

LA FUSION DES SYNDICATS

La rationalisation de la carte de l'intercommunalité constitue un objectif majeur de la loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales (dite loi RCT). Au-delà de la redéfinition des périmètres des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre, elle suppose également une réduction du nombre des syndicats intercommunaux et des syndicats mixtes. A l'égard de cet objectif, la fusion de syndicats constitue une procédure particulièrement importante pour y répondre.

Avant la loi RCT, il n'existait pas de procédure de fusion de syndicats de communes avec des syndicats mixtes. Les syndicats mixtes fermés pouvaient fusionner exclusivement entre eux sur le fondement de l'article L. 5711-2 du code général des collectivités territoriales (CGCT). Les syndicats mixtes ouverts pouvaient fusionner exclusivement entre eux sur le fondement de l'article L. 5721-2 du CGCT.

L'article L. 5212-27 du CGCT issu de l'article 46 de la loi RCT autorise à opérer des fusions entre tous types de syndicats.

1. LE CADRE JURIDIQUE DE LA FUSION DES SYNDICATS

L'article L. 5212-27 du CGCT définit le cadre juridique de droit commun dans lequel les fusions de syndicats peuvent être organisées.

Par ailleurs, l'article 61 III de la loi RCT définit un dispositif de fusion de syndicats, dérogatoire du droit commun, applicable jusqu'au 1^{er} juin 2013.

1.1 La fusion de droit commun de l'article L. 5212-27

L'article L. 5212-27 autorise désormais la fusion entre des 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.

La fusion peut également exclusivement se faire entre des syndicats mixtes fermés relevant de l'article L. 5711-1 ou entre des syndicats mixtes ouverts relevant de l'article L. 5721-1 ou enfin entre des syndicats relevant de ces deux catégories.

1.1.1 Les actes préalables à la décision de fusion

Initiative du projet de fusion

L'initiative d'un projet de fusion appartient soit :

- aux membres ;
- aux syndicats dont la fusion est envisagée ;
- au(x) représentant(s) de l'Etat dans le ou les départements concernés après avis de la CDCI ;
- à la commission départementale de la coopération intercommunale (CDCI).

L'initiative de fusion se matérialise respectivement pour chacune des quatre hypothèses précitées :

- par une délibération d'un ou de plusieurs conseils des membres concernés par la fusion ;
- par une délibération de l'organe délibérant du ou des syndicats dont la fusion est envisagée ;
- par un arrêté du ou des préfets concernés ;
- par une délibération de la commission départementale de coopération intercommunale.

Initiative du projet	Matérialisation
membres des syndicats concernés	Délibération d'une ou plusieurs assemblées délibérantes
syndicats concernés	Délibération de l'organe délibérant du ou des syndicats
Préfet	Arrêté préfectoral de projet de périmètre
CDCI	Délibération

L'élaboration d'un projet de périmètre de fusion

Le délai imparti au préfet pour prendre l'arrêté de projet de périmètre

Le préfet (ou les préfets) dispose(nt) d'un délai de deux mois pour prendre un arrêté de projet de périmètre lorsque l'initiative émane des assemblées délibérantes des membres ou des organes délibérants des syndicats. Ce délai court à compter de la première délibération transmise. En revanche, aucun délai n'est imparti par l'article L. 5212-27 du CGCT lorsque l'initiative émane de la CDCI.

En ce qui concerne la procédure de fusion, le préfet n'est jamais en situation de compétence liée. Il dispose d'un pouvoir d'appréciation lui permettant de donner suite ou non, par décision motivée, au projet dont il est saisi. L'article L. 5212-27 du CGCT utilise en effet le verbe « peut » pour qualifier son intervention qui lui confère non pas l'obligation de faire mais au contraire lui laisse un pouvoir d'appréciation sur la recevabilité de la demande. Il pourrait ainsi ne pas répondre favorablement à une demande de fusion de syndicats si le projet était en contradiction avec les objectifs et les mesures du schéma départemental de coopération intercommunale. En tout état de cause, toute décision de refus doit être motivée et elle peut être censurée par le juge dans le cadre de son contrôle restreint sanctionnant notamment l'erreur manifeste d'appréciation.

L'arrêté de projet de périmètre : son contenu

L'arrêté fixant le projet de périmètre doit mentionner la liste des syndicats intéressés par la fusion. Cette liste peut être complétée par la liste des membres de ces syndicats. Cette dernière formalité qui n'est, en aucun cas, substantielle peut apporter des éléments de compréhension et d'éclairage utiles. A l'inverse des EPCI à fiscalité propre, il n'est pas prévu que la fusion de syndicats puisse inclure des communes extérieures aux syndicats fusionnés.

La notification du projet de périmètre de fusion et des statuts

Le projet de périmètre et les statuts du futur syndicat sont notifiés par le représentant de l'Etat dans le département. La communication des statuts constitue une formalité dont le non respect entache l'arrêté de fusion d'illégalité. Les statuts doivent déterminer parmi les compétences transférées aux syndicats existants celles qui seront exercées par le nouveau syndicat.

La notification est opérée :

① 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 ;
- aux présidents des organes délibérants des EPCI membres d'un syndicat mixte fermé dont la fusion avec un autre syndicat est proposée.

Les organes délibérants disposent d'un délai de trois mois à compter de la notification de l'arrêté de projet de périmètre et des statuts pour se prononcer. A défaut de délibération dans ce délai, leur avis est réputé favorable.

② Pour avis aux organes délibérants des syndicats (autres que des syndicats mixtes ouverts) dont la fusion est proposée

Le projet de périmètre et les statuts sont soumis pour avis par le représentant de l'Etat dans le département aux organes délibérants des syndicats intercommunaux ou des syndicats mixtes fermés dont la fusion est envisagée. A défaut de délibération dans un délai de trois mois à compter de la notification du projet d'arrêté, leur avis est réputé favorable.

La transmission pour avis aux organes délibérants des syndicats dont la fusion est proposée peut se faire en même temps qu'est organisée la saisine pour accord des membres desdits syndicats.

L'article L. 5212-27 du CGCT n'impose pas que le projet de périmètre soumis à consultation soit accompagné d'un rapport explicatif et d'une étude d'impact budgétaire. Mais rien n'interdit qu'il soit procédé à la communication de ces documents, pour une meilleure information et prise de décision éclairée.

③ À la CDCI pour avis et, le cas échéant, contre-propositions

Le projet de périmètre de fusion est notifié à la CDCI compétente par le représentant de l'Etat dans le département.

Lorsqu'un projet intéresse des communes ou des EPCI appartenant à des départements différents, les CDCI concernées peuvent se réunir en formation interdépartementale dans les conditions prévues à l'article R. 5211-36 du CGCT.

La CDCI peut amender le projet de périmètre dans le respect des objectifs et des orientations prévus à l'article L. 5210-1-1 du CGCT. Les propositions de modification adoptées à la majorité des deux tiers de ses membres sont obligatoirement intégrées à l'arrêté du représentant de l'Etat dans le département.

Contrairement aux dispositions temporaires, la loi n'a pas précisé si la CDCI doit être consultée avant ou après les syndicats et leurs membres, ou simultanément. Cependant, la loi ayant prévu d'une part que les amendements de la CDCI s'imposent au préfet, dans les conditions précédemment indiquées, et d'autre part que la fusion suppose l'avis des syndicats et l'accord des membres dans les conditions indiquées au 1.1.2 ci-dessous, on peut considérer qu'il existe une incertitude juridique sur ce point. Pour une sécurité juridique maximale, il est recommandé de prévoir, si la CDCI est consultée simultanément ou après, et si elle fait usage de son pouvoir d'amendement, une nouvelle consultation des syndicats et des membres, afin que ceux-ci puissent se prononcer sur le nouveau projet.

1.1.2 La décision de fusion

La décision de fusion est concrétisée par un arrêté de fusion. Elle est conditionnée 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.

L'accord

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

La fusion est conditionnée 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. La majorité qualifiée requise est la suivante :

- pour une fusion de syndicats de communes : 2/3 au moins des conseils municipaux des communes représentant plus de 50 % de la population totale de celles-ci, ou 50 % au moins des conseils municipaux des communes représentant les 2/3 de la population ;
- pour une fusion intégrant un ou des syndicats mixtes fermés : 2/3 au moins des organes délibérants des membres des syndicats (communes adhérentes directes ou EPCI) représentant plus de 50 % de la population totale des syndicats (à savoir des communes membres des syndicats) ou 50 % au moins des membres des syndicats représentant les 2/3 de cette population ;

b) En cas de fusion intégrant un ou des syndicats mixtes ouverts

L'accord doit également porter sur le projet de périmètre et sur les statuts du nouveau syndicat. Il doit réunir :

- pour les syndicats intercommunaux et/ou les syndicats mixtes fermés concernés par le projet de fusion avec un ou plusieurs syndicats mixtes ouverts, les conditions de majorité qualifiée mentionnées au a) ;
- et, pour le ou les syndicats mixtes ouverts concernés, des conditions d'unanimité . En effet, des délibérations concordantes, non seulement de l'ensemble des organes délibérants du ou des syndicats mixtes ouverts, mais, également, des organes délibérants de ces syndicats sont exigées. A 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 en effet requis au même titre que l'est celui des membres qui les constituent.

L'arrêté de fusion

La fusion peut être décidée par arrêté du représentant de l'Etat dans le département lorsque les communes font partie du même département ou, dans le cas contraire, par arrêté conjoint des représentants de l'Etat dans les départements concernés.

Les arrêtés de fusion peuvent être pris à n'importe quel moment d'une année (du 1^{er} janvier au 31 décembre de l'année N). Toutefois, afin de ne pas s'exposer à des problèmes fiscaux et budgétaires de calcul presque insolubles au cas où la décision préfectorale s'appliquerait en cours d'année, il est fortement recommandé de donner à ces arrêtés une prise d'effet au 31 décembre de l'année N (pour une fiscalisation au 1^{er} janvier de l'année N + 1).

Le Conseil d'Etat a expressément admis un tel mode opératoire. Dans l'affaire « commune des Angles » (CE, 10 octobre 2003), la loi en vigueur à l'époque exigeait que le préfet prenne son arrêté avant le 13 juillet. Le préfet l'avait pris avant cette date, mais avec une prise d'effet au 31 décembre suivant. Le Conseil d'Etat a admis la légalité de l'arrêté préfectoral *« notamment en raison des incidences fiscales »*.

Le préfet dispose d'un pouvoir d'appréciation sur la décision de fusion : il peut refuser même si les conditions précédemment décrites sont réunies.

1.2 La fusion d'EPCI dans le cadre des pouvoirs temporaires du préfet en application de l'article 61 III de la loi RCT

La loi RCT confie aux préfets des pouvoirs temporairement élargis pour leur permettre de mettre en œuvre les préconisations du schéma avant le 1^{er} juin 2013.

A compter de l'adoption du schéma et au plus tard à partir du 1^{er} janvier 2012, le préfet peut présenter des projets de fusion de syndicats inscrits ou non au SDCI. A l'inverse de la procédure de droit commun de fusion d'EPCI, la fusion opérée en application de l'article 61 III de la loi RCT est une fusion simple qui ne peut être assortie d'une extension de périmètre à des communes extérieures aux syndicats fusionnés.

Par ailleurs, il ne peut être procédé, dans le cadre de cet article, qu'à la fusion de syndicats intercommunaux entre eux ou avec des syndicats mixtes regroupant des communes et des

EPCI ou exclusivement des EPCI (syndicats mixtes relevant de l'article L. 5711-1 du CGCT) ou à la fusion de ces syndicats mixtes fermés entre eux.

* L'initiative

La procédure de fusion pour l'application du SDCI est engagée par le préfet.

Celui-ci dispose également seul de l'initiative visant à présenter un projet de fusion non inscrit au SDCI, dans le respect des objectifs et orientations fixées par les II et III de l'article L. 5210-1-1. Dans cette dernière hypothèse, l'avis de la CDCI est requis. Elle dispose de trois mois pour se prononcer. Le préfet est tenu de suivre les contre-propositions de modification de périmètre adoptées par la CDCI à la majorité des deux tiers de ses membres.

L'engagement de la procédure se traduit par la prise d'un arrêté de projet de périmètre.

* Les consultations

Cet arrêté est notifié aux syndicats qu'il s'agit de fusionner, aux établissements publics membres et aux communes, pour recueillir l'accord ou l'avis de leurs organes délibérants respectifs. Cette notification concerne l'ensemble des communes. Dans le cas d'une fusion intéressant un syndicat mixte, cela signifie ainsi que doivent être consultées aussi bien les communes qui sont des membres directs du syndicat que celles qui sont membres d'un EPCI ayant adhéré à ce syndicat et n'ont donc pas un rapport direct avec celui-ci.

Le délai qui leur est imparti est de trois mois ; à défaut de réponse dans ce délai, elle est réputée favorable.

* Les conditions d'accord

Ces conditions sont moins contraignantes que celles-ci exigées pour les fusions mises en œuvre en application de l'article L. 5212-27 du CGCT.

- en cas de fusion de syndicats de communes : la moitié au moins des conseils municipaux des communes représentant plus de 50 % la population totale de celles-ci ou 50 % au moins des conseils municipaux des communes représentant la moitié de la population ;
- en cas de fusion de syndicats mixtes fermés ou intégrant des syndicats mixtes fermés : la moitié au moins des organes délibérants des membres des syndicats (communes adhérentes directes ou EPCI) représentant plus de 50 % la population totale.

En outre, l'accord de la commune la plus peuplée est nécessaire si elle représente au moins le tiers de la population totale.

L'accord est calculé sur l'intégralité du périmètre du syndicat qui sera issu de la fusion et non sur le périmètre de chacun des syndicats fusionnés.

Précision supplémentaire : si, comme indiqué ci-dessus, l'ensemble des communes doit être consulté, seules les délibérations des communes membres directs d'un syndicat sont prises en compte dans le calcul de la majorité qualifiée, ainsi que cela ressort du 4^{ème} alinéa du III de l'article 61 de la loi RCT.

De plus, il n'est pas exigé que le projet de périmètre soit accompagné de l'ensemble des annexes (rapport explicatif, étude budgétaire), même si une telle communication dès lors qu'elle est possible, peut s'avérer utile.

* L'existence d'une procédure de « passer outre »

En cas de votes majoritairement défavorables des organes délibérants des membres des syndicats qui fusionnent, le préfet dispose jusqu'au 1^{er} juin 2013, de pouvoirs renforcés lui permettant de poursuivre l'instruction du projet de fusion. Il peut, par décision motivée, fusionner des syndicats même sans avoir obtenu l'accord des organes délibérants des membres des syndicats, que ces fusions aient été prévues ou non par le schéma.

En contrepartie, les pouvoirs de la CDCI sont renforcés. Celle-ci peut amender les projets qui lui sont soumis par le représentant de l'Etat si elle se prononce à la majorité des deux-tiers de ses membres.

* L'arrêté de fusion

Comme indiqué au 1.1.2., l'arrêté de fusion peut prévoir une date d'entrée en vigueur différée, la date de prise d'effet au 31 décembre de l'année en cours étant fortement recommandée (pour une fiscalisation au 1^{er} janvier de l'année suivante).

2. Nature du syndicat dont relève le syndicat issu de la fusion

La fusion de syndicats peut se faire :

- soit exclusivement entre des syndicats de communes : le syndicat issu de la fusion constitue de droit un syndicat de communes ;
- soit entre des syndicats de communes et des syndicats mixtes fermés: le syndicat issu de la fusion constitue de droit un syndicat mixte fermé relevant de l'article L. 5711-1 du CGCT ;
- soit avec des syndicats mixtes ouverts : le syndicat issu de la fusion constitue de droit un syndicat mixte ouvert relevant de l'article L. 5721-1 du CGCT.

3. Les conséquences juridiques de la fusion de syndicats

3. 1 La création d'une nouvelle personne morale

La fusion d'EPCI entraîne la création d'une nouvelle personne morale de droit public et par conséquent la disparition des EPCI d'origine. Ces opérations sont réalisées concomitamment et la loi n'impose pas que l'actif et le passif des EPCI soient répartis préalablement entre les membres. La fusion est effectuée à titre gratuit et ne donne lieu au paiement d'aucune indemnité, droit, taxe, salaire ou honoraires.

3. 2 Le transfert des compétences des syndicats fusionnés envers le nouveau groupement

Dans le cadre du droit commun (article L. 5212-27 du CGCT)

La loi ne prévoit pas, de manière expresse, ni par renvoi, la possibilité pour le syndicat issu de la fusion, d'exercer les compétences dont disposaient les syndicats dans leur ancien périmètre à titre transitoire. Elle prévoit au contraire, que « *Les statuts déterminent parmi les compétences transférées aux syndicats existants celles qui sont exercées par le nouveau syndicat dans son périmètre ; les autres compétences font l'objet d'une restitution aux membres des syndicats* ».

Si les organes délibérants de syndicats fusionnés le décident lors de l'adoption des statuts, des compétences qui ne procéderaient pas d'un intérêt supra communal peuvent faire l'objet d'une restitution aux communes. Rien n'interdit, lors de l'adoption des statuts, de redéfinir les contours des compétences transférées et ainsi de moduler les conditions d'exécution de ces compétences sur le périmètre du nouveau syndicat.

Dans le cadre de l'article 61 III de la loi RCT

Les organes délibérants des syndicats intéressés par la fusion déterminent les compétences qui seront exercées par le futur établissement. A défaut d'accord, la loi n'a pas expressément prévu les compétences du syndicat résultant de la fusion. S'il semble possible, en doctrine administrative, de s'inspirer du mécanisme existant pour les fusions d'EPCI à fiscalité propre, en application de l'article 60 III de la loi RCT prévoyant le transfert intégral des compétences, il reste préférable, comme dans les dispositions de droit commun, que les statuts déterminent, dès sa création, les compétences du nouvel EPCI

3. 3 Les conséquences patrimoniales

L'ensemble des biens, droits et obligations des syndicats fusionnés sont transférés au syndicat issu de la fusion.

Le syndicat issu de la fusion est substitué de plein droit, pour l'exercice de ses compétences, aux anciens syndicats et, le cas échéant, aux membres dans toutes leurs délibérations et tous leurs actes.

Lorsque la fusion emporte transferts de compétences des syndicats au nouveau syndicat, ces transferts s'effectuent dans les conditions financières et patrimoniales prévues aux cinquième et sixième alinéas de l'article L. 5211-17.

Les statuts déterminent parmi les compétences transférées aux syndicats existants celles qui sont exercées par le nouveau syndicat dans son périmètre ; les autres compétences font l'objet d'une restitution aux membres des syndicats. Dans ce dernier cas de figure, les biens meubles et immeubles mis à la disposition du syndicat faisant l'objet d'une fusion sont restitués, ainsi que les droits et obligations qui s'y rattachent, sont restitués aux communes antérieurement compétentes et réintégrés dans leur patrimoine pour leur valeur nette comptable, avec les adjonctions effectuées sur ces biens liquidées sur les mêmes bases. Le solde de l'encours de la dette transférée afférente à ces biens est également restitué à la commune propriétaire.

La fusion d'EPCI est effectuée à titre gratuit et ne donne lieu au paiement d'aucune indemnité, droit, taxe, salaire ou honoraire.

3. 4 Les conséquences sur les contrats en cours et les garanties d'emprunt

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 issu de la fusion. La substitution de personne morale aux contrats conclus par les anciens syndicats et le cas échéant par les membres n'entraîne aucun droit à résiliation ou à indemnisation pour le cocontractant.

En matière de garanties d'emprunt accordées par les groupements antérieurement à la fusion, le groupement issu de la fusion ne se substitue pas de plein droit aux anciennes structures pour les garanties d'emprunts que celles-ci ont accordées ou dont elles ont bénéficié. La substitution n'est pas automatique.

Le principe de spécialité fonctionnelle limite l'action des groupements de collectivités pour accorder des garanties d'emprunt. Leurs statuts doivent donc prévoir clairement la compétence qui correspond à cet interventionnisme économique.

Ainsi, pour la fusion de syndicats et de syndicats mixtes, il appartient aux statuts de déterminer, parmi les compétences transférées aux syndicats existants celles qui sont exercées par le nouveau syndicat dans son périmètre. Les autres compétences font l'objet d'une restitution aux membres des syndicats. Le syndicat issu de la fusion ne peut procéder à des interventions économiques sous la forme de garanties d'emprunt qu'après modification des statuts selon la procédure prévue dans le CGCT : délibération du comité syndical, consultation des communes membres...

Dans ces conditions, les garanties d'emprunt accordées par les groupements antérieurement à la fusion sont reprises et exécutées dès lors qu'elles sont liées à des compétences récupérées par la nouvelle structure. En revanche, dès lors que la compétence a été restituée aux communes, les garanties d'emprunt rattachées à ces compétences doivent être également restituées aux communes.

Le cocontractant doit être informé du changement de garant ou de bénéficiaire, changement constaté par voie d'avenant au contrat.

Néanmoins, à défaut d'accord, la loi n'a pas expressément prévu les compétences du syndicat résultant de la fusion. Il semble possible en doctrine administrative de s'inspirer du mécanisme existant pour les fusions d'EPCI à fiscalité propre en application de l'article 60 III de la loi RCT, qui prévoit le transfert intégral des compétences. Il résulte de ces dispositions que les garanties d'emprunt précédemment décidées par les groupements fusionnés seront soit reprises et exécutées dans les conditions antérieures jusqu'à leur échéance ou, le cas échéant, exécutées dans les conditions antérieures jusqu'à leur restitution.

Il convient par ailleurs de rappeler que les dispositions de l'article L. 2252-5 du CGCT introduites par l'article 64 de la loi n°2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales prévoient expressément la possibilité pour les communes d'accorder une garantie d'emprunt ou son cautionnement pour les opérations de construction, d'acquisition ou d'amélioration de logements sociaux visées à l'article L. 2252-2 du CGCT en dépit du transfert de la politique de logement et d'habitat à un EPCI ou groupement de collectivités.

Cette disposition autorise ainsi une commune à conserver les garanties d'emprunt qu'elle a accordées après le transfert de la compétence logement et habitat à une structure intercommunale.

Les garanties ou cautionnements accordées par les syndicats préexistants devant respecter les ratios établis par la loi n° 88-13 du 5 janvier 1988, leur reprise par l'établissement issu de leur fusion doit respecter ces mêmes ratios. La circulaire interministérielle n° NOR/MCT/B/06/00003/C du 18 janvier 2006 relative au paiement et au financement des dépenses de début d'activité permet en effet au nouvel établissement de disposer des recettes réelles de fonctionnement nécessaires.

Si toutefois il s'avérait que, suite aux transferts de compétence dans le cadre de la fusion, les garanties et cautionnements d'emprunts accordés par les groupements préexistants à l'établissement issu de la fusion excèdent 50% des recettes réelles de fonctionnement, il conviendra dans ces conditions pour le nouvel établissement dès la prochaine décision budgétaire d'augmenter ses recettes réelles de fonctionnement (contributions des communes membres) afin de respecter les dispositions de la loi n° 88-13 du 5 janvier 1988.

En outre, concernant le principe de la division du risque entre débiteurs, la fusion d'un groupement ne devrait pas se traduire par une garantie d'emprunt supérieure à 10% au profit d'un même débiteur rapporté au montant total des annuités susceptibles d'être garanties ou cautionnées, car il s'agit là encore de l'addition des garanties d'emprunts accordées au profit d'un débiteur rapporté à la somme totale des annuités susceptibles d'être garanties ou cautionnées par la nouvelle structure issue de la fusion.

Enfin, il conviendra que la nouvelle structure issue de la fusion de s'assurer du respect du niveau de provisions spécifiques constituées pour couvrir les garanties accordées. Toutefois, là encore, la fusion des groupements ne devrait pas poser de difficultés dans la mesure où il y aura une addition des provisions des établissements fusionnés.

Au final, dans l'ensemble des cas précités, les ajustements devraient se faire de manière automatique dans la mesure où ces ratios doivent faire l'objet d'une évaluation systématique et qu'ils doivent être renseignés dans l'annexe IV intitulée « ENGAGEMENTS HORS BILAN – ENGAGEMENTS DONNES ET REÇUS – EMPRUNTS GARANTIS PAR LA COMMUNE OU L'ETABLISSEMENT » prévue à cet effet dans les documents budgétaires (budget primitif, budget supplémentaire, décision modificative et compte administratif). En cas de dépassement ponctuel d'un des ratios de l'article L. 2252-1 du Code général des collectivités territoriales, il conviendra que la structure issue de la fusion rétablisse ces ratios lors de la plus proche décision budgétaire.

3. 5 Les conséquences sur le nombre et la répartition des membres de l'organe délibérant du nouveau syndicat

Conformément aux articles L.5212-7 et L.5711-1, chaque membre d'un syndicat intercommunal ou d'un syndicat mixte fermé est représenté dans le comité du syndicat issu de la fusion par deux délégués titulaires.

Si la fusion aboutit à la constitution d'un syndicat mixte ouvert, ainsi que le prévoit le 3^{ème} alinéa de l'article L.5721-2, « *la répartition des sièges au sein du comité syndical entre les collectivités et les établissements publics membres du syndicat mixte est fixée par les statuts* ».

En application du IV de l'article L. 5212-27, la fusion entraîne une nouvelle élection des délégués des membres du nouveau syndicat au conseil de ce dernier.

En application de ce même article auquel renvoie l'article 61 III de la loi RCT, 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 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.

3.6. Les conséquences sur les personnels

L'article L. 5212-27 du CGCT dispose que *"Les statuts déterminent parmi les compétences transférées aux syndicats existants celles qui sont exercées par le nouveau syndicat dans son périmètre ; les autres compétences font l'objet d'une restitution aux membres des syndicats. (...) Lorsque la fusion emporte transferts de compétences des syndicats au nouveau syndicat, ces transferts s'effectuent dans les conditions financières et patrimoniales prévues aux cinquième et sixième alinéas de l'article L. 5211-17"*.

En conséquence, lorsque la fusion de syndicats entraîne transfert de compétences, les règles applicables aux personnels concernés par le ou les transferts sont celles découlant de la procédure de transfert de compétences telle qu'elle est organisée par le code général des collectivités territoriales.

Pour ce qui concerne les règles applicables aux personnels concernés par la fusion de syndicats, l'article L 5212-27 du CGCT garantit que « l'ensemble des personnels des EPCI fusionnés est réputé relever de l'établissement public issu de la fusion dans les conditions de statut et d'emploi qui sont les siennes ». Ainsi, tous les agents bénéficient d'une protection statutaire - ou contractuelle - dans leur emploi, leur rémunération et leurs avantages au moment de la fusion.

Dans le cadre du processus de fusion, le respect des droits et obligations statutaires - ou contractuels – des agents doit être garanti. Il revient aux autorités territoriales de chaque syndicat d'origine, en leur qualité d'employeur, d'accompagner leurs agents dans cette réorganisation de services.

Deux principales étapes se distinguent.

La première période, préalable à la fusion, doit être consacrée à l'anticipation et à la préparation de toutes les questions de personnel.

La seconde étape couvre toutes les opérations en gestion de personnels nécessaires à l'exercice des compétences et à la mise en activité du nouveau syndicat issu de la fusion, après sa création.

Première étape : la préparation de la fusion

Cette première étape doit être conduite, en amont, dans chaque syndicat d'origine. Il est en effet préférable d'instaurer un dialogue social accompagnant le changement et d'anticiper les conséquences de la fusion tant sur les instances locales de concertation que sur les emplois fonctionnels de direction dont la pérennité par nature n'est pas garantie.

Favoriser le dialogue social

- *Par l'information notamment des comités techniques paritaires (CTP) et des organisations syndicales*

Dans le cadre d'une démarche volontaire de dialogue social, les employeurs territoriaux peuvent soumettre les implications du projet de fusion sur l'organisation des services à l'avis des CTP¹ compétents placés auprès de chaque syndicat concerné ou, le cas échéant, au centre de gestion (CDG) et en informer régulièrement les organisations syndicales de l'avancée du dispositif envisagé.

- *Par la préparation de la mise en place des instances de concertation de dialogue social du syndicat issu de la fusion*

En parallèle, il sera utile d'anticiper les éventuelles conséquences de la fusion à venir dans l'organisation et le fonctionnement des instances de concertation paritaires au sein du syndicat issu de la fusion (commission administrative paritaire, CTP et comité d'hygiène et de sécurité²).

En effet, dans l'hypothèse où le syndicat issu de la fusion devrait créer une des instances précitées (cf. infra 2.), il est de bonne gestion de prévoir les opérations utiles à l'organisation d'élections professionnelles au sein du syndicat fusionné, afin de désigner, dans les meilleurs délais possibles après la fusion, les nouveaux représentants du personnel amenés à y siéger³.

Respecter les procédures légales de fins de fonctions pour les emplois fonctionnels

En application de l'article L. 5212-27 du CGCT précité tous les agents bénéficient d'une protection statutaire - ou contractuelle - dans leur emploi au moment de la fusion.

Toutefois, une exception doit être faite pour les agents occupant les emplois fonctionnels de direction au sein des syndicats préexistants.

La nature même de ces emplois les lie à la structure où ils exercent leurs fonctions. En conséquence, les agents nommés sur des emplois fonctionnels ne disposent d'aucune garantie de maintien dans leur emploi au sein du syndicat issu de la fusion. L'emploi de directeur général des services, par définition unique, n'autorise pas le maintien sur cet emploi de plusieurs agents.

¹ En application de l'article de la loi n° 2010-751 du 5 juillet 2010 relative à la rénovation du dialogue social, les comités techniques paritaires seront désormais désignés comités techniques lors du prochain renouvellement de leurs membres.

² En application de l'article de la loi n° 2010-751 du 5 juillet 2010 relative à la rénovation du dialogue social, les comités d'hygiène et de sécurité seront désormais désignés comités d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail, lors du prochain renouvellement de leurs membres.

³ La création d'une nouvelle instance paritaire s'effectue selon les règles de droit commun de la fonction publique territoriale, telle que prévue par les articles 32 et 33-1 de la loi du 26 janvier 1984 précitée.

Dans ces conditions, chaque syndicat doit, en amont de la fusion, mettre en œuvre la procédure adaptée de fin de fonction pour ses emplois fonctionnels, en appliquant soit :

- la procédure de fin de détachement prévue à l'article 53 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relative à la fonction publique territoriale pour un fonctionnaire;
- la procédure rattachée à l'article 47 de la même loi pour un agent non titulaire.

Il convient notamment de suivre la procédure spécifique organisant la fin de fonction des fonctionnaires nommés sur les emplois fonctionnels fixée au dernier alinéa de l'article 53 de la loi du 26 janvier 1984, tout particulièrement s'agissant de la nécessité d'un entretien préalable et l'information de l'assemblée délibérante et du centre national de la fonction publique territoriale (ou du centre de gestion selon son cadre d'emplois d'origine).

Le non respect des procédures de fins de fonctions doit être évité dans la mesure où elle se traduirait inévitablement par une augmentation conséquente et injustifiée de la masse salariale du syndicat fusionné.

➤ *La mise en œuvre de la procédure de l'article 53 de la loi du 26 janvier 1984*

Le fonctionnaire qui voit son détachement sur l'emploi fonctionnel interrompu par l'autorité territoriale au titre de l'article 53 de la loi bénéficie des garanties offertes par ce même article. Il doit ainsi être reclassé en priorité dans un emploi vacant correspondant à son grade statutaire dans sa collectivité ou établissement d'origine (y compris dans le syndicat fusionné).

Si aucun emploi ne correspond à son grade, trois options peuvent, en outre, être mises en œuvre :

1. En cas d'incapacité de reclassement dans un emploi correspondant à son grade dans son cadre d'emplois, ou avec son accord, dans un autre cadre d'emplois, le fonctionnaire est maintenu en surnombre pendant un an auprès du syndicat issu de la fusion qui subroge l'ancien employeur. Au terme de ce délai, le fonctionnaire est pris en charge de droit par le centre national de la fonction publique territoriale⁴ ou le centre de gestion selon son cadre d'emplois d'origine.
2. Le congé spécial dont le dispositif est prévu à l'article 99 de la loi du 26 janvier 1984. Il est accordé à la demande du fonctionnaire à condition que l'intéressé compte au moins 20 ans de services civils et militaires valables pour le calcul de ses droits à pension, qu'il soit à moins de cinq ans de son âge d'ouverture du droit à une pension de retraite et qu'il occupe son emploi depuis 2 ans au moins⁵.
3. Le versement d'une indemnité de licenciement à la demande de l'agent. Les modalités de calcul de l'indemnité de licenciement sont déterminées conformément aux dispositions des articles 2 et suivants du décret n° 88-614 du 6 mai 1988 relatif à la perte d'emploi et au congé spécial de certains fonctionnaires territoriaux.

⁴ Article 97 de la loi du 26 janvier 1984

⁵ Par combinaison des articles 99 de la loi du 26 janvier 1984 et de l'article L.5212-27 du CGCT, le fonctionnaire, pendant cette période, demeure à la charge du syndicat fusionné.

La décision de décharger de ses fonctions un agent occupant un emploi fonctionnel doit être motivée en droit et en fait⁶ car elle constitue une décision individuelle défavorable retirant une décision créatrice de droits.

➤ La gestion des emplois fondés sur l'article 47 de la loi du 26 janvier 1984

Dans l'hypothèse où un agent occupe un emploi fonctionnel au titre de l'article 47 de la loi précitée, la rupture anticipée de son contrat – qui doit respecter les procédures notamment prévues aux articles 40 à 42 du décret n° 88-145 du 15 février 1988⁷ - lui permet de bénéficier de l'indemnité de licenciement prévue par les articles 43 et suivants du décret précité, ainsi que du versement de l'allocation chômage, en application de l'article L.5424-1 du code du travail, dès lors qu'il remplit l'ensemble des conditions fixées à l'article L.5422-1.

Qu'il s'agisse d'un fonctionnaire ou d'un agent non titulaire, le non respect des procédures de droit commun pour la gestion des fins de fonctions d'un emploi fonctionnel entacherait d'illégalité la décision de rupture du contrat.

Seconde étape : la mise en œuvre de la fusion dans le cadre du droit commun de la fonction publique territoriale

Il s'agit ici de permettre au syndicat issu de la fusion de gérer rapidement, dans le respect du droit commun de la fonction publique territoriale, l'ensemble des personnels placés en son sein.

Si tous les domaines de la loi du 26 janvier 1984 sont concernés, certains aspects méritent d'être détaillés :

1. les droits et obligations individuels des agents, leur carrière et leur rémunération ;
2. les droits collectifs des agents territoriaux ;
3. la protection sociale et les conditions de travail.

1. Les droits et obligations individuels des agents, leur carrière et leur rémunération

➤ La gestion des personnels

La fusion se traduit par un changement d'employeur résultant de l'arrêté préfectoral instituant le syndicat fusionné. La reprise de l'ensemble des agents dans le syndicat issu de la fusion n'est pas soumise à l'avis des CAP compétentes dans la mesure où l'article L.5212-27 du CGCT garantit à tous les agents une protection dans leur emploi, leur carrière, leur rémunération et leurs avantages.

Toutefois, dans l'hypothèse où la fusion induit une réorganisation des emplois, la CAP du syndicat issu de la fusion devra être avisée des changements de résidence ou des modifications de situations individuelles des agents, conformément à l'article 52 de la loi du 26 janvier 1984 précitée.

⁶ Article 1 de la loi n°79-587 du 11 juillet 1979 relative à la motivation des actes administratifs et à l'amélioration des relations entre l'administration et le public.

⁷ L'article 40 du décret de 1988 prévoit ainsi un préavis de licenciement pouvant aller de 8 jours à 2 mois au moins, en fonction de l'ancienneté de l'agent dans l'emploi.

L'autorité territoriale du syndicat issu de la fusion assure, en tant que nouvel employeur, le pouvoir hiérarchique sur l'ensemble des agents qui relèvent désormais du nouveau syndicat. Elle est responsable de tous les actes y afférents (notation ou évaluation, avancement, discipline...).

Dans ce contexte, la fusion ne nécessite pas d'acte juridique spécifique opérant le changement d'employeur.

Toutefois, dans la mesure où la fusion se traduit par une substitution de personne morale, il est conseillé au syndicat issu de la fusion de formaliser, dans un souci de bonne pratique, la nouvelle situation des personnels, notamment contractuels (avenant au contrat ou arrêté individuel récapitulant les informations statutaires).

➤ Les avantages liés à l'emploi

La nouvelle bonification indiciaire (NBI) constitue un complément de rémunération indiciaire. Son attribution est directement conditionnée à l'emploi occupé⁸. Elle est attachée à certains emplois comportant l'exercice d'une responsabilité ou d'une technicité particulière et cesse d'être versée lorsque l'agent n'exerce plus les fonctions y ouvrant droit.

La NBI est donc maintenue si l'agent occupe dans la nouvelle structure un emploi qui y est éligible en application des décrets n°2001-1274 du 27 décembre 2001, n°2001-1367 du 28 décembre 2001, n° 2006-779 et 780 du 3 juillet 2006.

Par ailleurs, les textes statutaires ne définissent pas la notion d'*avantages en nature*. Ceux-ci sont fixés par les organes délibérants des collectivités et établissements publics. Ils sont pour l'essentiel attachés à la fonction et concernent notamment le logement de fonction⁹, les frais de représentation et le véhicule de fonction octroyés à certains emplois fonctionnels.

Les agents concernés cessent d'en bénéficier dès lors qu'ils ne remplissent plus les conditions liées à son octroi.

➤ Le régime indemnitaire

Le régime indemnitaire est maintenu de droit s'il est plus favorable à l'agent. Il est constitué par l'ensemble des primes et des indemnités visées par l'article 88 de la loi du 26 janvier 1984 et l'article 68 de la loi n°96-1093 du 16 décembre 1996. Comme le régime indemnitaire, les avantages collectivement acquis - visés par l'article 111 de la loi du 26 janvier 1984 - sont également maintenus de droit à titre individuel.

Ce régime favorable à l'agent apparaît comme la contrepartie du caractère obligatoire du changement d'employeur, qui s'effectue sans le recueil du consentement individuel des agents concernés. Il ne trouve pas à s'appliquer aux agents recrutés directement par le nouveau syndicat, issu de la fusion, qui relèvent du régime indemnitaire éventuellement adopté par cet établissement.

⁸ Article 27 de la loi n° 91-73 du 18 janvier 1991 portant dispositions relatives à la santé publique et aux assurances sociales.

⁹ Article 21 de la loi n° 90-1067 du 28 novembre 1990 relative à la fonction publique territoriale.

La prime de responsabilité spécifique aux emplois fonctionnels¹⁰ est versée dans les conditions de droit commun.

2. *Les droits collectifs des agents territoriaux*

Il s'agit ici de garantir au sein du syndicat issu de la fusion le bon fonctionnement des instances de consultation participant au dialogue social.

Les mandats des représentants du personnel auprès des instances de consultation placées auprès des syndicats d'origine ne peuvent subsister dans le syndicat issu de la fusion. Leurs mandats prennent fin dans la mesure où ils ne sont plus représentatifs des personnels des syndicats fusionnés.

Dans ce contexte, l'autorité territoriale désignée doit procéder à de nouvelles élections professionnelles dans les meilleurs délais afin de permettre la désignation de membres représentatifs de tous les personnels réunis par la fusion. Les syndicats appelés à fusionner auront donc tout intérêt à anticiper ces élections.

➤ *Les comités techniques paritaires (CTP) et les commissions administratives paritaires (CAP)*

Lorsque les instances de dialogue social préexistantes sont placées auprès du CDG, elles demeurent compétentes sous réserve de rester sous les seuils d'effectifs prévus par la loi. Au regard de la variation des effectifs après fusion, la loi soumet deux options au syndicat issu de la fusion :

- à partir du seuil de 50 agents, le syndicat issu de la fusion doit se doter de son propre CTP¹¹ ;
- à partir du seuil de 350 fonctionnaires, titulaires et stagiaires, le syndicat issu de la fusion dispose de la possibilité de créer ses propres CAP¹². Toutefois, il peut s'affilier et relever des CAP placées auprès du CDG.

Si dans le même temps, le syndicat issu de la fusion peut envisager une réorganisation des services, il devra attendre l'installation de son CTP nouvellement constitué pour lui soumettre son projet de réorganisation dans le respect des garanties en matière de personnel prévues par l'article L5212-27 du CGCT.

➤ *Les comités d'hygiène et de sécurité (CHS)*

Pendant la période transitoire, jusqu'au prochain renouvellement général des CTP prévu en 2014, lorsque les missions du CHS sont exercées par le CTP du centre de gestion, celui-ci demeure compétent sous réserve de rester sous le seuil d'effectifs prévu par l'article 32 de la loi n°84-53. Dans les autres cas, il convient de se référer aux dispositions du décret 85-603 modifié.

¹⁰ Décret n° 88-631 du 6 mai 1988 relatif à l'attribution d'une prime de responsabilité à certains emplois administratifs de direction.

¹¹ Article 32 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 précitée.

¹² Article 15 de la loi n°84-53 du 26 janvier 1984 précitée.

➤ Les droits syndicaux

En cas de création d'un syndicat ou d'une section syndicale, l'autorité territoriale du syndicat issu de la fusion doit être informée des statuts et de la liste des responsables de l'organisme syndical lorsque cet organisme compte des adhérents parmi les agents relevant de cette autorité territoriale¹³.

S'agissant des conditions d'exercice des droits syndicaux, lorsque les effectifs du personnel du syndicat issu de la fusion sont égaux ou supérieurs à cinquante agents, l'autorité territoriale doit, en outre, mettre un local commun à usage de bureau à la disposition des organisations syndicales ayant une section syndicale et représentées au CTP ou au conseil supérieur de la fonction publique territoriale. Dans toute la mesure du possible, l'autorité territoriale met un local distinct à la disposition de chacune de ces organisations.

3. *La protection sociale et les conditions de travail*

➤ La protection sociale complémentaire

La base légale et réglementaire des aides à la protection sociale complémentaire (PSC) sont les articles 22 bis de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983, 88-2 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 et le décret n°2011-1474 du 8 novembre 2011 relatif à la participation des collectivités territoriales et de leurs établissements publics au financement de la PSC de leurs agents. C'est dans ce nouveau cadre que les aides pourront prochainement être versées, soit à compter du 10 août 2012, date à laquelle sera mise en place la première liste de contrats et règlements labellisés.

Cependant, depuis la publication du texte, le nouveau syndicat peut engager le dialogue social – consultation du CTP – sur le choix de la procédure à retenir (labellisation ou convention de participation)

Les contrats collectifs, s'ils existent, suivront les dispositions prévus pour les contrats par l'article L5212-27 du CGCT. Quant aux aides, elles suivront les dispositions de ce même article concernant les délibérations ;

➤ L'action sociale

Il appartient à l'organe délibérant du syndicat issu de la fusion de définir la politique d'action sociale qu'il envisage de promouvoir au profit de ses personnels, notamment dans les domaines de la restauration, du logement, de l'enfance et des loisirs dans les conditions du droit commun¹⁴, soit directement, soit par l'intermédiaire d'un ou de plusieurs prestataires de service (centre de gestion au titre de ses missions facultatives, association telle que le CNAS, associations locales etc...).

L'article L5212-27 du CGCT dispose que le syndicat issu de la fusion est substitué de plein droit pour l'exercice de ses compétences, dans son périmètre, aux anciens syndicats dans toutes leurs délibérations et actes et que les contrats restent applicables jusqu'à leur échéance sauf accord contraire des parties. Ainsi, les agents conserveront leurs prestations jusqu'à la mise en place de la nouvelle politique définie par le nouveau syndicat dans le cadre de la

¹³ Décret n° 85-397 du 3 avril 1985 relatif à l'exercice du droit syndical dans la fonction publique territoriale

¹⁴ Article 9 de la loi n°83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires.

préparation de son budget. De plus il est souhaitable qu'à l'issue de la fusion, les agents ne soient pas perdants, même en l'absence d'obligation légale.

Si les syndicats d'origine menaient leur politique d'action sociale par l'intermédiaire d'associations locales, telles que les comités des œuvres sociales (COS) ou les comités d'action sociale (CAS) - qui sont des associations de statuts divers constituées librement sous le régime de la loi 1901- celles-ci devront, selon les cas, être dissoutes ou modifier leurs statuts, par décision de leur organe compétent.

➤ *Le temps de travail*

Les horaires de travail ne peuvent être considérés comme un avantage acquis transférable. La fixation des horaires de service est de la compétence de l'autorité responsable du service qui pourra, le cas échéant, fixer une nouvelle organisation du temps de travail dans le respect des règles de droit commun.

4. LES CONSEQUENCES BUDGETAIRES ET COMPTABLES DE LA FUSION DE SYNDICATS

4.1. Les conséquences budgétaires

Le syndicat issu d'une fusion constituant une nouvelle personne morale, son organe délibérant doit, conformément aux dispositions des articles L. 1612-3 et L. 1612-20 du CGCT, **adopter le budget dans un délai de trois mois à compter de la création** de l'établissement. A défaut, le budget est réglé et rendu exécutoire par le représentant de l'Etat dans le département où est situé le siège de l'établissement public, sur avis public de la chambre régionale des comptes territorialement compétente, dans les conditions prévues aux premier et deuxième alinéas de l'article L. 1612-2.

Ces dispositions ne sont toutefois pas applicables quand le défaut d'adoption résulte de l'absence de communication à l'organe délibérant, dans les deux mois et demi suivant cette création, d'informations indispensables à l'établissement du budget. Dans ce cas, l'organe délibérant dispose de quinze jours après cette communication pour arrêter le budget.

Jusqu'à l'adoption du budget, l'ordonnateur du nouveau syndicat met en recouvrement les recettes et engage, liquide et mandate les dépenses selon les modalités fixées par l'article L.1612-1 du CGCT, en prenant pour référence la somme des montants inscrits aux derniers budgets des syndicats fusionnés. A cette fin, l'ordonnateur de l'EPCI fusionné est chargé d'établir un état consolidé des autorisations budgétaires ouvertes par les anciens syndicats fusionnés¹⁵ dans leurs budgets de l'exercice précédent afin de déterminer les montants dans la limite desquels il peut mandater les dépenses. Le comptable est en droit de payer les mandats et recouvrer les titres de recettes émis dans ces conditions.

Une circulaire conjointe des ministres chargés des collectivités territoriales et du budget précise les modalités selon lesquelles le nouvel EPCI finance ses dépenses dans l'attente du vote du budget :

- Création d'un syndicat au 1^{er} janvier

¹⁵ Pour faciliter cette opération, il est conseillé aux ordonnateurs de retenir une présentation par nature et une ventilation des crédits au niveau du chapitre (hors articles spécialisés prévus par le CGCT).

En application de l'article L. 5212-20 du CGCT, les EPCI sans fiscalité propre financent leurs activités par des contributions budgétaires des communes membres. La première année d'existence, l'EPCI sans fiscalité propre créé au 1^{er} janvier ne peut percevoir de contributions fiscalisées (alinéa 3 de l'article L. 5212-20).

- Création d'un syndicat en cours d'année

L'organe délibérant de l'EPCI créé en cours d'année doit adopter son budget dans un délai de trois mois à compter de la création de l'EPCI conformément aux dispositions des articles L. 1612-3 et L. 1612-20 du CGCT (uniquement pour les créations antérieures au 1^{er} octobre de l'année).

La première année de son existence, un EPCI sans fiscalité propre ne pouvant percevoir de contributions fiscalisées, les communes sont tenues de lui verser la première année des contributions budgétaires dans les conditions fixées par les statuts du groupement. Il s'agit pour elles de dépenses obligatoires.

Cas particulier : les syndicats mixtes ouverts ne peuvent être financés que par des contributions budgétaires des collectivités membres dans les conditions fixées par leurs statuts.

Comme tout EPCI nouvellement créé, le syndicat issu d'une fusion n'est pas soumis à l'obligation de la tenue d'un débat d'orientation budgétaire. En effet, le Conseil d'Etat a jugé à propos d'une commune que le conseil municipal n'était pas tenu de tenir un débat sur les orientations générales du budget l'année de son installation (CE, 13 août 2002, *Commune de Fontenay-le-Fleury*, n° 157092). Il a considéré que dans la mesure où le débat sur les orientations générales du budget doit avoir lieu dans les deux mois précédant l'examen du budget dans les conditions fixées par le règlement intérieur prévu à l'article L.2121-8 du CGCT et que ce règlement peut être adopté dans les 6 mois suivant l'installation du conseil municipal, il ne peut être reproché à ce dernier de ne pas avoir organisé un tel débat avant l'adoption de son budget primitif. Les articles relatifs au débat d'orientation budgétaire (article L. 2312-1) et au règlement intérieur (article L. 2121-8) étant applicables aux groupements par renvoi (articles L. 5211-36 et L. 5211-1), cette jurisprudence est transposable aux syndicats nouvellement créés.

S'agissant du vote du dernier compte administratif des syndicats fusionnés, dans la mesure où l'article L. 5212-27 du CGCT prévoit que l'ensemble des biens, droits et obligations des syndicats fusionnés sont transférés au syndicat issu de la fusion et que ce syndicat est substitué de plein droit aux anciens syndicats dans toutes leurs délibérations et tous leurs actes, il revient à l'organe délibérant du nouveau syndicat d'adopter le dernier compte administratif des syndicats fusionnés.

4.2. Les conséquences comptables

Dans le cadre d'une fusion¹⁶, l'ensemble des comptes mouvementés dans les groupements fusionnés est consolidé dans la nouvelle entité sans retour préalable dans les communes

¹⁶ Il en est de même en cas de substitution d'un nouvel EPCI à périmètre et compétences strictement identiques à ceux du syndicat. La procédure d'intégration de l'actif et du passif dans la comptabilité de l'EPCI substitué au syndicat pourra être

membres. Les comptes de chacun des groupements fusionnés sont repris, compte par compte, par opération d'ordre non budgétaire sur les masses budgétaires. Les résultats consolidés des groupements fusionnés apparaîtront dans la colonne « Transfert ou intégration des résultats par opération d'ordre non budgétaire » de l'état II-2 du compte de gestion du nouveau groupement.

Les résultats consolidés des EPCI fusionnés sont repris selon leur nature (investissement/fonctionnement) soit au budget principal soit par décision modificative du nouvel EPCI sur la ligne 001 de la section d'investissement recettes ou dépenses et sur la ligne 002 de la section de fonctionnement recettes ou dépenses selon que les **résultats consolidés de ces sections** présentent un excédent ou un déficit.

simplifiée dans la mesure où les comptes des communes retracent leurs droits et obligations vis à vis du nouvel EPCI qui sont identiques à ceux de l'ancien syndicat.