

Message envoyé par Christian Balestrieri, Maire de Proveysieux, le 31 juillet 2023 au bureau du conseil de légalité de la préfecture :

Bonjour,

Suite à mon appel téléphonique de ce matin, je souhaite avoir des informations au sujet des conditions d'une sortie du SIVOM du Néron pour la commune de Proveysieux.

Je joins à ma demande le courrier du Président du SIVOM et la réponse que je lui ai faite. Vous y trouverez les éléments de contexte que je résume ci-après :

Les communes urbaines financent le Sivom par la fiscalisation de leurs habitants alors que les communes rurales du balcon sud de Chartreuse participent depuis toujours par une contribution forfaitaire prise sur le budget des communes. Les besoins de financement, en particulier, la réhabilitation d'un gymnase sur l'une des communes urbaines justifieraient une augmentation des recettes dont les petites communes, non équipées et non concernées, devraient porter aussi la charge. L'idée retenue serait de fiscaliser les habitants des communes rurales à la même hauteur que ceux des communes urbaines.

Afin de peser dans la négociation, j'ai besoin de connaître des éléments de légalité :

- Pour modifier les modalités de contribution des communes, à quelles règles le Sivom doit-il se conformer?
- Peut-il changer les modalités de contribution des communes contre l'avis d'un de leurs membres co syndicaire?
- Quelles sont les conditions pour une sortie du Sivom ?
- Les emprunts contractés par le Sivom seraient-ils au passif de la commune partante.

Merci de me donner ces informations avant la réunion programmée pour le 14 septembre afin que je puisse disposer des arguments opposables.

Cordialement

Réponse du bureau du conseil de légalité de la Préfecture le 12 septembre 2023 :

Bonjour Monsieur le Maire,

En réponse à votre demande d'information du 31 juillet dernier, voici les éléments que nous sommes en mesure de vous apporter, en lien avec le bureau du conseil et du contrôle budgétaire :

- Concernant les modifications des modalités de contribution des communes à un syndicat intercommunal :

En vertu des articles L5212-19 et 20 du CGCT la participation financière des communes peut s'effectuer:

- soit par la budgétisation, qui implique la prévision dans le budget des communes de leur quote-part à verser au syndicat sous forme de contribution obligatoire;
- soit par la fiscalisation qui permet au syndicat de percevoir directement le produit des impositions directes locales des communes.

Si le premier mode de financement s'impose aux communes sans possibilité d'opposition, elles peuvent toutefois s'opposer à la fiscalisation et disposent pour ce faire d'un délai de 40 jours après proposition par le comité syndical.

I- Dans le cadre d'une contribution budgétaire, le calcul des quotes-parts des communes doit respecter deux principes :

- l'équilibre dans la répartition des charges en calculant les participations **sur la base de critères objectifs** à titre d'exemple, la population, la superficie communale, ou le potentiel fiscal des communes, constituent des critères objectifs.

- **l'égalité devant les charges publiques** : la clé de répartition doit permettre aux communes d'être traitées de façon équitable. L'assiette de la contribution et le mode de calcul ne doivent pas créer une charge anormale au détriment de certaines communes.

Selon une jurisprudence constante, le Conseil constitutionnel juge qu'aux termes de l'article 6 de la DDHC, "*le principe d'égalité ne s'oppose ni à ce que le législateur règle de façon différente des situations différentes, ni à ce qu'il déroge à l'égalité pour des raisons d'intérêt général, pourvu que, dans l'un et l'autre cas, la différence de traitement qui en résulte soit en rapport direct avec l'objet de la loi qui l'établit ; qu'il n'en résulte pas pour autant que le principe d'égalité oblige à traiter différemment des personnes se trouvant dans des situations différentes*".

Ainsi, la charge doit être proportionnée aux facultés contributives des contributeurs.

Comme énoncé plus haut, la population ou les conditions de ressources constituent par conséquent des critères objectifs qui respectent l'égalité devant les charges publiques.

II- Si l'option des collectivités porte sur la fiscalisation : le comité du syndicat peut décider de remplacer en tout ou partie de la contribution par le produit de la taxe d'habitation sur les résidences secondaires et autres locaux meublés non affectés à l'habitation principale, des taxes foncières et de la cotisation foncière des entreprises (art L5212-20 en vigueur depuis le 1/01/2023). En vertu des premier et deuxième alinéas de l'article 1609 quater du CGI, le comité d'un syndicat peut en effet décider de lever une part additionnelle aux quatre taxes directes locales en remplacement de tout ou partie de la contribution des communes associées. Dans ce cas, les taux de fiscalité applicables à leur profit sont déterminés proportionnellement aux recettes que chacune des impositions directes locales procure à la commune.

Le syndicat est lié par les décisions prises par les différentes communes membres en ce qui concerne les abattements et les différentes exonérations. De même, les taux plafonds que doivent respecter les communes membres sont diminués des taux votés par le groupement de l'année précédente.

Toutefois, comme indiqué supra, la mise en recouvrement de ces impôts ne peut être effectuée que si le conseil municipal,

obligatoirement consulté dans un délai de quarante jours, ne s'y est pas opposé en affectant d'autres ressources au paiement de sa quote-part.

A noter que les deux modalités de financement peuvent co-exister au sein du syndicat.

Lorsque le syndicat aura déterminé les modalités de contribution des communes membres (budgétisation ou/et fiscalisation), la modification des modalités de contributions financières des communes impliquera une modification statutaire dont la procédure est régie par les dispositions de l'article L.5211-20 du Code Général des Collectivités Territoriales (CGCT). Conformément à ces dispositions, il convient que le comité syndical délibère sur cette modification statutaire. Ensuite, celui-ci doit notifier la délibération adoptée au maire de chacune des communes membres. A compter de cette notification, le conseil municipal de chaque commune 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 dans les conditions de majorité qualifiée requise pour la création de l'établissement, c'est-à-dire que l'accord doit être exprimé par deux tiers au moins des conseillers municipaux des communes intéressées représentant plus de la moitié de la population totale de celles-ci, ou par la moitié au moins des conseils municipaux des communes représentant les deux tiers de la population. De plus, cette majorité doit nécessairement comprendre les conseils municipaux des communes dont la population est supérieure au quart de la population totale concernée. Enfin, lorsque toutes ces conditions seront réunies il reviendra au représentant de l'État dans le département de prendre, par arrêté, la décision de modification statutaire.

- Concernant les procédures de retrait d'une commune d'un syndicat intercommunal :

Il convient de distinguer la procédure de retrait de droit commun, des procédures de retrait dérogatoire.

I- La procédure de retrait de droit commun

Les règles relatives à la procédure de retrait d'une commune d'un syndicat dont elle est membre sont précisées à l'article L.5211-19 du CGCT. Celui-ci dispose qu' *"une commune peut se retirer de l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI), (...), dans les conditions prévues à l'article L.5211-25-1, avec le consentement de l'organe délibérant de l'établissement. A défaut d'accord entre l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale et le conseil municipal concerné sur la répartition des biens ou du produit de leur réalisation et du solde de l'encours de la dette visés au 2° de l'article L. 5211-25-1, cette répartition est fixée par arrêté du ou des représentants de l'État dans le ou les départements concernés. Cet arrêté est pris dans un délai de six mois suivant la saisine du ou des représentants de l'État dans le ou les départements concernés par l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale ou de l'une des communes concernées.*

Le retrait est subordonné à l'accord des conseils municipaux exprimé dans les conditions de majorité requises pour la création de l'établissement. Le conseil municipal de chaque commune membre dispose d'un délai de trois mois à compter de la notification de la délibération de l'organe délibérant au maire pour se prononcer sur le retrait envisagé. A défaut de délibération dans ce délai, sa décision est réputée défavorable.

(...) La décision de retrait est prise par le ou les représentants de l'État dans le ou les départements concernés (...)".

Il résulte de ces dispositions que le retrait d'une commune d'un EPCI, tel que le SIVOM du Néron, requiert une demande de la commune souhaitant se retirer, exprimée par voie de délibération, et le consentement de l'organe délibérant de l'EPCI dont la commune envisage de se retirer. Par ailleurs, le retrait est subordonné à l'accord des conseils municipaux exprimé dans les conditions de majorité requises pour la création du syndicat (même majorité que celle décrite ci-dessus dans le cadre de la procédure de modification des modalités de contribution des communes, cf. supra). Le conseil municipal de chaque commune membre dispose d'un délai de 3 mois, à compter de la notification de la délibération de l'organe délibérant au maire, pour se prononcer sur le retrait envisagé. Toutefois, à défaut de délibération dans ce délai, sa décision est réputée défavorable.

Par ailleurs, il convient de préciser que la loi dite "engagement et proximité" du 27 décembre 2019, a introduit l'article L.5211-39-2 dans le CGCT, qui a rendu obligatoire la réalisation d'une étude d'impact préalable. En effet, aux termes de cet article, en cas de "retrait d'une commune dans les conditions prévues aux articles L.5211-19 (...) l'auteur de la demande ou de l'initiative élabore un document présentant une estimation des incidences de l'opération sur les ressources et les charges ainsi que sur le personnel des communes et EPCI concernés, dont le contenu est précisé par décret.

Le cas échéant, le ou les représentants de l'État dans le ou les départements concernés fournissent à l'auteur de la demande ou de l'initiative les informations nécessaires à l'élaboration de ce document.

Celui-ci est joint à la saisine du conseil municipal des communes et de l'organe délibérant du ou des établissements publics de coopération intercommunale appelés à rendre un avis ou une décision sur l'opération projetée. Il est également joint, le cas échéant, à la saisine de la ou des commissions départementales de la coopération intercommunale concernées.

« Ce document est mis en ligne sur le site internet des établissements publics de coopération intercommunale et de chaque commune membre concernés, lorsque ce dernier existe. »

Le décret n°2020-1375 du 12 novembre 2020, pris pour l'application de l'article L. 5211-39-2 du CGCT, a introduit au sein du code précité les articles D.5211-18-2 et D. 5211-18-3 précisant le contenu du document d'incidences :

- Article D. 5211-18-2 du CGCT : « *Le document prévu à l'article L. 5211-39-2 décrit, à la date de la demande ou de l'initiative, toutes choses égales par ailleurs, et sur la base des informations communiquées, les incidences de la mise en œuvre de l'opération envisagée sur les ressources et les charges des communes et établissements publics de coopération intercommunale concernés.*

Le document évalue les impacts potentiels sur les dépenses des communes et établissements publics de coopération intercommunale concernés, en section de fonctionnement et en section d'investissement. Il décrit, notamment, l'impact estimé sur les dépenses de personnel, les flux financiers croisés et les dépenses liées aux emprunts.

Il évalue les impacts potentiels sur les recettes des communes et établissements publics de coopération intercommunale concernés, en section de fonctionnement et en section d'investissement. Il décrit, notamment, l'impact estimé sur les dotations, la fiscalité, les fonds de péréquation et l'emprunt.

Il indique, le cas échéant, une clé de répartition estimative de l'actif et du passif entre les communes et établissements publics concernés par la demande ou l'initiative. »

- Article D. 5211-18-3 du CGCT : « *Le document prévu à l'article L. 5211-39-2 décrit, à la date de la demande ou de l'initiative et sur la base des informations communiquées, les effets de la mise en œuvre de l'opération envisagée sur l'organisation des services des communes*

ou des établissements publics de coopération intercommunale concernés ainsi que sur les personnels affectés dans ces services.

Il indique, le cas échéant, si ces opérations déclenchent des transferts de personnels ou la mise à disposition de tout ou partie de services.

Il indique, le cas échéant, une clé de répartition estimative des personnels entre les communes et établissements publics concernés par la demande ou l'initiative.

Il précise le nombre de fonctionnaires et d'agents contractuels concernés et, s'agissant des agents titulaires, leur cadre d'emplois. »

Par la suite, lorsque l'organe délibérant de l'EPCI donne son accord et que les conditions de majorité qualifiée requises sont réunies, le Préfet pourra décider du retrait de la commune, étant précisé que ce dernier dispose d'un pouvoir discrétionnaire pour apprécier la demande de retrait. Il convient d'ajouter que si le projet de modification de périmètre du syndicat diffère des propositions du schéma départemental de coopération intercommunale, il est préconisé de consulter la commission départementale de la coopération intercommunale (CDCI), préalablement à l'édition de l'arrêté de retrait.

En revanche, le Préfet a compétence liée pour refuser le retrait lorsque l'organe délibérant de l'EPCI ne donne pas son accord ou la double majorité des communes favorables au retrait n'est pas réunie.

Il convient toutefois de préciser que le législateur a prévu, par dérogation à la procédure de retrait de droit commun, trois autres procédures de retrait.

II- Les procédures de retrait dérogatoire

Celles-ci sont prévues aux articles L. 5212-29 à L. 5212-30 du CGCT.

-L'article L.5212-29 : cette procédure peut être mise en œuvre lors de modification de la réglementation ou de la situation de la commune membre au regard de cette réglementation, rendant la participation de la commune au syndicat sans objet. Étant précisé que cette modification doit résulter d'une cause "étrangère" et extérieure au syndicat et à ses membres, telle qu'une modification législative ou réglementaire.

-L'article L.5212-29-1 : cette procédure peut être mise en œuvre lorsque le retrait de la commune est motivé par la volonté d'adhérer ou de transférer des compétences à une communauté de communes.

-L'article L.5212-30 : Cette procédure est applicable uniquement aux communes adhérant depuis six ans au moins au syndicat concerné.

Aux termes de ces dispositions, "*Lorsqu'une commune estime que les dispositions statutaires relatives à la représentation des communes au comité du syndicat, ou aux compétences exercées par le syndicat, ou à la contribution des communes aux dépenses du syndicat, sont de nature à compromettre de manière essentielle son intérêt à participer à l'objet syndical, elle peut demander la modification des dispositions statutaires en cause dans les conditions prévues dans chaque cas par le présent code.*

Lorsqu'une modification des dispositions statutaires relatives à la représentation des communes au comité du syndicat, ou aux compétences exercées par le syndicat, ou à la contribution des communes aux dépenses du syndicat, est de nature à compromettre de manière essentielle son intérêt à participer à l'objet syndical, la commune peut, dans un délai de six mois à compter de la modification, demander son retrait du syndicat dans les conditions prévues dans chaque cas par le présent code. A défaut de décision favorable dans un délai de six mois, la commune peut demander au représentant de l'État dans le département après avis de la commission départementale de la coopération intercommunale réunie dans la formation prévue au second alinéa de l'article L. 5211-45 d'autoriser son retrait du syndicat. L'avis de la commission départementale de la coopération intercommunale est réputé négatif s'il n'a pas été rendu à l'issue d'un délai de deux mois (...)"

III- les conséquences patrimoniales et financières du retrait

Concernant la procédure de retrait de droit commun, en vertu de l'article L.5211-19 du CGCT, l'accord des parties doit se manifester sur le principe même du retrait et sur ses suites pratiques. En effet, la commune sortante et l'EPCI doivent s'accorder sur une répartition équitable de l'ensemble de l'actif et du passif, conformément aux dispositions de l'article L.5211-25-1 du CGCT.

Cet article distingue deux types de biens concernés :

1/ Les biens mis à disposition par la commune au profit de l'EPCI

Le 1° de l'article L.5211-25-1 du CGCT dispose que : "*Les biens meubles et immeubles mis à la disposition de l'établissement bénéficiaire du transfert de compétences 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 restituée à la commune propriétaire*".

Ainsi, les biens mis à disposition, tout comme les obligations attachées (un encours de dette par exemple), seront restitués aux communes propriétaires.

2/ Les biens acquis ou réalisés par l'EPCI postérieurement au transfert de compétence

Le 2° de l'article L.5211-25-1 du CGCT dispose que : "*Les biens meubles et immeubles acquis ou réalisés postérieurement au transfert de compétences sont répartis entre les communes qui reprennent la compétence ou entre la commune qui se retire de l'établissement public de coopération intercommunale et l'établissement ou, dans le cas particulier d'un syndicat dont les statuts le permettent, entre la commune qui reprend la compétence et le syndicat de communes. Il en va de même pour le produit de la réalisation de tels biens, intervenant à cette occasion. Le solde de l'encours de la dette contractée postérieurement au transfert de compétences est réparti dans les mêmes conditions entre les communes qui reprennent la compétence ou entre la commune qui se retire de l'établissement public de coopération intercommunale ou, le cas échéant, entre la commune et le syndicat de communes. A défaut d'accord entre l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale et les conseils municipaux des communes concernés, cette répartition est fixée par arrêté du ou des représentants de l'État dans le ou les départements concernés. Cet arrêté est pris dans un délai de six mois suivant la saisine du ou des représentants de l'État dans le ou les départements concernés par l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale ou de l'une des communes concernées.*"

Les biens acquis ou réalisés par l'EPCI postérieurement au transfert de compétence , c'est-à-dire les biens dont l'EPCI est propriétaire, ainsi que les obligations attachées, doivent donc être répartis entre l'EPCI et la commune sortante.

À défaut d'accord entre l'EPCI et la commune sortante sur la répartition des biens ou du produit de leur réalisation et du solde de l'encours de la dette visés au 2° de l'article L. 5211-25-1 précité, cette répartition est fixée par arrêté du représentant de l'État dans un délai de 6 mois suivant la saisine par l'organe délibérant de l'EPCI ou de la commune concernée.

Ainsi, le patrimoine immobilier, les emprunts et les contrats de toute nature mis à disposition par une commune à l'EPCI seront restitués à la commune propriétaire.

Pour le patrimoine immobilier, les emprunts et les contrats de toute nature acquis ou réalisés postérieurement au transfert de compétences par l'EPCI, un accord doit être recherché pour une clé de répartition cohérente, au prorata par exemple (selon la date de sortie de la commune).

Par ailleurs, s'agissant des contrats, le dernier alinéa de l'article L.5211-25-1 du CGCT précise que : *"Les contrats sont exécutés dans les conditions antérieures jusqu'à leur échéance, sauf accord contraire des parties. La substitution de personne morale aux contrats conclus par les établissements publics de coopération intercommunale n'entraîne aucun droit à résiliation ou à indemnisation pour le cocontractant. L'établissement public de coopération intercommunale qui restitue la compétence informe les cocontractants de cette substitution".*

S'agissant des procédures de retrait dérogatoire, les articles L.5212-29 et L.5212-30 du CGCT disposent que : *"Les biens meubles et immeubles mis à la disposition du syndicat par la commune sont restitués à celle-ci, ainsi que les droits et obligations qui s'y rattachent. Le solde de l'encours de la dette afférente à ces biens, éventuellement transféré à l'établissement public de coopération intercommunale par la commune et non remboursé à la date du retrait, est simultanément repris à sa charge par la commune.*

Pour les biens acquis ou réalisés par le syndicat postérieurement à l'adhésion de la commune et les emprunts destinés à les financer, à défaut d'accord entre les communes, le ou les représentants de l'État dans le ou les départements fixent les conditions du retrait, après avis du comité du syndicat et du conseil municipal de la commune intéressée. Le retrait peut être subordonné à la prise en charge par la commune d'une quote-part des annuités de dette afférentes aux emprunts contractés par le syndicat pendant la période où la commune en était membre."

Tels sont les éléments que nous sommes en mesure de vous apporter.

Notre bureau ainsi que le bureau du conseil et du contrôle budgétaire, compétent pour toute question relative aux conséquences financières du retrait d'une commune d'un syndicat et en copie du présent mail, demeurons à votre disposition pour tout renseignement complémentaire.

Cordialement,

Préfecture de l'Isère
Direction des relations avec les collectivités
Bureau du conseil et du contrôle de légalité
Section intercommunalité et institutions locales