

Le point sur...

La loi NOTRe (2^e partie)

Est analysée dans ce supplément, la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (dite loi NOTRe).

Après celui consacré aux départements et régions, ce présent supplément a pour objet d'apporter une vue globale sur les dispositions de la loi relatives à l'intercommunalité, et une analyse plus approfondie des dispositions relatives au personnel.

PARTIE 2 : LE RENFORCEMENT DE L'INTERCOMMUNALITE

L'achèvement de la carte intercommunale

- Un nouveau seuil
- La redéfinition de l'intercommunalité

Les conséquences sur le personnel des différentes modifications intercommunales

- La répartition des agents
- Les acquis
- Les emplois fonctionnels
- Le cas de la commune nouvelle

Une nouvelle répartition des compétences entre l'EPCI à fiscalité propre et ses communes membres

Le processus de mutualisation précisé et élargi

Les sources référencées sont, sauf exception,
consultables en cliquant sur le lien hypertexte

L'achèvement de la carte intercommunale

Un nouveau seuil

1. Quel est le nouveau seuil d'un établissement intercommunal à fiscalité propre (art. 33 I) ?

Depuis la publication de la loi NOTRe, les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre (EPCI à fiscalité propre) regroupent au moins 15 000 habitants (au lieu de 5 000 habitants).

Toutefois, ce seuil propose des dérogations, sans pour autant autoriser les regroupements inférieurs à 5 000 habitants, lorsque :

- Le projet d'EPCI à fiscalité propre a une densité démographique inférieure à la moitié de la densité nationale, au sein d'un département dont la densité est inférieure à la densité nationale¹ ;
- Le projet d'EPCI à fiscalité propre a une densité démographique inférieure à 30 % de la densité nationale ;
- Le projet d'EPCI à fiscalité propre comprend une moitié au moins de communes situées dans une zone de montagne ;
- Le projet d'EPCI à fiscalité propre inclut la totalité d'un EPCI à fiscalité propre de plus de 12 000 habitants issu d'une fusion intervenue entre le 1^{er} janvier 2012 et le 8 août 2015.

2. Quelle est la date butoir pour la définition des schémas départementaux de coopération intercommunale (art. 33 II) ?

A l'exception des départements de Paris, des Hauts-de-Seine, de Seine-Saint-Denis et du Val-de-Marne, les schémas départementaux de coopération intercommunale (SDCI) devront être arrêtés avant le 31 mars 2016.

La redéfinition de l'intercommunalité

3. Quelle est la procédure de création d'un EPCI à fiscalité propre (art. 35 I) ?

Dès la publication du schéma départemental de coopération intercommunale et jusqu'au 15 juin 2016, le préfet départemental définit par arrêté, tout projet de périmètre (création) d'un EPCI à fiscalité propre.

L'article 35 précise que le représentant de l'Etat dans le département peut définir un projet de périmètre ne figurant pas dans le schéma.

Toutes les conditions de création sont celles citées à l'article L. 5210-1-1 du Code général des collectivités territoriales (CGCT) avec l'avis nécessaire de la commission départementale de la coopération intercommunale (CDCI).

A défaut d'accord des communes, le préfet de département peut créer l'établissement par décision motivée après avis favorable de la CDCI si le projet ne figure pas dans le schéma.

Le 31 décembre 2016 est la date limite pour publier l'arrêté du représentant de l'Etat visant la création de l'EPCI.

L'arrêté peut également porter sur les compétences exercées par le futur EPCI à fiscalité propre dans le respect de sa catégorie.

A défaut d'accord sur les compétences exercées, les communes membres disposent d'un délai de six mois à compter de la création de l'EPCI pour délibérer sur les transferts proposés.

4. Quelles sont les autres marges de manœuvre du préfet ?

Dans les mêmes conditions que pour la création d'un EPCI, le préfet dans le département a jusqu'au 15 juin 2016 pour modifier le périmètre d'un EPCI, que le projet soit prévu ou non dans le schéma de coopération intercommunale.

Enfin, le préfet peut également décider de la fusion de deux EPCI dont l'un au moins est à fiscalité propre.

¹ La densité moyenne en France était de 117 hab./km² selon l'INSEE en 2014.

L'achèvement de la carte intercommunale

5. Quelle est la procédure de dissolution d'un syndicat de communes ou d'un syndicat mixte (art. 40) ?

Dans le cadre de la mise en œuvre du SDCI, le préfet de département peut proposer, entre la publication du schéma qui a lieu au plus tard le 31 mars 2016 et le 15 juin 2016, la dissolution de tout syndicat de communes ou syndicat mixte.

Il peut aussi soumettre une dissolution de syndicats non prévue dans ce schéma.

Pour cela, le préfet notifie son intention de dissoudre l'établissement au président du syndicat et recueille l'avis du conseil syndical ainsi que celui de chacun des membres. A compter de la notification, l'organe délibérant dispose de 75 jours pour se prononcer.

A défaut d'accord des membres du syndicat, le préfet de département peut mettre fin à l'exercice des compétences ou à la dissolution du syndicat.

Cette même procédure est possible pour la modification du périmètre d'un syndicat ou pour la fusion de syndicats par le représentant de l'Etat.

6. Dans quelle mesure est prononcé le retrait d'un des membres d'un syndicat mixte ouvert (art. 69) ?

Lorsque la participation d'un EPCI ou d'une commune à un syndicat est devenue sans objet ou à la suite d'une modification de la réglementation, ces derniers peuvent solliciter auprès du préfet un retrait de ce syndicat.

Ce retrait est prononcé par arrêté dans un délai de deux mois à compter de la demande de retrait du syndicat.

Les conséquences sur le personnel des différentes modifications intercommunales

La répartition des agents

7. Quelles sont les conséquences du retrait d'une commune ou d'une dissolution d'EPCI sur le personnel (art. 35 IV) ?

Dans le cadre de la mutualisation, les agents mis à disposition par une commune auprès d'un EPCI et qui participent à l'exercice de la compétence transférée à un nouvel EPCI, poursuivent leur mise à disposition auprès du nouvel établissement public.

En cas de retrait de plusieurs communes d'un EPCI, l'arrêté de modification de périmètre peut prévoir la répartition des agents entre l'EPCI en question et les EPCI que rejoignent les communes retirées.

Les agents relèvent de leur établissement d'accueil dans les conditions de statut et d'emploi qui étaient les leurs.

Une convention définissant les modalités de répartition doit être signée entre l'EPCI d'origine et les EPCI d'accueil au moins un mois avant le retrait et après avis des deux comités techniques.

A défaut d'accord, le préfet fixe les modalités de répartition par arrêté.

En cas de dissolution d'un EPCI, les agents sont répartis entre les EPCI et les communes reprenant les compétences exercées.

Les agents relèvent de leur commune ou de leur établissement d'accueil dans les conditions de statut et d'emploi qui étaient les leurs.

Une convention définissant les modalités de répartition doit être signée entre l'EPCI dissous et les communes et EPCI d'accueil, au moins un mois avant le retrait et après avis des comités techniques de chacun.

A défaut d'accord, le préfet fixe les modalités de répartition par arrêté.

Les articles du CGCT, L. 5111-7 (sur l'indemnité de mobilité notamment) et L. 5111-8 (sur les obligations de formation en cas de reclassement) leur sont applicables.

Les acquis

8. Quels sont les acquis des agents lorsqu'ils changent d'employeur dans le cadre de la loi NOTRe (articles L. 5111-7 et L. 5111-8 du CGCT) ?

En cas de création, modification de périmètre, fusion d'un EPCI, retrait d'une commune ou tout autre changement prévu par la Vème partie du Code général des collectivités territoriales consacrée à la coopération intercommunale, les agents se voient garantir un certain nombre de droits à savoir :

- Leur régime indemnitaire individuel ;
- Leurs avantages acquis en application de l'article 111 de la loi n° 84-53 (13^{ème} mois...) ;
- Le versement d'une indemnité de mobilité définie en détails dans le décret n° 2015-933 du 30 juillet 2015, sous réserve d'une délibération de la collectivité ou de l'établissement public d'accueil (voir Actualités statutaires – le mensuel n° 242 - Septembre 2015, p. 3) ;
- Leur protection sociale complémentaire.

De plus, l'agent pourra également disposer d'un certain nombre de formations destinées à favoriser son reclassement au sein de la nouvelle entité.

Les emplois fonctionnels

9. Quelles sont les conséquences de la fusion d'EPCI pour les agents occupant un emploi fonctionnel (art. 114 VIII) ?

Lorsque deux EPCI à fiscalité propre fusionnent, l'agent occupant l'emploi de directeur général des services (DGS) de l'établissement regroupant le plus grand nombre d'habitants est maintenu dans ses fonctions jusqu'à la date de la délibération créant les emplois fonctionnels du nouvel EPCI à fiscalité propre et au plus tard 6 mois après la fusion.

Les conséquences sur le personnel des différentes modifications intercommunales

Les DGS des autres établissements publics seront maintenus en qualité de directeurs généraux adjoints (DGA) dans les mêmes délais.

Les anciens DGA ainsi que les directeurs généraux des services techniques sont eux aussi maintenus en qualité de DGA, toujours jusqu'à la date de la délibération créant les emplois fonctionnels du nouvel EPCI à fiscalité propre et au plus tard 6 mois après la fusion.

A la date de la délibération créant les emplois, tous les agents détachés sur un emploi fonctionnel seront déchargés de fonctions, en application des dispositions de droit commun imposées par l'article 53 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 sauf en ce qui concerne le délai de 6 mois.

De plus, à la même date, les agents recrutés directement par le biais de l'article 47 de la loi n° 84-53 seront licenciés et auront droit à une indemnité de licenciement définie à l'article 43 du décret n° 88-145.

Remarque :

Le maintien implique une continuité de la situation antérieure de l'agent dans son emploi fonctionnel.

En d'autres termes, en cas de changement de stratification démographique de l'EPCI, il n'est pas possible de placer les agents sur de nouvelles grilles indiciaires.

Le cas de la commune nouvelle

10. Quelles sont les conséquences de la création d'une commune nouvelle pour les agents occupant un emploi fonctionnel (article 114 VIII) ?

Lors de la création d'une commune nouvelle, l'agent occupant l'emploi de DGS de la commune regroupant le plus grand nombre d'habitants est maintenu dans ses fonctions jusqu'à la date de la délibération créant les emplois fonctionnels de la commune nouvelle et au plus tard 6 mois après la création.

Les DGS des autres collectivités seront maintenus en qualité de directeurs généraux adjoints (DGA) dans les mêmes délais.

Les anciens DGA ainsi que les directeurs généraux des services techniques et directeurs des services techniques sont eux aussi maintenus en qualité de DGA, toujours jusqu'à la date de la délibération créant les emplois fonctionnels de la commune nouvelle et au plus tard 6 mois après la création.

A la date de la délibération créant les emplois, tous les agents détachés sur emplois fonctionnels seront déchargés de fonctions, en application des dispositions de droit commun imposées par l'article 53 de la loi n° 84-53 du 23 janvier 1984, sauf en ce qui concerne le délai de 6 mois.

De plus, à la même date, les agents recrutés directement par le biais de l'article 47 de la loi n° 84-53 du 23 janvier 1984 seront licenciés et auront droit à une indemnité de licenciement définie à l'article 43 de la loi n° 88-145 du 15 février 1988.

Une nouvelle répartition des compétences entre l'EPCI à fiscalité propre et ses communes membres

11. Quel est l'impact de la loi NOTRe sur les compétences obligatoires et les compétences optionnelles des communautés de communes (art. 64) et des communautés d'agglomération (art. 66) ?

Dorénavant, la communauté de communes exerce de plein droit en lieu et place des communes membres, les compétences suivantes :

- Les actions de développement économique dans les conditions prévues à l'article L. 4251-17 ; création, aménagement, entretien et gestion de zones d'activité industrielle, commerciale, tertiaire, artisanale, touristique portuaire ou aéroportuaire ; politique locale du commerce et soutien aux activités commerciales d'intérêt communautaire ; promotion du tourisme dont la création d'offices de tourisme.
- L'aménagement, l'entretien et la gestion des aires d'accueil des gens du voyage.
- La collecte et le traitement des déchets des ménages et déchets assimilés.

A cela, il faut y ajouter :

- L'assainissement ;
- L'eau.

Ces deux compétences peuvent faire l'objet d'un transfert optionnel dès aujourd'hui et jusqu'au 1^{er} janvier 2020, date à laquelle ce transfert deviendra obligatoire.

Enfin, concernant les compétences optionnelles, les EPCI à fiscalité propres assurent désormais :

- La création et la gestion des maisons de services au public (art. 27-2 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000).

Dans les mêmes conditions, le législateur renforce les compétences obligatoires et élargit les compétences optionnelles des communautés d'agglomération.

12. Quel est le délai de mise en conformité des compétences exercées par les communautés de communes et les communautés d'agglomération (art. 68) ?

Les EPCI à fiscalité propre existants à la date de publication de la présente loi NOTRe, doivent se mettre en conformité avec les dispositions relatives à leurs compétences, selon la procédure définie aux articles L. 5211-17 et L. 5211-20 du CGCT, avant le 1^{er} janvier 2017 ou pour les compétences relatives à l'eau et à l'assainissement avant le 1^{er} janvier 2018.

Si une communauté de communes ou une communauté d'agglomération ne s'est pas mise en conformité avant ces dates, elle devra exercer l'intégralité des compétences prévues aux articles L. 5214-16 et L. 5216-5 dudit code.

Le(s) préfet(s) concernés procéderont à la modification nécessaire de leurs statuts dans les six mois suivant cette date.

Le processus de mutualisation précisé et élargi

13. Quelle est la situation des personnels en cas de transfert ou de restitution d'une compétence entre communes et EPCI (art. 72) ?

En cas de transfert d'une compétence vers un EPCI, les modalités du transfert font l'objet d'une décision conjointe de la commune et de l'EPCI.

Cette dernière est prise après l'établissement d'une fiche d'impact décrivant notamment les effets du transfert sur l'organisation et les conditions de travail, ainsi que la rémunération et les droits acquis des fonctionnaires et des agents non titulaires concernés.

La fiche d'impact est annexée à la décision, tout comme les possibles accords conclus préalablement.

Tous ces documents sont soumis à l'avis du comité technique de la commune et de celui de l'EPCI.

Lorsqu'un EPCI restitue une compétence à ses communes membres :

- Il est mis fin de plein droit à la mise à disposition des fonctionnaires et des agents non titulaires.
Le fonctionnaire qui ne peut être réaffecté aux fonctions qu'il exerçait précédemment, reçoit une affectation sur un emploi que son grade lui donne vocation à exercer après avis de la commission administrative paritaire (CAP).
L'agent non titulaire dans le même cas de figure reçoit, quant à lui, une affectation sur un poste de même niveau de responsabilités après avis de la commission consultative paritaire (CCP).
- La répartition des fonctionnaires et agents non titulaires transférés par les communes ou recrutés par l'EPCI et qui sont chargés, pour la totalité de leurs fonctions, de la mise en œuvre de la compétence restituée, est décidée d'un commun accord par convention soumise pour avis aux comités techniques de chaque entité concernée.
Elle est ensuite notifiée à tous les agents après avis de la CAP ou de la CCP.
A défaut d'accord, c'est le préfet départemental qui fixe cette répartition par arrêté.
- La répartition des fonctionnaires et agents non titulaires qui sont chargés, pour la partie de leurs fonctions, de la mise en œuvre de la compétence restituée, reçoivent une nouvelle affectation correspondant à leur grade ou à leur niveau de responsabilité au sein de l'EPCI.

14. Quels changements pour la mise en place d'un service commun (art. 72) ?

Désormais, un service commun peut être créé entre un EPCI à fiscalité propre, ses communes membres, mais également un ou plusieurs établissements publics rattachés à un ou plusieurs d'entre eux.

De plus, le champ de sa compétence est élargi à l'exercice de missions fonctionnelles ou opérationnelles.