

Emplois partagés entre communes : Possibilités juridiques

La mutualisation des services et des moyens recoupe différents dispositifs tendant à la rationalisation des dépenses et à la réalisation d'économies d'échelle. Elle peut s'appréhender tant au travers des règles applicables aux transferts de compétences que dans un cadre conventionnel

I Emplois partagés : Coopération conventionnelle entre communes

Aux termes de l'article L.2121-29 du Code général des collectivités territoriales, le conseil municipal dispose d'une compétence générale de droit commun pour régler par délibérations les affaires de la commune.

Cette compétence générale offre au conseil municipal la possibilité d'intervenir dans tout domaine, dans un but d'intérêt public local, sous réserve que ces compétences ne soient pas dévolues par la loi à l'Etat ou à d'autres personnes publiques.

La commune étant libre de choisir le mode de gestion de ses services publics, elle peut faire appel au concours d'une autre collectivité pour assurer un service public.

Il en résulte que des conventions peuvent être conclues entre plusieurs communes pour assurer la mise en œuvre d'une mission de service public, ceci à défaut du transfert de cette mission à l'EPCI à fiscalité propre auquel les communes adhèrent et sous réserve que les prestations n'interviennent pas dans un secteur concurrentiel soumis à la réglementation des marchés publics.

Ainsi, la mutualisation des secrétariats de mairie ou d'autres personnels communaux pourrait s'effectuer dans le cadre d'une simple convention de mise à disposition comme le prévoit l'article 61 de la loi n°84-53 du 26 janvier 1984 portant disposition statutaire relative à la fonction publique territoriale.

L'article L.5221-1 du Code général des collectivités territoriales prévoit que « deux ou plusieurs conseils municipaux, organes délibérants d'EPCI ou de syndicats mixtes peuvent provoquer entre eux, par l'entremise de leurs maires ou présidents, une entente sur les objets d'utilité communale ou intercommunale compris dans leurs attributions et qui intéressent à la fois leurs communes, leurs EPCI ou syndicats mixtes respectifs. Ils peuvent passer entre eux des conventions à l'effet d'entreprendre ou de conserver à frais communs des ouvrages ou des institutions d'utilité commune ».

Il faut cependant être vigilant lors de la conclusion de ce type de convention qui présente un fort risque juridique de requalification en marché public en cas de contentieux, notamment en raison de l'objet de la convention (exemple : restauration scolaire).

II Emplois partagés : Mutualisation dans le cadre intercommunal

La mutualisation définie par le Code général des collectivités locales est prévue pour une mutualisation entre commune et Etablissement Public de Coopération Intercommunale (EPCI).

1) Dans le cadre d'un transfert de compétences

- Transfert de services (article L.5211-41-1 I du Code général des collectivités territoriales)

Le transfert de compétences d'une commune à un EPCI entraîne le transfert du service ou de la partie de service chargé de sa mise en œuvre (sous réserve du §1.2)

Collectivités concernées : Communes et EPCI

Modalités du transfert de service : Ces modalités font l'objet d'une décision conjointe de la commune ou de l'EPCI, prise après avis du comité technique compétent pour la commune et, s'il existe, du comité technique pour l'EPCI.

Modalités relatives au personnel :

- ✓ Pour les agents exerçant en totalité leurs fonctions dans le service concerné
 - Pour les agents de droit public (titulaires et contractuels de droit public) transfert automatique obligatoire dans le respect de leurs conditions de statut et d'emploi : maintien du régime indemnitaire plus favorable, maintien des avantages collectivement acquis
 - Avec pour les contractuels : maintien de la nature de leur engagement initial CDD=> CDI, CDD de droit privé
- ✓ Pour les agents exerçant en partie leurs fonctions dans le service transféré
 - Choix de l'agent (fonctionnaire ou contractuel) entre le transfert ou la mise à disposition
Si l'agent accepte le transfert => transfert
Si l'agent refuse le transfert => Mise à disposition de plein droit sans limitation de durée

L'agent est placé sous l'autorité fonctionnelle du Président de l'EPCI mais reste géré par la collectivité d'origine. Pas de changement des conditions d'emploi (signature d'une convention de mise à disposition)

La saisine du comité technique compétent reste obligatoire. L'EPCI doit également créer les emplois correspondant au transfert de compétence et modifier le tableau des effectifs.

- Mise à disposition d'un service communal (article L.5211-4-1 du Code général des collectivités territoriales)

Une commune peut conserver tout ou partie du service concerné par un transfert de compétences à un EPCI à raison du caractère partiel de ce dernier et ceci dans le cadre d'une bonne organisation du service. Dans ce cas de figure, le service n'est pas transféré mais est mis en tout ou partie à disposition de l'EPCI auquel la commune adhère pour l'exercice des compétences de celui-ci.

Collectivités concernées : Communes/EPCI

Modalités de la mise à disposition de service : Une convention conclue entre chaque commune intéressée et l'EPCI fixe les modalités de cette mise à disposition, après consultation des comités techniques compétents. Cette convention prévoit notamment les conditions de remboursement par l'EPCI des frais de fonctionnement du service.

Mise à disposition des agents concernés : Les fonctionnaires territoriaux et agents territoriaux non titulaires communaux affectés au sein d'un service ou d'une partie de service mis à disposition sont de plein droit et sans limitation de durée mis à disposition, à titre individuel, du Président de l'organe délibérant de l'EPCI. Ils sont placés, pour l'exercice de leurs fonctions, sous son autorité fonctionnelle. Les modalités de cette mise à disposition sont réglées par la convention précitée.

- Mise à disposition d'un service communautaire (article L.5211-4-1 III du Code général des collectivités territoriales)

Les services d'un EPCI peuvent être mis à disposition d'une ou plusieurs de ses communes membres, pour l'exercice de leurs compétences, dès lors que cette mise à disposition présente un intérêt, dans le cadre d'une bonne organisation des services.

Collectivités concernées : Communes /EPCI

Modalités de la mise à disposition : Une convention conclue entre chaque commune intéressée et l'EPCI fixe les modalités de cette mise à disposition, après consultation des comités techniques compétents. Cette convention prévoit notamment les conditions de remboursement par la commune des frais de fonctionnement du service.

Mise à disposition des agents concernés : Les fonctionnaires territoriaux et agents territoriaux non titulaires affectés au sein d'un service ou d'une partie de service mis à disposition sont de plein droit et sans limitation de durée mis à disposition, à titre individuel, du maire. Ils sont placés, pour l'exercice de leurs fonctions, sous son autorité fonctionnelle. Les modalités de cette mise à disposition sont réglées par la convention précitée.

2) En dehors des compétences transférées

- Le service commun (article L.5211-4-2 du Code général des collectivités territoriales)

Le service commun est un dispositif de mutualisation, mis en œuvre en dehors de compétences transférées pour assurer des missions opérationnelles, fonctionnelles (gestion de personnel, gestion administrative et financière, informatique, expertise juridique et expertise fonctionnelle) ou d'instruction des décisions prises par les maires au nom de la commune ou de l'Etat.

Collectivités pouvant recourir au service commun :

Le service commun est possible entre :

- Un EPCI à fiscalité propre et une ou plusieurs de ses communes membres ;
- Un EPCI à fiscalité propre et un ou plusieurs établissements publics dont il est membre ;
- Un EPCI à fiscalité propre et le CIAS qui lui est rattaché.

Modalités de mise en œuvre du service commun : Le service commun est établi par convention, après établissement d'une fiche d'impact décrivant notamment les effets sur l'organisation et les conditions de travail, la rémunération et les droits acquis pour les agents. La fiche d'impact est annexée à la convention ainsi que les accords conclus. La convention et ses annexes sont soumises à l'avis du ou des comités techniques compétents.

Modalités de gestion du service commun : Les services communs sont gérés par l'EPCI à fiscalité propre.

Agents concernés : Les fonctionnaires et agents non titulaires qui remplissent en totalité leurs fonctions dans un service ou une partie de service mis en commun sont transférés de plein droit, après avis, selon le cas, de la commission administrative paritaire ou de la commission consultative paritaire compétente, à l'EPCI à fiscalité propre ou à la commune chargée du service commun. Ils conservent, s'ils y ont intérêt, le bénéfice du régime indemnitaire qui leur était applicable ainsi que, à titre individuel, les avantages acquis.

III Autres dispositifs permettant la mise en commun

Au-delà des dispositifs précisés plus haut, d'autres options de nature conventionnelle sont définies dans des domaines bien particuliers qu'il convient d'étudier dans le cadre d'un groupe de travail relatif aux emplois partagés :

- les groupements de commandes ;
- la co-maitrise d'ouvrages publics
- la maitrise d'ouvrage public délégué
- la mutualisation de la police municipale directement entre communes ou via un EPCI (articles L.512-1 et L.512-2 du Code de la sécurité intérieure)

NB :

Il n'est pas étudié la mise en commun de matériels (article L.5211-4-3 du Code général des collectivités territoriales), la mutualisation horizontale non prévue entre les communes (article L.5111-1-1 du Code susvisé) et les prestations de services réservées aux EPCI (articles L.5215-27, L.5216-7-1 et L.5214-16 du Code susvisé)