211-18, qui régit les extensions de périmètre.

On peut cependant envisager d'y intégrer, par souci de simplification, des éléments financiers et patrimoniaux permettant de faciliter le processus de dissolution du syndicat amené à disparaître.

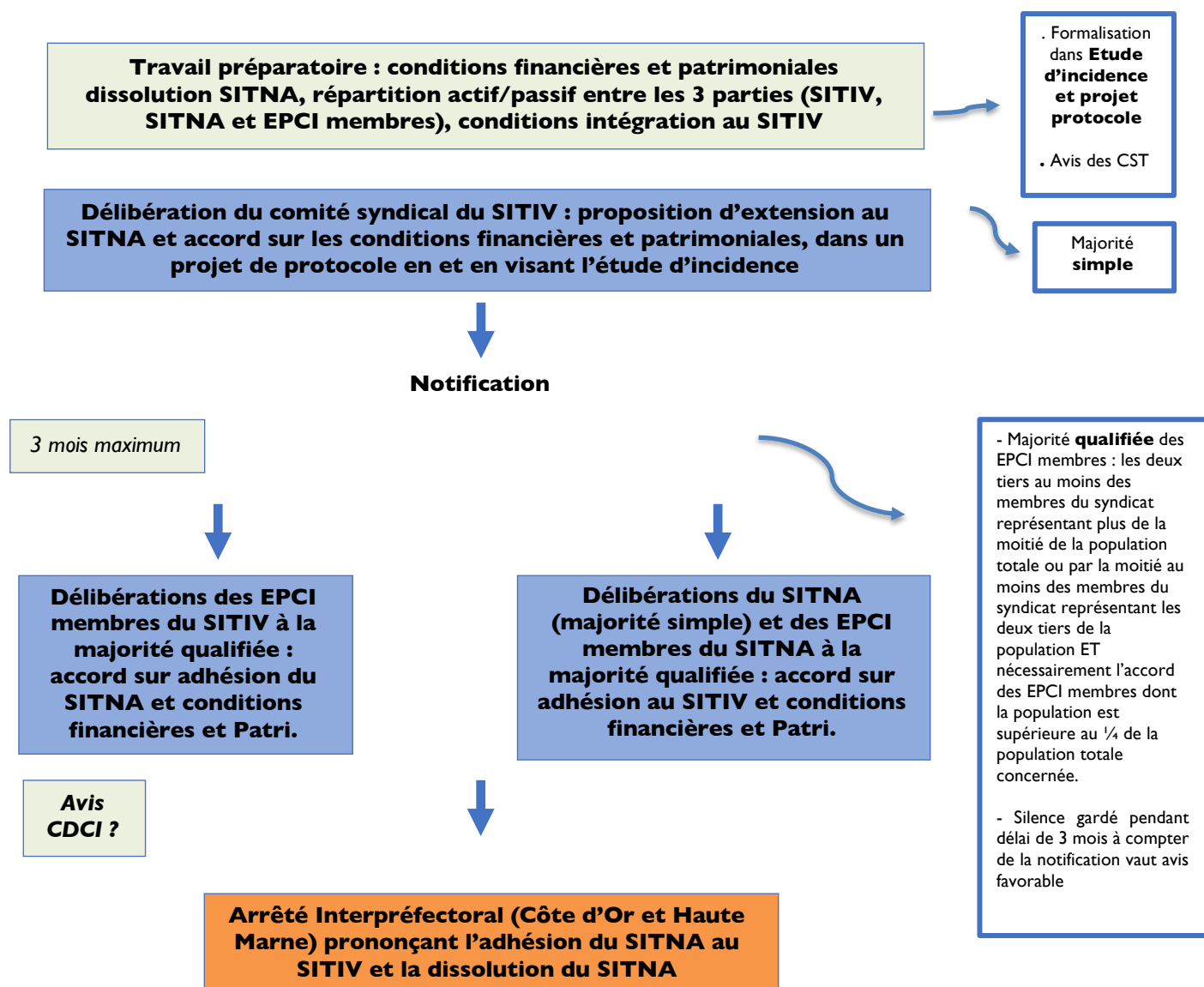
Ces éléments pourront figurer dans l'étude d'incidence et faire l'objet de délibérations concordantes, ce qui permettrait en 1^{er} lieu de répondre aux exigences de l'article L.5211-39-2 précité et, en second lieu, de faire état, en amont de la procédure, d'un accord politique global sur les conditions financières et patrimoniales d'adhésion d'un syndicat à l'autre et de retrait des membres du syndicat dissous.

I. Les scénarios d'Adhésion-Dissolution

I.1 Scénario I : adhésion du SITIV au SITNA



I.2 Scénario 2 : adhésion du SITNA au SITIV



I.3 Observations sur les scénarios 1 et 2

I.3.1 Calendrier prévisionnel envisageable

- **Mois 1 à 2** : travail préparatoire (dispositions financières et patrimoniales, sort des agents, des biens, des contrats...) donnant lieu à des projets d'accords, qui seront validés par délibérations concordantes ; Étude d'incidence et décisions sur le fonctionnement du syndicat élargi (compétences, gouvernance, etc...).

Prévoir également, dans la mesure du possible, une saisie des Comités Sociaux Territoriaux (CST).

- **Mois 3** : délibération du comité syndical du syndicat maintenu pour initiative de l'extension de périmètre ;

- **Mois 3 à 6** (possibilité de raccourcir le délai si les membres délibèrent rapidement) : délibérations des EPCI souhaitant rejoindre le syndicat maintenu, des EPCI déjà membres et du comité syndical du syndicat dissous ;
- **Mois 6** : Arrêté interpréfectoral prononçant la dissolution du syndicat dissous et l'extension de périmètre du syndicat maintenu.

I.3.2 Les avantages et inconvénients des scénarios de d'adhésion dissolution

Avantages :

- Processus relativement simple à mettre en œuvre ;
- Pas de création de nouvelle personne morale.

Inconvénients :

- Implique par définition le renoncement d'un des deux syndicats à exister ;
- Nécessité d'un accord politique en amont.

I.3.3 Rappels :

- Il conviendra de s'assurer de la validation préalable des services de l'Etat sur l'ensemble des étapes de la procédure et en particulier sur la nécessité d'un avis de la CDCI (et, en conséquence, des conséquences sur le calendrier prévisionnel) et la possibilité de transférer les biens directement au syndicat qui demeure, sans repasser par les membres ;
- Les impacts en matière de gouvernance, biens et contrats et personnels ont déjà été présentés dans la note de cadrage précédente.

I.3.4 Focus : la représentation de la Métropole de Dijon

La question posée est de savoir quelles seraient les règles de représentation de la Métropole en nombre des sièges dans l'un des deux scénarios d'adhésion-dissolution (NB : pour le scénario de fusion, voir point 2.2.4 ci-dessous).

- Pour rappel, la fixation du nombre de délégués et leur répartition sont régies, pour les syndicats mixtes fermés et par renvoi de l'article L.5711-1 du CGCT, par les dispositions de l'article L.5212-7 du même code.

Il résulte de ces dernières que le nombre de délégués par commune (ou donc, s'agissant de syndicats mixtes, d'EPCI) est fixé à 2, mais qu'il est tout à fait possible de déroger à cette règle, la décision institutive pouvant établir d'autres règles de représentation, au vu de la relative liberté d'organisation propre aux syndicats mixtes (L.5212-7-1), de même qu'une révision statutaire.

- La règle qui s'applique aux EPCI à fiscalité propre, selon laquelle aucun membre ne peut, à lui seul, disposer de plus de la moitié des sièges (article L.5211-6-1 d)), n'est pas expressément applicable aux syndicats intercommunaux et aux syndicats mixtes fermés.
- Néanmoins, s'agissant des Métropoles, l'article L.5217-7 V dispose que :

« V. - Lorsque la métropole est substituée à des communes au sein d'un syndicat de communes ou d'un syndicat mixte pour l'exercice d'une compétence, le nombre de

sièges des représentants de la métropole est proportionnel à la part relative de la population des communes auxquelles la métropole est substituée, sans pouvoir excéder la moitié du nombre total de sièges ».

- Enfin, lors des procédures d'adhésion-dissolution, Selon les dispositions de l'article L.5711-4, les membres du syndicat mixte dissous deviennent de plein droit membres du syndicat mixte qui subsiste et, sauf disposition statutaire contraire, il leur est attribué au sein du comité syndical du syndicat support un nombre de sièges identique à celui dont disposait le syndicat mixte dissous.

En l'espèce, sauf information dont nous n'aurions pas été destinataire, il semble que la règle statutaire de répartition des sièges dans les deux syndicats est actuellement la suivante :

- SITIV : un siège par commune (avec une représentation-substitution des EPCI membres) ;
- SITNA : représentation de chaque membre EPCI proportionnelle à la population, avec une application déjà mise en œuvre de l'article L.5217-7 V précité (assurant 10 sièges sur 21 à la métropole de Dijon).

Par conséquent,

- En cas d'adhésion du SITNA au SITIV : selon la règle de l'article L.5711-4 qui s'applique par défaut, les membres du SITNA, dont la métropole de Dijon, pourraient théoriquement conserver le même nombre de sièges que celui dont ils disposent au SITNA actuellement.

Néanmoins, si l'on considère que les statuts actuels du SITIV comporte une disposition « contraire » au sens du même article, puisque le nombre de sièges est fixé à 1 par commune, ce sont les statuts du SITIV qui devront s'appliquer. C'est cette interprétation qui, selon nous, devrait être privilégiée.

Par ailleurs, étant donné que le mécanisme de représentation-substitution des communes par les EPCI est toujours en vigueur au sein du SITIV, la question de l'application de l'article L.5217-7 V précité se posera et aurait pour effet de redéfinir les règles de répartition des sièges (à la hausse ou la baisse pour chacun des membres).

- En cas d'adhésion du SITIV au SITNA : la règle du maintien des sièges pourrait également s'appliquer. Cependant, il faut avoir à l'esprit qu'à partir du moment où les statuts du SITNA sont déjà organisés en appliquant expressément les dispositions de l'article L.5217-7 V précité et en prenant en compte le critère de la population (ce qui est donc une disposition statutaire « contraire »), une redéfinition des règles de répartition des sièges pourrait être imposée, du fait de l'arrivée des membres du SITIV (à la hausse ou à la baisse pour chacun des membres). C'est cette interprétation qui, selon nous, devrait être privilégiée.
- Certes, dans l'une ou l'autre des deux hypothèses décrites ci-dessus, la règle de plafonnement des sièges à la moitié du nombre total s'appliquera pour la Métropole de Dijon.

Néanmoins, il ne faut pas totalement exclure qu'en droit, un scénario puisse être mis en œuvre postérieurement à la procédure d'adhésion-dissolution.

En effet, il tout à fait pourrait être envisagé, après la procédure d'adhésion-dissolution qu'une opération de modification du nombre de sièges soit mise en œuvre sur la base de l'article L.5212-7-1 du CGCT.

Ce dernier est ainsi rédigé :

« Le nombre des sièges du comité du syndicat, ou leur répartition entre les communes membres, peuvent être modifiés à la demande :

1° Soit du comité du syndicat ;

2° Soit du conseil municipal d'une commune membre, à l'occasion d'une modification du périmètre ou des compétences du syndicat ou dans le but d'établir une plus juste adéquation entre la représentation des communes au sein du comité et l'importance de leur population.

Toute demande est transmise, sans délai, par l'établissement public à l'ensemble des communes intéressées. A compter de cette transmission, chaque conseil municipal dispose d'un délai de trois mois pour se prononcer sur la modification envisagée. A défaut de délibération dans ce délai, sa décision est réputée favorable.

La décision de modification est subordonnée à l'accord des conseils municipaux se prononçant dans les conditions de majorité prévues par le présent code pour la répartition des sièges au sein du comité du syndicat de coopération intercommunale intéressé.

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

Le nombre ou répartition du nombre de sièges du SITIV ou du STINA, selon le scénario adopté, pourront donc être modifiés à l'avenir en cas de majorité qualifiée réunie à cet effet et, en outre, si l'on considère que les dispositions de L.5212-7 V (et donc la règle du plafonnement qui y est mentionnée) ne s'appliquent que lors de la substitution des EPCI aux communes, **il ne faut pas totalement écarter, sur le principe, une hypothèse où l'un des membres obtiendrait la majorité des sièges.**

2. Le scénario de la fusion

Rappel préalable

Il existe, dans le CGCT, deux procédures de fusion potentiellement applicables aux syndicats mixtes (en l'état actuel de la jurisprudence, cf. en ce sens, *TA Bordeaux 20 juillet 2022, n° 2106356*).

La procédure de l'article L.5212-27 peut être mise en œuvre pour la fusion de syndicats mixtes ouverts ou fermés, tandis que la procédure de l'article L.5711-2 est réservée aux syndicats mixtes fermés.

La procédure de l'article L.5212-27 nous semble plus adaptée à votre cas d'espèce, notamment par le fait que dans ce cadre, l'avis de la CDCI intervient en début de procédure, ce qui pourrait être un élément important pour l'année 2025

L'article L.5212-27 du code général des collectivités territoriales (CGCT) dispose que :

« I. – Des syndicats de communes **et des syndicats mixtes peuvent être autorisés à fusionner** dans les conditions fixées par le présent article.

Le projet de périmètre du nouveau syndicat envisagé peut être fixé par arrêté du représentant de l'Etat dans le département lorsque les membres font partie du même

département, ou par arrêté conjoint des représentants de l'Etat dans les départements concernés dans le cas contraire :

1° Soit dans un délai de deux mois à compter de la première délibération transmise, à l'initiative d'un ou de plusieurs organes délibérants des membres du ou des syndicats ou de l'organe délibérant du ou des syndicats dont la fusion est envisagée ;

2° Soit à l'initiative du ou des représentants de l'Etat dans le ou les départements, après avis de la ou des commissions départementales de la coopération intercommunale compétentes. Cet avis est réputé favorable s'il n'a pas été rendu à l'issue d'un délai de deux mois à compter de leur saisine ;

3° Soit à l'initiative de la ou des commissions départementales de la coopération intercommunale.

Cet arrêté dresse la liste des syndicats intéressés. Les syndicats concernés sont consultés sur le projet de périmètre et les statuts. Leur avis est réputé favorable s'il n'intervient pas dans un délai de trois mois après la notification du projet d'arrêté.

Le projet de périmètre et les statuts sont également notifiés par le représentant de l'Etat dans le département au maire de chaque commune ou, le cas échéant, au président de l'organe délibérant de chaque membre d'un syndicat dont la fusion est envisagée. Les organes délibérants des membres des syndicats concernés disposent d'un délai de trois mois 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.

Les propositions de modification du projet de périmètre adoptées, dans le respect des objectifs prévus aux I et II de l'article L. 5210-1-1 et des orientations définies au III du même article, par la ou les commissions départementales de la coopération intercommunale à la majorité des deux tiers de leurs membres sont intégrées à l'arrêté du ou des représentants de l'Etat dans le département.

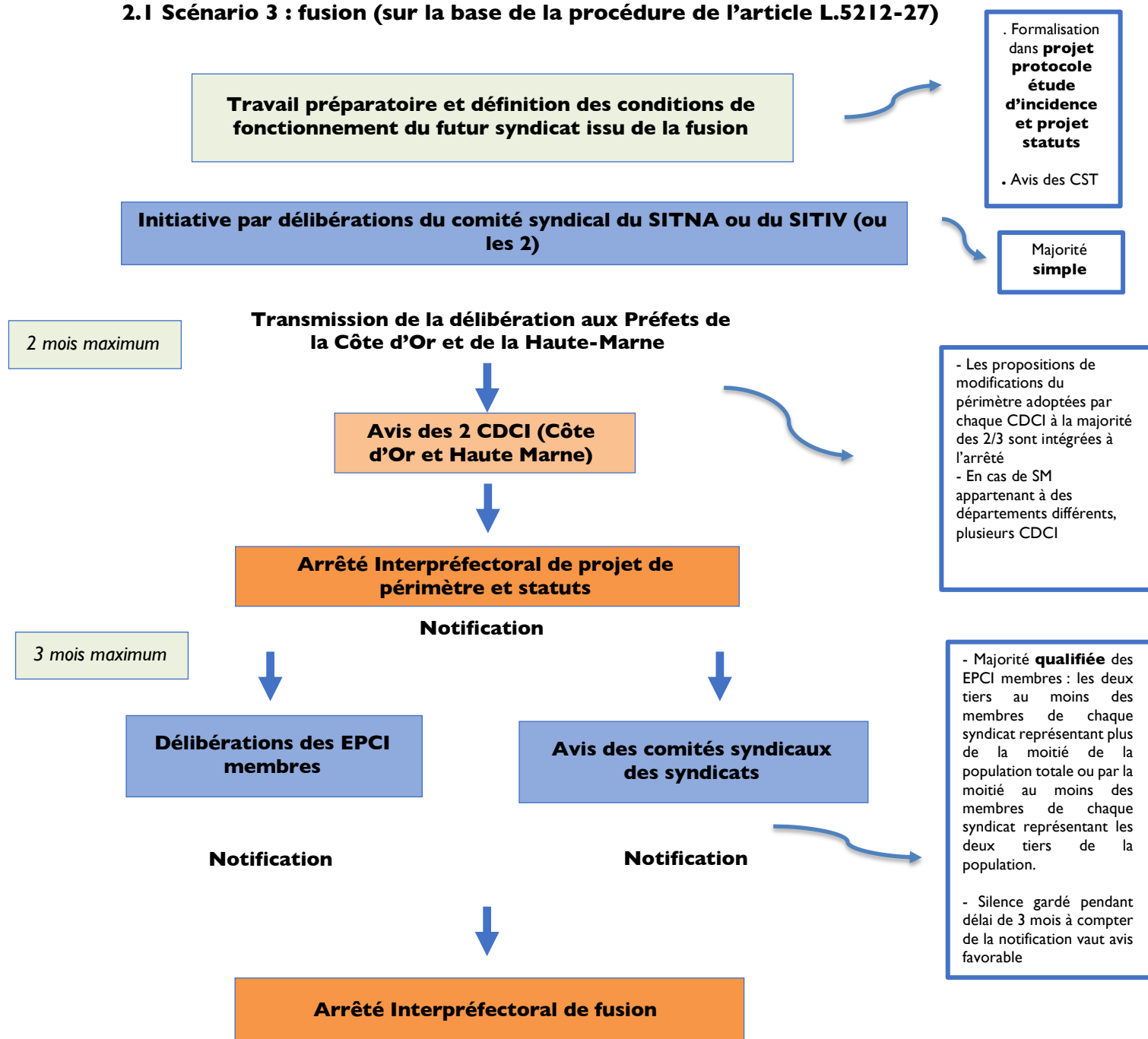
II. – La fusion peut être décidée par arrêté du ou des représentants de l'Etat dans le ou les départements concernés, après accord des organes délibérants des membres des syndicats sur l'arrêté dressant la liste des syndicats intéressés à la fusion et sur les statuts du nouveau syndicat. Cet accord doit être exprimé par les deux tiers au moins des organes délibérants des communes ou des établissements publics de coopération intercommunale membres des syndicats inclus dans le projet de périmètre représentant plus de la moitié de la population totale de ceux-ci, ou par 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 prévus à l'article L. 5721-1, l'accord sur la fusion doit être exprimé par délibérations concordantes des organes délibérants des syndicats intéressés et des membres les constituant (...).

Les éléments à prendre en compte sont plus particulièrement les suivants :

- La spécificité de la procédure de fusion par rapport à celle de l'adhésion-dissolution est de donner naissance à une **nouvelle personne morale** (un nouveau syndicat mixte en l'espèce), ce qui a des conséquences importantes, notamment en matière de gouvernance.
- Contrairement aux cas de dissolution, la fusion ne requiert pas de retour préalable des biens dans le patrimoine des membres, puisque les biens des anciens syndicats mixtes seront transférés de plein droit au nouveau syndicat mixte créé.
- L'avis de la (ou des) CDI est ici obligatoirement requis. La CDCI émet un avis avant la formalisation de l'arrêté préfectoral arrêtant le périmètre. La problématique de calendrier évoquée au point précédent se posera également ici.
- L'article L. 5212-27 n'exige pas formellement, au contraire de la procédure de l'article L. 5211-41-3 CGCT qui régit les fusions de droit commun, un « *rapport explicatif* » et une « *étude d'impact budgétaire et fiscal* ». Attention, toutefois, certains services de l'Etat semblent estimer qu'il est nécessaire de fournir une étude d'incidences au sens de l'article L. 5211-39-2 CGCT en cas de fusion et, par ailleurs, en opportunité, ces éléments financiers sont souvent utiles pour étayer le projet politique global.

2.1 Scénario 3 : fusion (sur la base de la procédure de l'article L.5212-27)



2.2 Observations sur le scénario 3

2.2.1 Calendrier prévisionnel envisageable

- **Mois 1 à 2** : travail préparatoire (dispositions financières et patrimoniales, sort des agents, des biens, des contrats...) donnant lieu à des projets d'accords, qui seront validés par délibérations concordantes ; Étude d'incidence et décisions sur le fonctionnement du syndicat fusionné (compétences, gouvernance, etc...) formalisées dans le projet de statuts.

Prévoir également, dans la mesure du possible, un saisie des Comités Sociaux Territoriaux (CST).

- **Mois 3** : délibérations des comités syndicaux du SITNA et du SITIV pour initiative de la fusion ;
- **Mois 3 à 4** : avis des CDCI et projet de périmètre par les Préfets (arrêté) ;
- **Mois 4 à 7** : Délibérations des membres et des comités syndicaux
- **Mois 8** : Arrêté interpréfectoral prononçant la fusion.

2.2.2 Les avantages et inconvénients du scénario de fusion

Avantages :

- Procédure qui n'implique pas de retour des biens dans le patrimoine des membres ;
- Pas de choix à opérer sur le maintien d'un des 2 syndicats : projet politique nouveau, avec une nouvelle gouvernance ;

Inconvénients :

- Création d'une nouvelle personne morale ;
- Procédure impliquant obligatoirement l'avis des 2 CDCI compétentes.

2.2.3 Rappels :

- Il conviendra de s'assurer de la validation préalable des services de l'Etat sur l'ensemble des étapes de la procédure et d'avoir une visibilité sur le calendrier de réunions des CDCI ;
- Les impacts en matière de gouvernance, biens et contrats et personnels ont déjà été présentés dans la note de cadrage précédente.

2.2.4 Focus : la représentation de la Métropole de Dijon

Rappelons que la nouvelle entité juridique issue de la fusion prendra la forme d'un nouveau syndicat mixte fermé, dans la mesure où les deux syndicats préexistants revêtaient cette forme (Article L.5212-27 II).

La lecture des dispositions précitées est explicite :

« La fusion entraîne une nouvelle élection des délégués des membres du nouveau syndicat au conseil de ce dernier ».

La fusion nécessitera donc la recomposition totale de l'organe délibérant de la nouvelle entité, et donc, *de facto*, à la réélection du bureau (donc, notamment du Président), sans tenir compte, en droit, du nombre et des répartitions actuelles au sein du SITNA et du SITIV.

Il résulte de ces dispositions que les règles de fixation du nombre de sièges et de leur répartition seront régies, en fait, par les statuts du nouveau syndicat mixte.

Dès lors,

- Le nombre de sièges qui sera attribué à la Métropole de Dijon sera le résultat du rapport de force politique en vigueur et des majorités qui se dégageront lors des discussions préalables sur le projet de statuts ;
- En droit, à partir du moment où les dispositions de l'article L. L.5217-7 V ne devraient pas à trouver à s'appliquer lors d'une fusion de 2 syndicats mixtes, la règle de plafonnement des sièges pourra a priori être écartée. En effet, contrairement aux règles qui s'appliquent pour les EPCI à fiscalité propre, aucune disposition législative ou réglementaire ne limite le nombre de délégués par membre dans les syndicats mixtes fermés.
- En toutes hypothèses, postérieurement à la fusion, le nombre ou la répartition du nombre de sièges pourra toujours être modifié à l'avenir en cas de majorité qualifiée réunie à cet effet.

Nous demeurons à votre disposition pour de plus amples informations et vous prions de croire, Monsieur le Président, cher Monsieur, en l'assurance de notre dévouement.

Didier MILLAND

