

LA DISSOLUTION DES EPCI ET DES SYNDICATS MIXTES

La loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales (loi RCT) a profondément modifié la procédure administrative de dissolution et de liquidation des EPCI et des syndicats mixtes : d'une part en élargissant les cas de dissolution des groupements et en particulier des syndicats et des syndicats mixtes, d'autre part en réformant la procédure administrative de liquidation des EPCI et des syndicats mixtes dissous.

1. LA DISSOLUTION DES SYNDICATS ET DES EPCI A FISCALITE PROPRE

1.1 La dissolution des syndicats de communes et des syndicats mixtes fermés

En remarque liminaire, il convient de rappeler que les solutions développées dans le présent 1.1 s'appliquent également aux syndicats mixtes fermés du fait du renvoi général du premier alinéa de l'article L. 5711-1 aux dispositions communes aux EPCI, qui comprend notamment les articles L. 5212-33 et L. 5212-34 relatifs à la dissolution d'EPCI.

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

- lorsque le syndicat n'a plus d'objet, soit parce que :
 - la durée pour laquelle il avait été institué a expiré ;
 - la mission qui lui avait été confiée a été accomplie ;
 - en raison du transfert des services qu'il avait vocation à assurer à un EPCI à fiscalité propre ou à un syndicat mixte. Dans ce dernier cas, il est prévu l'adhésion automatique au syndicat mixte des communes du syndicat de communes dissous et la substitution du premier au second (dans les conditions fixées à l'article L. 5711-4 du CGCT pour la substitution d'un syndicat mixte à un syndicat mixte dissous).
- lorsque le syndicat ne compte plus qu'une seule commune, ce qui lui fait perdre son caractère intercommunal (innovation due à l'article 47 de RCT).

L'article L. 5212-33 prévoit un autre cas où le préfet a compétence liée pour prendre l'arrêté de dissolution : il s'agit de l'hypothèse où l'ensemble des conseils municipaux des communes membres demandent la dissolution.

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

- à la demande d'une majorité des conseils municipaux des communes membres du syndicat. Dans ce cas, la loi prévoit que la dissolution est prononcée par un arrêté du ou des préfets dans le ou les départements concernés (article L. 5212-33) ;
- par décision du Premier ministre, sans qu'aucune consultation préalable du comité syndical, ni des communes concernées ne soit juridiquement requise. La dissolution prend alors la forme d'un décret, lequel doit faire l'objet d'un avis conforme du Conseil d'État (article L. 5212-33) ;
- à la suite du constat par le préfet de l'inactivité du syndicat depuis deux ans au moins. Il peut être dissous par arrêté du ou des préfets dans le ou les départements concernés après avis des conseils municipaux des communes membres. Cet avis est réputé favorable s'il n'a pas été rendu à l'issue d'un délai de trois mois suivant la notification de la proposition de dissolution faite par le ou les représentants de l'Etat (article L. 5212-34).

Dans tous les cas ci-dessus, l'acte réglementaire précisant les modalités de liquidation du syndicat de communes dissous doit respecter les règles, non seulement en matière de répartition des biens (article L. 5211-25-1 du CGCT), mais aussi pour la reprise des résultats de l'EPCI dissous par les communes qui en étaient membres, ainsi que pour l'établissement de son compte administratif, au besoin avec l'aide d'un liquidateur désigné dans l'acte de dissolution (article L. 5211-26 du même code).

1.2 La dissolution des syndicats mixtes ouverts

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

Ainsi, sera dissous de plein droit, donc sans consultation des membres et sans pouvoir d'appréciation du préfet, en respectant les règles fixées par l'article L. 5211-26 du CGCT, le syndicat mixte ouvert :

- dont la durée d'activité prévue est arrivée à expiration ;
- dont l'opération qu'il avait pour objet de conduire est achevée ;
- qui ne compte plus qu'un seul membre.

De plus, le syndicat mixte ouvert peut être dissous :

- d'office, donc sans consultation des personnes morales qui le constituent par arrêté motivé du préfet du département siège du syndicat (article L5721-7)
- à la demande motivée de la majorité des personnes morales qui le composent par arrêté motivé du préfet du département siège du syndicat (article L5721-7) ;
- lorsqu'il n'exerce plus aucune activité depuis deux ans au moins. Il peut être dissous par arrêté du préfet du département siège du syndicat après avis de chacun

de ses membres. Cet avis est réputé favorable s'il n'a pas été rendu à l'issue d'un délai de trois mois suivant la notification de la proposition de dissolution faite par les représentants de l'Etat (article L.5721-7-1).

Ces deux derniers cas de dissolution sont soumis à l'appréciation du préfet, qui peut ainsi, sur décision motivée, opposer un refus à la demande dont il est saisi.

Quelle que soit l'hypothèse de dissolution, de plein droit ou facultative, cette dissolution prend nécessairement la forme d'un arrêté préfectoral. La formalité de la prise d'un décret a été supprimée pour les syndicats mixtes ouverts par le législateur de façon à en faciliter la mise en œuvre.

1.3 Les pouvoirs temporaires du préfet prévus par la loi de réforme des collectivités territoriales en matière de dissolution de syndicats

Le préfet dispose, dans le cadre de pouvoirs temporaires prévus par l'article 61 de la loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010, à partir de la publication du schéma départemental de coopération intercommunale (SDCI) ou au plus tard à partir du 1^{er} janvier 2012 et jusqu'au 1^{er} juin 2013 de la possibilité de dissoudre tout syndicat de communes ou syndicat mixte fermé.

Jusqu'au 31 décembre 2012, le préfet doit proposer les mesures de dissolution de syndicats prévues dans le SDCI.

Il peut également proposer la dissolution d'un syndicat alors que le schéma n'aurait pas été adopté, sous réserve de respecter les objectifs et orientations mentionnées au II et III de l'article L. 5210-1-1. Dans ce cas, même en l'absence de SDCI au sens de la loi (c'est-à-dire en l'absence de SDCI adopté au 31 décembre 2011), et du fait des modifications apportés à l'article 61 de la loi de réforme des collectivités territoriales par l'article 1^{er} de la loi n° 2012-281 du 29 février 2012, le préfet doit consulter la CDCI qui dispose d'un droit d'amendement à la majorité des deux tiers de ses membres.

Il peut enfin proposer une dissolution d'un syndicat qui ne figurerait pas dans le schéma à condition de respecter les objectifs et orientations de l'article L. 5210-1-1. Dans cette hypothèse, il doit consulter la CDCI et intégrer à la proposition les modifications adoptées par la CDCI à la majorité des deux tiers de ses membres.

Le préfet notifie son intention de dissoudre au président du syndicat afin de recueillir l'avis du comité syndical, ainsi qu'aux maires et aux présidents de chacun des membres du syndicat afin de recueillir l'accord du conseil municipal ou de l'organe délibérant.

Les conseils municipaux ou les organes délibérants disposent d'un délai de trois mois à compter de la notification pour se prononcer sur la dissolution envisagée. A défaut de délibération dans ce délai, l'avis est réputé favorable.

La dissolution du syndicat est prononcée par arrêté du ou des préfets dans le ou les départements concernés, après accord des organes délibérants des membres du syndicat. Cet accord doit être exprimé par la moitié au moins des organes délibérants des membres du syndicat, représentant la moitié au moins de la population totale de ceux-ci, y compris le conseil municipal de la commune dont la population est la plus nombreuse si cette dernière représente au moins le tiers de la population totale.

A défaut d'accord des membres du syndicat et sous réserve de l'achèvement de la procédure de consultation, le ou les préfets dans le ou les départements concernés peuvent, à compter de l'achèvement de la procédure de consultation et jusqu'au 1^{er} juin 2013, par décision motivée, après avis de la CDCI qui se prononce dans un délai d'un mois, dissoudre le syndicat. Le préfet se conforme aux nouvelles propositions adoptées par la CDCI à la majorité des deux tiers de ses membres. Sous réserve de l'appréciation du juge, on peut considérer que le préfet peut ainsi prendre, jusqu'au 1^{er} juin 2013, l'arrêté (ou selon les cas le décret) visé par le I de l'article L. 5211-26 du CGCT portant fin de l'exercice des compétences et, si les conditions de liquidation sont réunies, portant dissolution du syndicat. Le cas échéant, un deuxième arrêté, prévu dans les conditions du II de l'article L. 5211-26 précité, pourra être pris postérieurement au 1^{er} juin 2013.

1.4 La dissolution des EPCI à fiscalité propre

1.4.1 La dissolution des communautés de communes

Le préfet a compétence liée pour dissoudre la CC (article L. 5214-28), sans consultation des communes membres :

- à l'expiration de la durée fixée par la décision institutive ;
- ou lorsqu'elle ne compte plus qu'une seule commune membre.

Le préfet a également compétence liée pour dissoudre la CC lorsque la demande émane de l'ensemble des conseils municipaux intéressés.

De surcroît, les articles L. 5214-28 et L. 5214-29 prévoient quatre cas où la CC peut-être dissoute à l'appréciation de l'autorité administrative compétente :

- soit sur demande motivée de la majorité des conseils municipaux, par arrêté du ou des préfets dans le ou les départements concernés (article L. 5214-28) ;
- soit, si la CC a opté pour un régime de fiscalité professionnelle unique, à la demande des conseils municipaux, à la majorité qualifiée requise pour la création (soit la moitié des conseils municipaux représentant les deux tiers de la population ou les deux tiers des conseils municipaux représentant la moitié de la population, y compris le conseil municipal de la commune dont la population est la plus nombreuse, lorsque celle-ci est supérieure au quart de la population totale concernée). La dissolution s'opère par arrêté du ou des préfets dans le ou les départements concernés (article L. 5214-28) ;

- soit d'office, par un décret rendu sur l'avis conforme du Conseil d'Etat (article L. 5214-28) ;
- soit, si la CC n'exerce aucune activité depuis au moins deux ans, après avis des conseils municipaux des communes membres. Cet avis est réputé favorable s'il n'a pas été rendu à l'issue d'un délai de trois mois. La dissolution s'opère par arrêté du ou des représentants de l'Etat dans le ou les départements concernés (article L5214-29).

1.4.2 La dissolution des communautés d'agglomération

Deux cas seulement sont prévus (article L. 5216-9).

L'autorité administrative a compétence liée pour dissoudre la CA par décret en Conseil d'Etat :

- lorsque celle-ci ne compte plus qu'une seule commune membre, sans consultation de la commune en question ;
- ou sur la demande des conseils municipaux des communes à la majorité qualifiée suivante, soit la moitié des conseils municipaux représentant les deux tiers de la population ou les deux tiers des conseils municipaux représentant la moitié de la population avec droit de veto de la commune dont la population est supérieure à la moitié de la population totale de la CA.

1.4.3 La dissolution des communautés urbaines et des métropoles

Deux cas, là encore, seulement sont prévus (article L. 5215-42 pour les communautés urbaines et, par renvoi de l'article L. 5217-8 à l'article L. 5215-42 pour les métropoles).

L'autorité administrative a compétence liée pour dissoudre la CU ou la métropole par décret en Conseil des ministres :

- lorsque celle-ci ne compte plus qu'une seule commune membre, sans consultation de la commune en question ;
- ou sur la demande des conseils municipaux des communes à la majorité qualifiée suivante, soit la moitié des conseils municipaux représentant les deux tiers de la population ou les deux tiers des conseils municipaux représentant la moitié de la population avec droit de veto de la commune dont la population est supérieure à la moitié de la population totale de la CU.

Un décret en Conseil d'Etat détermine les conditions dans lesquelles la CU ou la métropole est liquidée.

1.5 Conséquences des dissolutions sur les archives des EPCI

Les EPCI produisent des archives publiques soumises à des dispositions législatives et réglementaires. Dans le cadre du contrôle scientifique et technique de l'Etat sur ces archives, les directeurs des services départementaux d'archives se rapprocheront des

structures à dissoudre pour leur apporter aide et conseils. Si le préfet le juge utile, il pourra les associer à la rédaction du décret ou de l'arrêté. Il pourra mentionner la dévolution des archives des structures vouées à la dissolution dans l'acte de dissolution.

Les directeurs des services départementaux d'archives pourront conseiller aux structures destinées à la dissolution de saisir l'occasion pour éliminer les documents dépourvus d'utilité administrative ou d'intérêt historique ou scientifique après avoir obtenu le visa réglementaire délivré par le directeur du service départemental d'archives territorialement compétent conformément aux articles L. 212-2, L. 212-3, R. 212-14 et R. 212-51 du code du patrimoine, ainsi que pour procéder à des versements au service départemental.

Lors de la procédure de dissolution, il faudra donc systématiquement veiller à ce que les archives soient versées à un service public d'archives qui sera celui de l'organisme qui succède à la structure dissoute ou selon le cas ceux des communes qui reprennent les compétences ou un de ceux-ci.

Les syndicats ou EPCI concernés assumeront l'ensemble des frais liés à ces opérations de tri et de préparation de versement.

2. CONSEQUENCES DE LA DISSOLUTION SUR LES PERSONNELS

Les lois et règlements garantissent les droits des agents en cas de dissolution. En outre les autorités territoriales doivent veiller à la qualité du dialogue social et des mesures d'accompagnement. Dans le détail cependant, les règles diffèrent selon la nature juridique de l'établissement qui est dissous.

La présente fiche précise les règles applicables aux personnels en fonction de la nature de l'établissement concerné par une dissolution (2.1) puis les règles communes applicables quelle que soit la nature de la structure concernée (2.2).

2.1. – Les règles applicables aux personnels en fonction de la nature de l'établissement concerné par la dissolution.

Quatre ensembles de structures sont à distinguer au regard des règles applicables aux personnels lors de dissolution, fixées par le CGCT :

- 1 – les syndicats de communes, les communautés de communes et les communautés d'agglomération ;
- 2 – les syndicats mixtes fermés ;
- 3 – les syndicats mixtes ouverts ;
- 4 – les communautés urbaines et les métropoles.

2.1.1 La situation particulière des agents dans les cas de dissolution d'un syndicat de communes¹, d'une communauté de communes² et d'une communauté d'agglomération³.

Les dispositions applicables aux agents pour les structures précitées sont formulées dans les mêmes termes par le CGCT :

« La répartition des personnels concernés entre les communes membres est soumise, pour avis, aux commissions administratives paritaires compétentes. Elle ne peut donner lieu à un dégageant des cadres. Les personnels concernés sont nommés dans un emploi de même niveau et en tenant compte de leurs droits acquis. Les communes attributaires supportent les charges financières correspondantes. ».

➤ Compétences respectives des communes et du préfet pour répartir les agents entre les communes membres

L'un des principes dégagés des dispositions générales organisant les dissolutions de ces structures intercommunales est qu'un accord entre les communes pour la répartition des personnels est à rechercher mais n'est pas obligatoire.

Aux termes des articles L. 5212-33 (syndicats), L. 5214-28 (communautés de communes) et L.5216-9 (communautés d'agglomération), l'arrêté préfectoral de dissolution détermine les conditions dans lesquelles le syndicat ou la communauté est liquidé (dans certains cas il s'agit d'un décret de dissolution ; cependant et pour la clarté du développement il ne sera plus fait référence, dans la suite de la présente rubrique, qu'à l'arrêté préfectoral).

La juridiction administrative (CAA Nancy, 2 juin 2008, commune de Wittelsheim, req; n° 07NC00596 ; TA Nancy, 02247, 1^{er} octobre 2002, communes de Belrupt, Belleray et Dugny-sur-Meuse) a jugé que la répartition des agents fait partie intégrante des conditions de liquidation et relève donc de l'arrêté de dissolution. A la suite de la dissolution d'un syndicat et alors que le préfet s'était abstenu de répartir le personnel entre ses membres, le juge des référés du tribunal administratif de Versailles, saisi par un agent qui n'avait été pas été repris par une commune, a enjoint à la commune « *de procéder à la réintégration provisoire de Mme X... dans ses effectifs et jusqu'à l'intervention de la décision du préfet arrêtant les modalités de réaffectation du personnel, et , d'autre part, de saisir le préfet en vue de déterminer les conditions de réaffectation des personnels du syndicat dissous en application des dispositions de l'article L. 5721-7 du code général des collectivités territoriales* » (ordonnance 1100678 du 2 mars 2011). Cette dernière affaire concernait un syndicat mixte ouvert, mais la solution est transposable aux syndicats intercommunaux et aux communautés d'agglomération et de communes, car la rédaction de l'article L. 5721-7 cité par le

1 Article L 5212-33 du CGCT.

2 Article L. 5214-28 du CGCT.

3 Article L. 5216-9 du CGCT.

tribunal est identique à celle des articles L. 5212-33, L. 5214-28 et L.5216-9 applicables à ces syndicats intercommunaux et communautés.

Il résulte de ce qui précède que la répartition des agents entre les communes doit être prononcée par arrêté préfectoral, sur la base d'un accord entre les communes ou, à défaut d'accord, d'un arbitrage du préfet.

En pratique, avant même que la répartition des personnels concernés entre les communes membres ne soit soumise, pour avis, aux commissions administratives paritaires (CAP) compétentes, cette question doit faire l'objet d'un dialogue préalable entre tous les employeurs susceptibles d'accueillir des fonctionnaires de la structure dissoute.

Toutes les démarches et discussions utiles à la recherche d'un accord doivent être conduites dans un délai compatible avec la réunion des CAP correspondantes afin que la dissolution puisse prendre effet à la même date que le redéploiement des fonctionnaires vers les communes attributaires.

Cas particulier d'une dissolution donnant lieu à deux arrêtés :

La loi du 16 décembre 2010 a modifié l'article L. 5211-26 pour permettre au préfet de procéder à la dissolution en deux temps si les conditions de la liquidation ne sont pas réunies d'emblée. Dans ce cas, un premier arrêté met fin à l'exercice des compétences, à la perception des recettes fiscales et à la perception des dotations de l'Etat ; un deuxième arrêté constate la répartition de l'actif et du passif au terme des opérations de liquidation (cf. à cet égard la troisième partie de la présente fiche).

Il s'ensuit que, dans l'intervalle entre la prise d'effet du premier arrêté et le deuxième arrêté, l'activité du syndicat se limite aux opérations nécessaires à sa liquidation. En particulier, il n'exerce plus ses compétences ; celles-ci incombent aux communes. Par conséquent la répartition du personnel sera édictée par le premier arrêté et sera effective à la date d'effet de ce même arrêté.

En pratique, il est possible que, pendant l'intervalle entre les deux arrêtés, certains agents ne puissent être réaffectés qu'à l'issue des opérations de liquidation, notamment parce que leur présence resterait nécessaire pour les exécuter. Dans ce cas, le premier arrêté maintiendra provisoirement ces agents auprès du syndicat. Ils rejoindront leur commune d'affectation lorsque leur présence ne sera plus utile, et, en tout état de cause, au terme des opérations de liquidation.

➤ Règle de non dégageant des cadres.

La règle de non dégageant des cadres protège tous les fonctionnaires, qu'il s'agisse de fonctionnaires en position d'activité, en position de détachement dans un corps de la fonction publique d'Etat ou de la fonction publique hospitalière, en position de congé parental ou en disponibilité. Les fonctionnaires indisponibles physiquement placés en congés de maladie, pour un accident ou en raison d'une maladie imputable au service, en

congé de maternité, en congé de paternité ou d'adoption au moment de la dissolution, sont également protégés.

Cette règle doit être lue comme la reprise obligatoire de tous les fonctionnaires concernés par la dissolution de la structure, sans possibilité de licenciement.

Par contre, cette règle ne peut pas concerner les agents non titulaires puisque, n'appartenant pas à un cadre d'emplois, ils ne peuvent être délogés des cadres. La jurisprudence l'a confirmé, notamment dans un arrêt de la cour administrative d'appel de Bordeaux, du 13 octobre 2003, (n°00BX00403). La cour a considéré que la règle du non délogement des cadres ne concerne que les fonctionnaires.

Cependant, il va de soi que les communes doivent s'attacher, à chaque fois que cela est possible, à reprendre les agents contractuels notamment pour les titulaires d'un contrat à durée indéterminée.

Dans l'hypothèse où ce ne serait pas le cas, le respect des procédures prévues en l'espèce aux articles 40 à 42 du décret n° 88-145 du 15 février 1988⁴ permet à l'agent non titulaire 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.

L'indemnité de licenciement à laquelle a droit l'agent non titulaire se calcule conformément aux articles 46 à 48 du décret n°88-145. Elle est versée en un seul versement.

S'agissant du paiement de l'aide au retour à l'emploi calculée selon les règles de la convention du 6 mai 2011 relative à l'indemnisation du chômage ainsi que de son règlement général annexé, deux cas de figure doivent être envisagés.

En premier lieu, si l'établissement dissous adhère au régime de l'assurance chômage pour ses agents non-titulaires, c'est à ce régime d'assurance chômage que revient la charge et le paiement des allocations chômage, sous réserve de l'application des règles de coordination mentionnées aux articles R.5424-2 et suivants du Code du travail.

En second lieu, si l'établissement dissous était en auto-assurance pour ses agents non-titulaires, c'est à lui que revient la charge de financer les allocations chômage des agents dont il prononce le licenciement, sous réserve de l'application des règles de coordination sus-évoquées.

⁴ L'article 40 du décret de 1988 relatifs aux agents non titulaires de la fonction publique territoriale prévoit 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.

Les sommes qui n'ont pas été réglées avant la dissolution constituent un élément du passif de l'établissement dissous. A ce titre, et conformément aux articles L. 5211-25-1 et L. 5211-26, ces dettes sont réparties entre les communes par arrêté préfectoral, sur la base d'un accord entre les communes, ou, à défaut d'accord, d'un arbitrage du préfet. Dans le cas où la dissolution donne lieu à deux arrêtés successifs (cf. sur ce point la troisième partie de la présente fiche), ces dettes sont apurées pendant la phase de liquidation. Le solde éventuel est réparti entre les communes par le deuxième arrêté.

En pratique, lorsque l'allocation chômage doit être servie après l'achèvement de la liquidation, l'une des communes se chargera de verser l'allocation et les autres lui avanceront ou lui rembourseront leur part.

➤ Règles de répartition des agents entre les communes.

En l'absence de dispositions légales plus précises, il appartient aux communes, dans le cadre de l'accord qu'elles doivent rechercher, ou au préfet, s'il est conduit à arbitrer en l'absence d'accord, de fixer des règles équitables de répartition. Les modalités de répartition envisageables sont donc diverses.

A titre d'exemple, il est possible de s'inspirer, par analogie, des principes posés par le CGCT s'agissant notamment des conditions dans lesquelles s'opère la liquidation⁵. Ainsi, les emplois des fonctionnaires qui avaient été mis à disposition à l'origine du transfert de compétence auprès de la structure intercommunale pourraient être restitués aux communes antérieurement compétentes. De fait, la discussion ne porterait, *in fine*, que sur les emplois directement recrutés par la structure dissoute.

Une autre option consisterait à fixer une clef de répartition identique à celle retenue pour la répartition des biens meubles et immeubles⁶.

Pour le règlement des situations individuelles, il conviendra de tenir compte des profils des agents et des compétences professionnelles recherchées par les communes membres.

En tout état de cause, la répartition appelle une démarche de reclassement dans le cadre d'un dialogue social entre les autorités, les instances locales de concertation concernées et les agents. En effet, le premier alinéa de l'article 97 de la loi n°84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale précise que « *dès lors qu'un emploi est susceptible d'être supprimé, l'autorité territoriale recherche les possibilités de reclassement du fonctionnaire concerné* ». Il s'agit de permettre un accompagnement réel des personnels afin qu'ils disposent tous d'un emploi à l'issue de la dissolution. Les centres de gestion peuvent à cet égard participer à la recherche de certaines solutions individuelles.

⁵ Les articles du CGCT relatifs à la dissolution des communautés de communes, des communautés d'agglomération et des syndicats de communes renvoient tous aux conditions de liquidation fixées à l'article L. 5211-25-1 du CGCT.

⁶ Article L. 5211-25-1 du CGCT.

➤ Prise en charge des agents.

Les communes bénéficiant de l'arrivée d'un agent doivent supporter la charge financière des emplois répartis en nommant immédiatement le fonctionnaire sur un emploi vacant correspondant au niveau de l'agent, c'est-à-dire un emploi correspondant à son grade dans son cadre d'emplois d'origine, ou, avec son accord, dans un autre cadre d'emplois.

S'il n'existe pas d'emploi vacant et si la commune ne souhaite pas le créer, le Conseil d'Etat (avis 352-427 du 8 décembre 1992) considère qu'il y a lieu de faire application des dispositions qui régissent les agents dont l'emploi a été supprimé. L'agent sera donc placé en surnombre pendant un an, en application de l'article 97 de la loi du 26 janvier 1984 précitée relatif au sort des agents dont l'emploi est supprimé. Les intéressés seront ensuite, le cas échéant, pris en charge par le centre de gestion (CDG) ou le centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT).

Dans ce même avis, le Conseil d'Etat a précisé que l'obligation de reprise des agents ne peut pas s'appliquer dans le cas où un agent occupait un emploi qui, en raison de sa nature ou de son niveau hiérarchique, ne peut légalement exister dans aucune des communes membres de la structure dissoute. Cet agent, qui ne peut être attribué à aucune commune, doit être pris en charge par le centre national de la fonction publique territoriale ou selon le cas par le centre de gestion. La contribution de la structure prévue par l'article 97 bis de la loi constituera une dette de la structure dissoute, qui, si elle n'est pas apurée avant l'achèvement de la liquidation, sera répartie entre les membres par l'acte prononçant la liquidation.

➤ Règle de maintien des droits acquis.

Les articles L.5212-33, L.5214-28 et L.5216-9 du CGCT disposent que les personnels concernés par la dissolution d'un syndicat, d'une communauté de communes ou d'une communauté d'agglomération sont nommés dans un emploi de même niveau et en tenant compte de leurs droits acquis.

Le juge administratif consacre le principe selon lequel nul n'a de droit acquis au maintien d'un règlement (Conseil d'Etat, 25 juin 1954, *syndicat national de la meunerie à seigle*, rec. 379 et 27 janvier 1961, *Vannier*, rec. 60).

En revanche, sont créateurs de droits les actes qui donnent aux intéressés une situation sur laquelle il n'est pas possible en principe à l'administration de revenir : ces droits sont acquis aux bénéficiaires et ne peuvent en principe être remis en cause. Ils ne peuvent résulter que d'actes individuels. Les exemples classiques d'actes créateurs de droits sont ceux de nominations, mais il faut y ajouter les actes pécuniaires : le Conseil d'Etat a jugé, en effet, qu'une décision administrative explicite accordant un avantage financier créait des droits au profit de son bénéficiaire (6 novembre 2002, *Mme Soulier*, n° 223041 et 12 octobre 2009, *Fontenille*, n° 310300).

Le retrait des décisions créatrices de droits ne peut être admis que lorsqu'elles sont illégales et dans le délai de quatre mois suivant la prise de décision (CE 26 octobre 2001, *Ternon*, n° 197018). Le régime de leur abrogation est le même que celui de leur retrait : seule l'illégalité peut la justifier, dans le délai de quatre mois à partir de la prise de décision pour les décisions explicites selon les arrêts *Ternon* (précité) et *Coulibaly* (CE 6 mars 2009, n° 306084).

Il existe toutefois une particularité pour les actes pécuniaires dont l'octroi est soumis à des conditions liant l'administration. La reconnaissance par l'arrêt *Mme Soulier* de leur caractère créateur de droits n'a pas empêché le Conseil d'Etat d'admettre, dans le même arrêt, que, lorsque ces conditions ne sont plus remplies, l'administration peut supprimer pour l'avenir l'avantage accordé indûment au bénéficiaire (en l'espèce, la nouvelle bonification indiciaire).

Les conséquences de ces principes en matière notamment de NBI et de régime indemnitaire sont décrites infra au 2.2.2 (La prise en charge des personnels repris dans les communes tributaires sous la rubrique « Droits et obligations individuels des agents, leur carrière et leur rémunération »).

2.1.2 La situation particulière des personnels territoriaux dans le cas d'une dissolution de syndicat mixte fermé

Par renvoi de l'article L. 5711-1 du CGCT, la dissolution d'un syndicat mixte fermé (syndicat composé de communes et d'EPCI ou composé d'EPCI) peut intervenir en application de l'article L. 5212-33 du même code. Dans ces conditions, les modalités applicables aux personnels d'un syndicat mixte fermé sont identiques à celles régissant la dissolution des syndicats de communes (cf. point 2.1.1. ci-dessus).

En revanche, lorsque la dissolution intervient par adhésion du syndicat mixte à un autre syndicat mixte, le CGCT fixe, à l'article L. 5711-4, des conditions légales de dissolution distinctes. En application de cet article, le syndicat mixte qui adhère à un autre syndicat mixte, en lui transférant la totalité des compétences qu'il exerce, est obligatoirement dissous.

L'alinéa 8 de l'article 5711-4 du CGCT précise, dans ce cas, que : « *l'ensemble des personnels du syndicat mixte dissous est réputé relever du syndicat mixte auquel il adhère dans les conditions de statut et d'emplois qui sont les siennes* ».

Cette disposition garantit ainsi à tous les agents – fonctionnaires ou agents non titulaires – la continuité de leurs droits et obligations statutaires ou contractuels.

Les modalités applicables aux personnels lors de ce type de dissolution - conséquence d'une adhésion à un autre syndicat mixte - peuvent s'inspirer, pour partie, des solutions proposées dans la gestion des questions liées à une fusion de syndicats notamment dans l'utilité d'établir une phase préalable de préparation à la dissolution (cf. fiche sur les fusions de syndicats de communes et de syndicats mixtes).

2.1.3 La situation particulière des personnels territoriaux dans le cas d'une dissolution de syndicat mixte ouvert

Les dispositions applicables aux syndicats mixtes ouverts (syndicats associant des collectivités, des groupements de collectivités et éventuellement d'autres personnes publiques) relèvent des articles L. 5721-1 et suivants du CGCT. En particulier, il résulte de l'article L. 5721-2 que les syndicats mixtes ouverts peuvent être régis selon des règles fixées librement par les statuts dans tous les domaines non régis par les articles précités – dont la situation des personnels. L'article L. 5721-2 du CGCT se réfère en effet « à l'accord » entre membres du syndicat mixte et à la décision du préfet autorisant la création.

Aucune disposition directe du CGCT applicable aux syndicats mixtes ouverts ne fixe de règles en matière de gestion des personnels. Dans le silence des textes sur ce dernier point, deux cas, qui peuvent se combiner, peuvent être identifiés :

- soit les actes constitutifs du syndicat mixte ouvert, dont les statuts, détaillent les règles spéciales applicables aux personnels ;
- soit les statuts renvoient à des articles du CGCT, ce qui rend applicables ces seuls articles⁷.

Il y a donc lieu d'appliquer les statuts et/ou les articles du CGCT auxquels les statuts renvoient.

En l'absence de précision sur les modalités de dissolution applicables au personnel dans les actes constitutifs ou dans les renvois, les dispositions statutaires éventuelles encadrant les conditions d'entrée des personnels dans le syndicat et les conditions de répartition de la charge financière entre les membres pourraient se révéler utiles pour identifier, par parallélisme, les modalités de répartition à retenir pour les personnels en cas de dissolution.

En tout état de cause, l'article L. 5721-7 du CGCT dispose, qu'en cas de dissolution d'un syndicat mixte ouvert, l'arrêté préfectoral détermine dans le respect du droit des tiers et des dispositions des articles L. 5211-25-1 et L. 5211-26, les conditions de liquidation. Il s'ensuit qu'il appartient au préfet de répartir les agents entre les membres du syndicat. Il y a donc lieu de faire application des développements qui figurent au 2.1.1 supra (dissolution d'un syndicat de communes, d'une communauté de communes ou d'une communauté d'agglomération sous les rubriques « Compétences respectives des communes et du préfet pour répartir les agents entre les communes membres » et « Règles de répartition des agents entre les communes »).

⁷ Arrêt de la cour administrative d'appel de Marseille (n°01MA00439) du 3 janvier 2005 sur les règles applicables « en l'absence de dispositions prévoyant les mesures à prendre en cas d'absence du président du syndicat, dans les statuts ». L'arrêt précise que pour les dispositions non évoquées dans les (...) statuts, il convenait d'appliquer les règles du code général des collectivités territoriales dans la mesure où les statuts l'autorisaient.

2.1.4 La situation particulière des personnels territoriaux dans le cas d'une dissolution de communauté urbaine ou de métropole

En application de l'article L. 5215-42 du CGCT pour les communautés urbaines et par renvoi de l'article L. 5217-8 à l'article L. 5215-42 pour les métropoles, la dissolution de ces structures intercommunales est prononcée par décret en conseil des ministres. Les conditions de leur dissolution sont fixées par décret en conseil d'Etat.

Les dispositions applicables au personnel sont les suivantes :

« Les personnels (...) sont répartis entre les communes membres ou leurs éventuels organismes de coopération, par une commission présidée par le président du conseil supérieur de la fonction publique territoriale, sans qu'il puisse être procédé à un dégageant des cadres et en tenant compte de leurs droits acquis. Les communes ou leurs éventuels organismes de coopération attributaires supportent les charges financières correspondantes.

Un décret en conseil d'Etat fixe les conditions et les modalités de cette répartition ainsi que la composition de cette commission. ».

2.2. – Les règles communes applicables aux personnels quelle que soit la nature de l'établissement concerné par la dissolution

Dans le cadre des différents processus de dissolution, certaines règles communes issues du droit de la fonction publique territoriale permettent d'encadrer deux étapes successives : celle consacrée à la préparation de la dissolution et celle liée à la prise en charge des personnels repris dans les communes attributaires.

2.2.1 La préparation de la dissolution

➤ *La dissolution entraîne, sauf exception, suppression des emplois conduisant à la consultation du comité technique paritaire (CTP)⁸*

En dehors du cas de dissolution prévu à l'article L. 5711-4 du CGCT pour les syndicats mixtes fermés adhérant à un autre syndicat mixte, les autres hypothèses entraînent la suppression des emplois dans la structure intercommunale visée par la dissolution.

Le deuxième alinéa de l'article 97 de la loi du 26 janvier 1984 précise qu' « *un emploi ne peut être supprimé qu'après avis du comité technique sur la base d'un rapport présenté par la collectivité territoriale ou l'établissement public* ».

Dans ces conditions, les suppressions d'emplois induites par la dissolution doivent être soumises à l'avis du CTP de la structure intercommunale concernée ou, le cas échéant, du

⁸ 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.

centre de gestion. Cependant, il va de soi que la volonté du législateur n'a pas été de permettre aux autorités de la structure concernée de faire échec à la dissolution en s'abstenant illégalement de consulter le CTP. Dans le cas où l'exécutif de la structure à dissoudre refuserait, après mise en demeure, de consulter le CTP, le préfet passera outre en considérant que la formalité est rendue impossible par une cause indépendante de sa volonté et résidant dans l'abstention illégale de l'exécutif concerné.

L'obligation de consulter le CTP n'est pas exclusive des autres mesures d'accompagnement de la dissolution et de dialogue social qu'il convient de recommander, comme par exemple la mise en place d'un calendrier et l'information régulière des organisations syndicales et des personnels sur les échéances à venir.

➤ *Le respect des procédures légales de fins de fonctions pour les emplois fonctionnels*

La nature même des emplois fonctionnels les lie à la structure où ils exercent. En conséquence, les agents nommés sur des emplois fonctionnels ne disposent d'aucune garantie de maintien dans leur fonction au sein des communes attributaires à l'issue de la dissolution. Notamment, l'emploi de directeur général des services est par définition unique, ce qui interdit évidemment le maintien sur cet emploi de plusieurs agents.

Il convient, en conséquence, 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 de 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 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 différentes garanties statutaires offertes par le CGCT dans les cas de dissolution. Le fonctionnaire doit ainsi être reclassé en priorité dans un emploi vacant correspondant à son grade statutaire dans la collectivité attributaire de l'emploi.

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 la commune attributaire. Au terme de ce délai, le fonctionnaire est pris en charge de droit par le centre national de la fonction publique territoriale⁹ ou le centre de gestion selon son cadre d'emplois d'origine.

⁹ Article 97 de la loi du 26 janvier 1984.

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 retraite¹⁰ et qu'il occupe son emploi depuis 2 ans au moins. La commune attributaire assume les conséquences financières liées à ce congé.
3. Une indemnité de licenciement peut être versée 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. Cette indemnité de licenciement est à la charge financière de la structure qui va être dissoute ; si l'indemnité n'a pas été réglée avant la liquidation, la charge est répartie entre les membres par l'arrêté préfectoral ou le décret fixant les conditions de la liquidation.

La décision de décharger de ses fonctions un agent occupant un emploi fonctionnel doit être motivée en droit et en fait¹¹ car elle constitue une décision individuelle défavorable abrogeant une décision créatrice de droits.

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 1988¹² - lui permet de bénéficier de l'indemnité de licenciement – à la charge financière de la structure qui va être dissoute - 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 toutes les conditions fixées à l'article L. 5422-1.

Concernant le paiement des allocations chômage qui sont dues à l'agent non titulaire dont le contrat est rompu par l'établissement dissous, il convient d'appliquer les mêmes règles énoncées dans le cas d'une rupture anticipée de contrat d'un agent non titulaire. On se reportera à ce sujet au 2.1 (Les règles applicables aux personnels en fonction de la nature de l'établissement concerné par la dissolution) / 2.1.1 (situation particulière des agents dans les cas de dissolution d'un syndicat de communes, d'une communauté de communes et d'une communauté d'agglomération), rubrique «Règle de non dégageant des cadres ».

Enfin, dans le cas où l'exécutif de la structure à dissoudre s'abstiendrait d'accomplir les procédures qui doivent précéder la fin de fonctions, cette abstention ne saurait faire obstacle, ni à la dissolution, ni à la prise en charge de l'agent ou selon les cas à l'exercice de ses droits à indemnités et allocations.

¹⁰ Décret n°2011-2024 du 29 décembre 2011.

¹¹ 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.

¹² 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.

2.2.2 La prise en charge des personnels repris dans les communes attributaires

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

- ***Les droits et obligations individuels des agents, leur carrière et leur rémunération***

- *La consultation de la CAP compétente pour la structure attributaire*

Dans la mesure où le changement d'employeur pour les fonctionnaires repris entraîne une modification de leur situation administrative ou professionnelle au sens de l'article 52 de la loi du 26 janvier 1984, il est nécessaire de soumettre ces recrutements à l'avis de la CAP compétente.

En principe, cette consultation doit précéder l'arrêté préfectoral qui répartit le personnel (TA Nancy, 1^{er} octobre 2002, déjà cité). Cependant il va de soi que la volonté du législateur n'a pas été de donner aux structures attributaires la possibilité de faire échec à la dissolution ou à la répartition des agents en s'abstenant de consulter la CAP. Dans cette éventualité, le préfet mettra la structure d'accueil commune en demeure de consulter la CAP en lui rappelant qu'il s'agit d'une obligation à laquelle elle ne peut pas se soustraire. En cas de refus, il procédera à la répartition en considérant que la consultation de la CAP est rendue impossible par une cause indépendante de sa volonté qui est l'abstention illégale de la structure d'accueil.

- *Les avantages liés à l'emploi*

La nouvelle bonification indiciaire (NBI) constitue un complément indiciaire de rémunération dont l'attribution est conditionnée par l'emploi occupé¹³. 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*. Quand ils existent, ils sont pour l'essentiel attachés à la fonction et concernent notamment le logement de fonction¹⁴, les frais de représentation et le véhicule de fonction octroyés à certains emplois fonctionnels.

¹³ Article 27 de la loi n° 91-73 du 18 janvier 1991 portant dispositions relatives à la santé publique et aux assurances sociales.

¹⁴ Article 21 de la loi n° 90-1067 du 28 novembre 1990 relative à la fonction publique territoriale.

Les agents concernés continuent à en bénéficier si et seulement si leurs nouvelles fonctions remplissent les conditions liées à l'octroi d'un tel avantage.

➤ Le régime indemnitaire

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, ainsi que par les avantages collectivement acquis, visés par l'article 111 de la loi du 26 janvier 1984.

Si l'agent est nommé, après la dissolution, dans un emploi de même niveau que celui occupé dans l'EPCI, ce qui, comme indiqué plus haut, est le cas général, il conserve son régime indemnitaire et la commune attributaire doit donc éventuellement délibérer pour instituer la ou les prime(s) en cause. Néanmoins aux termes de la jurisprudence *Soulier*, le maintien des droits acquis (cf. § 2.1.1) ne fait pas obstacle à la remise en cause d'une prime pour l'avenir lorsque la condition qui avait justifié initialement l'attribution de cette prime n'est plus remplie.

Si l'agent est nommé dans un autre emploi que celui occupé dans l'EPCI, il bénéficie du régime indemnitaire lié à ce nouvel emploi.

La prime de responsabilité spécifique à certains emplois fonctionnels¹⁵ est versée dans les conditions de droit commun.

• ***La protection sociale et les conditions de travail***

➤ La protection sociale complémentaire

La base légale des aides à la protection sociale complémentaire (PSC) est constituée par les articles 22 bis de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 et 88-2 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 et par 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 31 août 2012 - date à laquelle sera mise en place la première liste de contrats et règlements labellisés.

La structure attributaire, dans laquelle les agents seront répartis, pourra mettre en place une aide dans le cadre du nouveau dispositif et peut engager dès à présent le dialogue social sur le choix de la procédure à retenir (labellisation ou convention de participation).

Si la structure dissoute avait conclu un contrat collectif au bénéfice de ses agents, celui-ci suivra les dispositions prévues pour les contrats par les articles L 5211-25-1 et L 5711-4

¹⁵ Décret n° 88-631 du 6 mai 1988 relatif à l'attribution d'une prime de responsabilité à certains emplois administratifs de direction.

du CGCT : les communes qui reprennent les agents sont substituées à la structure dissoute dans ses obligations contractuelles.

➤ L'action sociale

Il appartient à l'organe délibérant de la collectivité de définir la politique d'action sociale 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 commun¹⁶ 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...).

Les personnels repris dans les communes attributaires relèvent donc de la politique d'action sociale de ces collectivités.

Si la structure dissoute menait sa politique d'action sociale par l'intermédiaire d'une association locale, telle qu'un comité des œuvres sociales (COS) ou un comité d'action sociale (CAS) - qui sont des associations de statuts divers constituées librement sous le régime de la loi 1901- l'association devra, selon les cas, être dissoute ou modifier ses statuts, par décision de son 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.

3 ASPECTS BUDGETAIRES ET COMPTABLES DE LA DISSOLUTION

3.1. Aspects budgétaires

3.1.1. Procédure budgétaire applicable lorsque la dissolution peut être prononcée dès le dessaisissement des compétences

Lorsque les conditions de la liquidation du groupement ont été anticipées et que notamment le dernier compte administratif a été voté et les conditions de transfert de l'actif et du passif (conformément aux dispositions de l'article L. 5211-25-1) ont été déterminées, un seul et même arrêté (ou décret) dissout le groupement et détermine les conditions de sa liquidation.

¹⁶ Article 9 de la loi n°83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires.

Les membres de l'EPCI dissous corrigent leurs résultats de la reprise des résultats de l'établissement dissous, par délibération budgétaire, conformément à l'arrêté ou au décret de dissolution.

3.1.2. Procédure budgétaire applicable en cas d'obstacle à la liquidation

Dans certains cas, il n'aura pas été possible d'anticiper les conditions de sa liquidation, ni de procéder au vote de son compte administratif. Dans ce cas-là, le préfet (ou l'auteur du décret) sursoit à la dissolution qui ne sera prononcée que dans un second temps. Dans l'intervalle entre la date de prise d'effet du premier arrêté (ou décret) et le second, le groupement conserve alors sa personnalité morale pour les seuls besoins de sa liquidation. Pendant cette période, le groupement n'exerce plus les compétences qui étaient les siennes et il ne perçoit plus de recettes fiscales ou de dotations de l'Etat.

La présence dans les comptes de l'EPCI de restes à recouvrer importants ou la réalisation récente de travaux devant donner lieu à attribution du FCTVA peuvent également être regardées comme des obstacles à la liquidation.

Dans ces conditions, la procédure prévue par l'article L. 5211-26 du CGCT, dans sa rédaction issue de la loi RCT, est la suivante, après la prise d'effet du premier arrêté (ou décret) :

- ***Vote du budget nécessaire à la liquidation***

L'organe délibérant de l'EPCI a jusqu'au 31 mars¹⁷ (ou jusqu'à la date fixée par la loi de finances, ou jusqu'au 15 avril les années de renouvellement des organes délibérants) pour adopter le budget de liquidation. Dans l'attente de l'adoption du budget de liquidation, l'ordonnateur de l'EPCI met en recouvrement les recettes et engage, liquide et mandate les dépenses selon les modalités fixées par l'article L. 1612-1 du CGCT. Le comptable est en droit de payer les mandats et recouvrer les titres de recettes émis dans ces conditions.

Le budget de liquidation est un acte budgétaire autorisant les dépenses et les recettes nécessaires à la couverture des dépenses liées à la liquidation, à l'appui duquel le comptable paie les dépenses pendantes et recouvre les recettes intervenant après l'arrêté de dessaisissement des compétences. Il permet la sécurisation du paiement de la dépense par les comptables publics durant la phase de liquidation. Il comprend notamment les dépenses relatives à la liquidation sur le fondement d'un engagement juridique existant à cette date. Sont également inscrites les dépenses de personnel et à caractère général permettant à la structure administrative du groupement de continuer d'exercer ses tâches de liquidation, les annuités d'emprunt...

¹⁷ Lorsque le budget de l'exercice précédent a été réglé d'office par le préfet suite à une saisine pour déséquilibre au titre de l'article L. 1612-5 du CGCT, la date limite de vote du budget est fixée au 1^{er} juin (ou au 15 juin l'année de renouvellement des assemblées locales).

Lorsque la trésorerie de l'EPCI ne permet pas de couvrir l'ensemble des charges liées à sa dissolution, l'établissement public ne peut faire appel qu'aux contributions budgétaires de ses membres qui constituent pour ceux-ci des dépenses obligatoires. Il ne peut, en effet, lever de nouveaux produits de fiscalité ou des redevances.

En l'absence d'adoption du budget de liquidation par l'organe délibérant dans les délais impartis, il revient au préfet d'engager la procédure prévue à l'article L. 1612-2 du CGCT.

- ***Nomination du liquidateur***

Le législateur a entendu privilégier, dans un premier temps, la recherche d'un accord entre les communes membres sur les modalités de liquidation du groupement. Le président du groupement rend compte au préfet tous les trois mois de l'état d'avancement de ces opérations de liquidation. Lorsque la liquidation présente des difficultés ou n'aboutit pas, le préfet nomme un liquidateur dans les conditions prévues par décret (articles R. 5211-9 et suivants du CGCT), nomination qui intervient au plus tard le 30 juin si l'arrêté de dissolution n'a toujours pas été pris. Il est placé sous la responsabilité du représentant de l'Etat dans le département du siège du groupement dissous.

Le liquidateur a pour mission d'apurer les dettes et les créances et de céder les actifs, sous réserve du droit des tiers. Il est nommé pour un an et peut être reconduit pour la même durée, jusqu'au terme de la liquidation. Dès sa nomination, le liquidateur a la qualité d'ordonnateur accrédité auprès du comptable du groupement dissous pour l'ensemble des dépenses, en lieu et place du président du groupement qui perd donc sa qualité d'ordonnateur. Il détermine la répartition de l'actif et du passif dans le respect des dispositions de l'article L. 5211-25-1 du CGCT. Ses pouvoirs budgétaires sont plus larges que ceux qui lui étaient attribués dans l'ancienne rédaction de l'article L. 5211-26 qui les limitait aux seuls actes de pure administration conservatoire et urgente.

- ***Sur la qualité du liquidateur***

Le décret mentionné à l'article L. 5211-26 du CGCT sur les conditions de nomination du liquidateur est codifié aux articles R. 5211-9 et suivants du CGCT. Ces dispositions prévoient que le représentant de l'Etat peut désigner toute personne présentant des garanties de moralité suffisantes, disposant en matière juridique et financière de l'expérience et de la compétence jugées nécessaires à l'accomplissement, à titre bénévole, de sa mission et n'ayant aucun intérêt à l'opération.

Aux termes de cet article, ne peuvent être désignés comme liquidateur :

- les membres de l'organe délibérant ou du personnel de l'établissement public de coopération intercommunale et de ses communes membres ;
- les comptables et les personnes participant au contrôle budgétaire et de légalité de l'établissement public de coopération intercommunale et de ses communes membres ;

- les magistrats des juridictions administrative et financière dans le ressort desquelles l'établissement public de coopération intercommunale a son siège.

Concernant la rémunération du liquidateur, l'article R. 5211-9 du CGCT dispose que le liquidateur intervient à titre bénévole. Aussi, le liquidateur ne peut prétendre au versement d'indemnités de mission. Le principe d'exercice à titre bénévole de sa mission n'interdit pas toutefois que le liquidateur expose des frais de mission. Cela étant, aucun texte ne prévoit le remboursement des frais exposés par le liquidateur pour l'exercice de sa mission. C'est pourquoi une telle initiative ne peut être envisagée, en principe, qu'avec l'accord du groupement. Le remboursement des frais correspondrait alors à une charge indivise devant être supportée de manière solidaire par les membres du groupement dissous.

- ***Vote du compte administratif du dernier exercice d'activité du groupement***

Le compte administratif du dernier exercice d'activité du groupement doit être adopté au plus tard le 30 juin de l'année suivant celle où a été prononcée la fin de l'exercice des compétences. En l'absence d'adoption, la nouvelle rédaction de l'article L. 5211-26 prévoit un pouvoir budgétaire de substitution à l'organe délibérant : le préfet saisit la CRC en joignant le compte de gestion produit par le comptable. La CRC rend son avis dans un délai d'un mois, puis le préfet arrête le compte administratif du dernier exercice d'activité du groupement sur la base du compte de gestion. Il convient de noter que la loi ne prévoit pas que le préfet puisse s'écarter de l'avis CRC. Par ailleurs, le préfet n'est pas astreint à un délai pour arrêter le compte administratif.

- ***Arrêté de dissolution***

La liquidation du groupement est acquise lorsque le comptable constate que les dernières opérations relatives à la liquidation sont achevées. Il en informe alors le préfet.

L'application des dispositions budgétaires de droit commun prévues par les articles L.1612-1 et suivants du CGCT implique que soit adopté un compte administratif correspondant au budget nécessaire à la liquidation de l'EPCI.

Dans l'hypothèse de la nomination d'un liquidateur, en tant qu'ordonnateur en lieu et place du président du groupement, le liquidateur prépare le compte administratif du budget de liquidation.

En cas de reconduction pour un an de la mission du liquidateur, celui-ci préparera à nouveau le compte administratif correspondant à la gestion budgétaire nécessaire à la liquidation de l'établissement.

Dès lors, lorsque le compte administratif de l'année de liquidation du groupement a été voté ou arrêté par le préfet, que le liquidateur (ou les communes membres, le cas échéant) a déterminé la répartition de l'actif et du passif, le préfet (ou l'autorité gouvernementale) prononce alors la dissolution du groupement par arrêté (ou décret) et constate, sous

réserve des droits des tiers, la répartition entre les membres de l'ensemble de l'actif et du passif figurant au compte administratif du groupement dissous.

Dans les cas d'obstacle à la liquidation, il convient de souligner que la nouvelle rédaction de l'article L. 5211-26 implique la nécessité d'adopter un compte administratif du dernier exercice d'activité du groupement, puis, pour la liquidation, un ou deux compte(s) administratif(s) (deux en cas de reconduction pour un an de la mission du liquidateur) afin d'arrêter les comptes du ou des budgets de liquidation ainsi que la répartition de l'actif et du passif du groupement dissous, ces éléments servant de base à l'arrêté de dissolution.

Les membres du groupement dissous corrigent leurs résultats de la reprise des résultats par délibération budgétaire, conformément à l'arrêté (ou décret) de dissolution. Les résultats cumulés à reprendre au budget des collectivités membres correspondent à la somme des résultats à la fois du budget de l'EPCI et du budget des communes.

Dans un souci de simplification des opérations budgétaires et comptables à mettre en œuvre pour l'intégration du bilan de l'EPCI dissous dans les comptes des communes, il est fortement recommandé que la date de dissolution soit fixée au 31 décembre de l'exercice. Dans ce cas, la journée complémentaire est supprimée.

3.2. Règles de répartition des biens meubles et immeubles entre les membres des EPCI ou des syndicats dissous

Aux termes de l'article L. 5211-25-1, les biens meubles et immeubles mis à la disposition de l'établissement sont restitués aux membres qui les avaient mis à disposition ; il en est de même pour le solde de la dette afférente à ces biens.

Mise à part la règle de retour des biens mis à disposition et des dettes afférentes, la loi ne fixe aucune règle de répartition de l'actif et du passif. Il résulte de la jurisprudence que les modalités de répartition doivent être équitables (CAA Nancy, 07NC00596, 2 juin 2008, commune de Wittelsheim). Dans cette affaire, la juridiction avait censuré un arrêté préfectoral qui excluait totalement une des communes de la répartition des biens, moyennant une compensation qui n'était pas « clairement définie ».

Ainsi, les autres biens meubles et immeubles et le solde de l'encours de la dette sont répartis équitablement entre les membres d'un commun accord, ou, à défaut, par arbitrage du préfet.

Les immobilisations et les emprunts ne peuvent généralement pas être répartis en fonction d'une clé de répartition simple. En conséquence, sous réserve d'instaurer une indivision pour permettre la propriété indivise d'un bien appartenant au domaine privé de l'établissement dissous entre les différentes communes attributaires (celui-ci n'étant inscrit qu'à l'actif d'une collectivité), il convient de se référer aux dispositions qui avaient été déjà préconisées dans le guide l'intercommunalité : par exemple, un immeuble qui ne

peut pas être scindé est repris par la commune d'implantation, voire cédé avec une répartition du prix de cession entre les communes membres.

La répartition des biens meubles et immeubles acquis ou réalisés par l'établissement postérieurement au transfert de la compétence est réalisée via un arrêté qui détermine les communes qui récupèrent lesdits biens :

- pour les biens qui peuvent être aisément individualisés, en pratique, il est préconisé que la commune d'implantation de l'immeuble ou celle qui en à l'usage principal soit choisie.
- pour les biens qui ne peuvent pas être individualisés (réseaux d'eau et d'assainissement...), ils sont répartis selon la clé déterminée par l'arrêté préfectoral au vu d'un inventaire précis de l'actif et du passif à partir du bilan de l'établissement public intercommunal (compte de gestion et état de l'actif du comptable, et inventaire de l'ordonnateur).

Au final, l'arrêté préfectoral peut, sur la base de ces documents combiner plusieurs critères notamment :

- la territorialisation des équipements (les équipements sont répartis en fonction de leur implantation territoriale). La territorialisation semble la règle offrant le plus de garantie en termes d'objectivité et de caractère opérationnel et paraît s'imposer pour certains équipements (notamment les bâtiments, les terrains, les réseaux) :
 - o une approche territoriale peut être prioritairement retenue pour assurer la continuité du service public dès lors que l'usage principal du bien et sa localisation ressortent d'une même commune (exemple : une décharge située sur le territoire d'une commune dont les habitants en ont principalement l'usage).
 - o en revanche, ce critère peut s'avérer moins pertinent pour des biens non affectés à un service public (terrains, bâtiment économique...)
- ainsi que d'autres critères tels que :
 - o la situation financière des communes et de l'établissement avant/ après le retrait (notamment l'évolution du différentiel produits/charges et le respect des conditions d'équilibre budgétaire définis aux articles L. 1612-4 et L. 1612-14 du CGCT comme cela a été rappelé par l'arrêt de la CAA de Marseille du 2 septembre 2008 « Commune de Gigan »).
 - o la contribution des communes au financement de l'établissement.
 - o le poids démographique de chaque commune.
 - o l'usage respectif des biens qu'a chaque commune.

3.3. Aspects comptables

Les opérations de réintégration de l'actif et du passif de l'organisme dissous dans la comptabilité de chaque commune sont des opérations d'ordre non-budgétaires, sur les masses de l'exercice (schéma VFMAS).

Chronologiquement, les opérations sont les suivantes :

- arrêté des comptes ;
- opérations de liquidation ;

- intégration de l'actif et du passif dans la comptabilité des communes qui reprennent le patrimoine par opération d'ordre non budgétaire sur les masses de l'exercice (schéma VFMAS).

S'agissant des opérations préalables nécessaires à la liquidation, toutes les écritures relatives à la gestion courante, y compris les opérations de fin d'exercice (amortissements, provisions....) doivent être enregistrées dans les comptes de l'EPCI avant la date de dissolution. Les opérations en instance doivent être régularisées et toutes les dettes et créances d'exploitation (classe 4 et 5) doivent être soldées.

Dans les cas très exceptionnels où les comptes de tiers ne pourraient être apurés, les états de restes à payer et à recouvrer ainsi que le développement des soldes doivent être établis. La cohérence du solde des comptes de bilan (ex : compte 16 et tableau d'amortissement) doit être vérifiée.

Les opérations de liquidation sont exécutées au vu de l'arrêté préfectoral de dissolution.

Cet arrêté doit préciser de manière détaillée les conditions de reprises de :

- chaque poste de l'actif (comptes d'immobilisations de la classe 2)
- chaque poste du passif (classe 1)
- trésorerie (compte 515).

Il doit également préciser les montants des résultats d'investissement et de fonctionnement à reprendre par les communes membres de l'EPCI et le cas échéant, le montant des restes à réaliser d'investissement (recettes et dépenses). Toutefois, ces derniers devraient être inexistant dans la majorité des cas.

Les comptes ouverts à la balance générale des comptes de l'EPCI dissous sont mis à zéro. Tous les comptes à solde débiteur (classe 1-2-3-4-5) sont crédités par le débit du compte 588 et les comptes à solde créditeur (classe 1-2-3-4-5) sont débités par le crédit du compte 588 (schéma VFMAS). Les comptes de la classe 6 et 7 donnent le résultat du compte 12.

Le comptable teneur du compte de l'EPCI dissous établit un état de transposition des comptes pour justifier les montants repris dans les comptes du budget principal des communes concernées.

Le comptable des communes concernées intègre les éléments d'actif et de passif dans la comptabilité des communes au vu d'une copie de l'arrêté préfectoral de dissolution et de l'état de transposition des comptes de l'EPCI dissous.

Le comptable de l'EPCI dissous remet au comptable de chaque commune une copie du compte de gestion définitif avant liquidation et l'état de transposition des comptes pour justifier les montants repris dans les comptes du budget principal des communes concernées. Les montants figurant sur l'état de transposition des comptes des soldes du bilan de sortie de l'EPCI dissous est intégré dans la comptabilité de chaque commune, compte par compte, par opération d'ordre non budgétaire sur les masses budgétaires de l'exercice (schéma VFMAS).