

FICHE  
Syndicat Mixte

Création : 27/05/2014  
Modification : 11/06/2014

**« COMMUNE ASSOCIEE » /  
« COMMUNE LIEE PAR CONVENTION »  
DANS LES PARCS NATURELS REGIONAUX**



**Les principaux textes de référence :**

- ➔ **Loi du 16 juillet 1971** sur les fusions et regroupements de communes, dite « loi Marcellin » reprise dans le **Code Général des Collectivités Territoriales (CGCT)** : le statut juridique de « commune associée ».
- ➔ **Aucun texte réglementaire** encadrant la notion de "commune associée" utilisée par les PNR.
- ➔ **J.O., A.N. 1<sup>er</sup> juillet 1996**, réponse à une question écrite du 6 mai 1996, n°38396 : préconisation de l'utilisation du vocable « communes liées par convention ».

**La situation actuelle des « communes associées » dans les Parcs concernés**

❖ **ELEMENTS DE CADRAGE JURIDIQUE :**

Une ambiguïté juridique :

- ➔ Le terme de "**commune associée**" recouvre dans le CGCT, une situation juridique précise : le statut de commune associée a été institué pour permettre à des communes supprimées lors d'une fusion de conserver quelques particularités.
- ➔ **La notion de "commune associée" utilisée par les Parcs naturels régionaux est sans rapport avec le statut juridique décrit au CGCT.**
- ➔ En 1996, le ministre de l'environnement préconisait l'utilisation du vocable « **communes liées par convention** » afin d'éviter des ambiguïtés juridiques.

❖ **CONSTAT SUR LA REALITE ET LA DIVERSITE DES « COMMUNES ASSOCIEES »**

Certains Parcs utilisent la notion de « communes associées », pour qualifier une relation privilégiée entretenue avec des communes extérieures au territoire classé.

A défaut de définition précise encadrée par les textes, le terme de « **commune associée** » recouvre actuellement sur le terrain **des réalités différentes** :

- **communes limitrophes**, hors du périmètre d'étude, concernées par certains programmes,
- **communes du périmètre d'étude ayant approuvé la Charte** mais non classées en raison de la **non approbation de la charte par l'EPCI** dont elle est membre,
- **communes du périmètre d'étude n'ayant pas approuvé la charte** au moment de la procédure de classement mais **souhaitant établir des relations de travail** avec le Parc.

**Des éléments clés de cadrage national – Positionnement et recommandations**

**! La Fédération demande d'utiliser le terme « commune liée par convention » pour éviter toute ambiguïté et définit un cadre collectif par les recommandations de la présente fiche.**

*Décision de la Commission Territoires Projets réunie le 26 mai 2014  
Adoption en Bureau de la Fédération du ..../..*

**! Points de vigilance**

**Rappels :**

- **Les dispositions de la Charte ne sont pas juridiquement opposables** aux collectivités situées hors du territoire classé et par conséquent aux communes liées par convention.
- Les communes non classées ne peuvent **pas bénéficier de la Marque Parc ni du Logo** à des fins de communication (courriers, publications, signalétique, promotion touristique...).

Ce dispositif, s'il se généralisait, affaiblirait considérablement la force du classement et la lisibilité du territoire classé, et par conséquent la crédibilité du concept de PNR.

**Les enjeux pour conserver la force du projet de territoire et du classement :**

- Eviter qu'une commune hors du territoire classé, **bénéficie des actions** de celui-ci (conseils, interventions techniques et image) **sans pour autant se soumettre à ses obligations** (urbanisme, cotisation au syndicat mixte...)
- Eviter "d'ouvrir la porte" à une possibilité d'engagement "à la carte" des communes dans la mise en œuvre de la charte, qui **s'affranchiraient de la durée de l'engagement (12 ans) et de la globalité du programme d'action** (la charte).

*Exemple* : Contractualiser pour le développement économique mais pas pour l'urbanisme ou la préservation de certains milieux...

#### ❖ « COMMUNES LIEES PAR CONVENTION », TERRITOIRE CLASSE ET CHARTE :

**La Fédération des Parcs naturels régionaux de France recommande de :**

*(avis de la commission Territoires et projet du 26/05/2014)*

- réserver l'utilisation de ce terme à un **usage marginal et exceptionnel**, pour les communes non classées répondant aux critères suivants :
  - communes situées dans le périmètre d'étude ou communes frontalières étrangères
  - communes liées au syndicat mixte du Parc par convention
- **ne pas promouvoir** cette notion **en période de révision ou de création**.
- **ne pas communiquer** sur le terme "commune liée par convention" dans les supports de communication du Parc et de la commune, afin de ne pas brouiller l'image du territoire classé.
- réserver cette notion à un **usage administratif et technique**.

#### ❖ « COMMUNES LIEES PAR CONVENTION » ET SYNDICAT MIXTE DU PARC :

La Fédération **recommande de limiter l'adhésion au syndicat mixte aux "(...) communes situées tout ou partie dans le territoire classé et ayant approuvé la charte"**

*(extrait du guide des syndicats mixtes)*

Par conséquent, seules les communes classées peuvent avoir voix délibérative au comité syndical.

#### **! Point de vigilance :**

**Les « communes liées par convention » ne sont donc pas membres du Syndicat Mixte.**

Les **relations avec les « communes liées par convention »** peuvent s'organiser ainsi :

- invitation des communes liées par convention au **comité syndical, avec voix consultative**,
- relations par **convention** fixant l'objet, la durée et le financement.

#### **Méthodologie et Préconisations :**

##### ❖ **ENGAGEMENT OPERATIONNEL :**

**Signer une convention** entre le Parc et chacune des communes associées permet de contractualiser l'engagement opérationnel de la commune et l'appui du Parc. La convention devra définir de façon spécifique, précise et limitée :

- **La durée**
- **L'objet** : programmes et thèmes concernés...
- **La participation financière de la commune**,
- **Les rôles** de chaque partie prenante,
- ...

#### **! Points de vigilance :**

Un soin particulier mérite d'être porté sur le contenu de la convention, la contribution financière.

#### **Ce que prévoient certaines Chartes :**

##### ❖ **LE RAPPORT DE CHARTE**

**PNR Scarpe-Escout – Charte 2010-2022 (p.128)**

La stratégie du projet – La gouvernance et les moyens de l'ambition  
Le Syndicat des communes intéressées au Parc naturel régional Scarpe-Escaut : assemblée des communes : place et contribution financière des communes associées et villes portes.

#### **PNR Queyras – Charte 2010-2022 (p.5, 7, 13, 24-26)**

Cadrage des conventions de partenariats

Place des communes associées dans les instances de consultation, dans certains programmes (contrat de rivière, sentiers et APN - PDIPR/PDESI, tourisme, réhabilitation de zones artisanales)

Convention type en annexe

**PNR Avesnois – Charte 2010-2022** : Communes associées (carte du Parc)

#### **❖ LES STATUTS**

##### **PNR Gâtinais français - Statuts**

Article 8. / 8.2 – Les communes associées, les communautés de communes associées

Cadrage de la « convention au cas par cas », statut ne permettant pas le droit de vote au sein des instances syndicales.

##### **PNR Haut Languedoc – Statuts « communes partenaires »**

p4 : Article 1. les communes partenaires sont membres à voix délibératives (membres contributifs)

p6 : Article 3. Périmètre d'intervention incluant les communes partenaires

p14 : Article 14. Contributions statutaires égales pour les communes adhérentes et partenaires

p18 à 44 : ensemble des délibérations et des conventions avec chacune des communes partenaires

#### **❖ LES CONVENTIONS « PNR – Commune associée »**

**PNR Haut Languedoc** : Conventions avec les 10 « communes partenaires » dans les statuts

**PNR Gâtinais Français** : Modèle de convention

PNR Scarpe-Escaut (retour cf mail MM fin mai / début juin à intégrer)

(attente des retours des 5 PNR consultés par mail le 25 mars : Gâtinais 19/05/2014)

#### **Ressources**

Contact FPNRF :

Sylvie GAUCHET [sgauchet@parcs-naturels-regionaux.fr](mailto:sgauchet@parcs-naturels-regionaux.fr)

Documentation :

Guide des Syndicats Mixtes (cf. extranet)

**Guide des Syndicats Mixtes – FPNRF** version juillet 2012 (p.17)

Partie 2. L'élaboration des statuts / Conseils rédactionnels – Article 1. Création

**Cas particulier de l'adhésion des communes (non villes-portes) situées hors du territoire classé**

Exemples de PNR ayant des communes associées :

Avesnois, Scarpe-Escaut, Queyras, Gâtinais français, Haut Languedoc

#### **Annexes – Exemples de conventions**

Voir Modèle Haut Languedoc et Gâtinais Français

## Annexes – Extrait du Guide des Syndicats Mixtes

### **Cas particulier de l'adhésion des communes (non villes-portes) situées hors du territoire classé**

Certains Parcs souhaitent l'adhésion au syndicat mixte de communes situées hors du territoire classé souvent dénommées « communes associées ».

Le terme de « **communes associées** »<sup>12</sup> recouvre différentes réalités :

1. Les communes du périmètre d'étude ayant approuvé la charte, mais n'ayant pu être classées du fait d'un refus explicite d'approbation de la charte par l'EPCI auquel elle appartient.
2. Les communes en instance d'adhésion, c'est à dire figurant dans le périmètre d'étude soumis au renouvellement de classement : « l'association » constitue une étape dans le processus d'adhésion ;
3. Les communes limitrophes qui souhaitent contractualiser avec le syndicat mixte sur certains programmes mis en œuvre par le Parc.

**Les dispositions de la Charte ne sont pas juridiquement opposables aux collectivités situées hors du territoire classé.** Il convient d'être vigilant et d'éviter qu'une commune hors du territoire classé, en adhérant au syndicat mixte, bénéficie des actions de celui-ci sans pour autant se soumettre à ses obligations.

Il convient donc de **distinguer les différentes situations et de graduer le niveau d'engagement de ces communes dans le syndicat mixte** (voix délibérative ou non, adhésion à la carte, convention...), en fonction de la cohérence territoriale avec le territoire classé, de l'approbation de la charte, et de la nature des actions mises en œuvre avec ces communes.

### **Cas particulier de l'adhésion de collectivités dans le cadre d'un fonctionnement à la carte**

Des collectivités ou EPCI non territorialement concernés par le Parc, mais intéressés à la mise en œuvre d'une compétence spécifique ou d'une démarche dépassant en partie les limites du Parc peuvent adhérer au syndicat mixte dans le cadre d'un fonctionnement à la carte<sup>13</sup>. *Voir aussi art 3.*

*Objet : cas de l'intervention du syndicat mixte hors du territoire classé.*

### **Instaurer les organes consultatifs dans un article distinct de celui portant sur la composition (voir article : Instances consultatives)**

Certains Parcs choisissent d'ajouter des « membres consultatifs » aux membres délibératifs, dans la composition du syndicat mixte afin de traduire leur volonté de prendre en compte des avis concertés et de favoriser l'implication active des acteurs du territoire dans la mise en œuvre de la Charte.

Afin de respecter les règles de composition des<sup>[SEP]</sup>syndicats mixtes<sup>14</sup> et d'éviter toute confusion lors des votes et des délibérations, il est conseillé de<sup>[SEP]</sup>présenter ces « membres consultatifs » dans un article spécifique précisant les modalités de participation de ces organisations au comité<sup>[SEP]</sup>syndical.

### Notes

<sup>12</sup> Ce terme recouvre dans le CGCT, une situation juridique précise. L'utilisation du vocable « communes liées par convention » serait préférable, afin d'éviter des ambiguïtés juridiques, selon une réponse à une question écrite du 6 mai 1996 du ministre de l'environnement, n° 38396, J.O., A.N. 1<sup>er</sup> juillet 1996).

<sup>13</sup> Circulaire du 4 mai 2012, art. 2.2.1.2 « (...) Au-delà du cas d'une simple intervention ponctuelle, il est parfois envisagé un portage plus global par le syndicat mixte du parc d'une démarche dépassant en partie les limites de son territoire. C'est l'hypothèse où le syndicat mixte souhaite prendre en charge un schéma d'aménagement et de gestion des eaux, un contrat de rivière, un document d'objectif Natura 2000 ou l'animation d'un programme LEADER dont le champ géo- graphique excède son propre périmètre. Deux solutions sont envisageables : 1. L'élargissement du périmètre du syndicat mixte du parc. Cette solution, la plus fiable juridiquement, consistera à élargir le périmètre du syndicat mixte pour y faire adhérer, mais uniquement pour la compétence en cause, les collectivités ou EPCI non territorialement concernés par le parc mais intéressés à l'exercice de cette compétence spécifique. Le syndicat mixte devient alors un syndicat à la carte. L'article L. 5212-16 du code général des collectivités territoriales relatif aux syndicats intercommunaux à la carte, auxquels les statuts peuvent renvoyer, explicite des modalités de fonctionnement qui, sauf situation locale particulière, trouveront à s'appliquer dans la majorité des cas ; (...) »

<sup>14</sup> CGCT, art. L 5721-2. « Un syndicat mixte peut être constitué par accord entre des institutions d'utilité commune interrégionales, des régions, des ententes ou institutions interdépartementales, des départements, « des EPCI », des communes, des chambres de commerce et d'industrie, d'agriculture, de métiers et d'autres établissements publics, en vue d'œuvres ou de services présentant une utilité pour chacune de ces personnes morales. » Les syndicats mixtes ne peuvent comprendre les associations au titre de leurs membres.