

GUIDE DES COOPERATIONS

à l'usage des collectivités locales
et de leurs groupements



Introduction

Le droit des mutualisations permet de retenir des solutions différenciées, « sur mesure », en fonction des besoins propres à chaque territoire. Pour que les élus qui le souhaitent puissent le mobiliser en toute sécurité juridique, le Gouvernement a souhaité mettre à disposition des collectivités et de leurs groupements un guide qui recense les différents dispositifs, essentiellement conventionnels, existants.

Si la notion de mutualisation et de coopération ne fait pas l'objet d'une définition juridique précise dans le code général des collectivités territoriales, ce dernier prévoit un ensemble d'outils permettant aux collectivités et à leurs groupements de mettre en commun leurs moyens et de coordonner leur action en vue de l'élaboration de leurs projets.

Définie comme la mise en place, temporaire ou pérenne, de moyens communs à deux ou plusieurs personnes morales¹, la mutualisation peut être conventionnelle ou passer par la création d'un organisme de coopération.

La coopération conventionnelle entre communes constitue la forme la plus ancienne de coopération intercommunale, à l'exemple des commissions syndicales gérant les biens indivis et des ententes qui ont précédé la création des premières formes de structures intercommunales. La coopération interdépartementale, prévue par l'article 91 de la loi du 10 août 1871, constitue également une forme ancienne de coopération.

Le droit des mutualisations s'est construit progressivement, parallèlement au développement de l'intercommunalité. Il a d'abord eu pour vocation de sécuriser des pratiques locales préexistantes. Le législateur, avec la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, a perfectionné les outils de mutualisation, tout en étendant leur champ.

Le droit de l'Union européenne, et notamment la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne, a joué un rôle important dans l'encadrement des pratiques de mutualisation. La Cour de justice a ainsi été amenée à se prononcer sur la soumission d'une coopération contractuelle aux règles de mise en concurrence (CJUE, 18 novembre 1999, *Teckal*, affaire C-107/98). A cette occasion la juridiction a utilisé pour la première fois la notion de « in house », qui suppose que les collectivités territoriales exercent sur la personne en cause un contrôle analogue à celui exercé sur leurs propres services, et que cette personne réalise l'essentiel de son activité avec la ou les collectivités qui la détiennent. Dans un autre arrêt (CJUE, 6 juin 2009, *Commission c/ République fédérale d'Allemagne*, affaire C-480/06), la Cour a jugé que ne relève pas du droit des marchés publics la gestion en commun d'un service public par des personnes publiques dans le cadre d'une coopération horizontale.

Dans le cadre de cette jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne, les lois n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales (RCT), n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPTAM) et n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe) ont réformé le cadre juridique des mutualisations, et ouvert de nouvelles possibilités.

¹ Sénat, *Rapport d'information n° 495 (2009-2010) fait au nom de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation sur la mutualisation des moyens des collectivités territoriales* par MM. Alain LAMBERT, Yves DÉTRAIGNE, Jacques MÉZARD et Bruno SIDO.

Si la forme la plus achevée de mutualisation entre communes est leur regroupement au sein de structures de coopération intercommunale dotées de la personnalité juridique (telles que les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre ou les syndicats), le législateur a entendu mettre à disposition des acteurs locaux plusieurs formes conventionnelles de coopération, en vue de la réalisation de leurs projets ou la gestion de leurs services.

Peuvent s'associer en vue d'une coopération des collectivités ou des groupements de collectivités ayant un lien structurel entre eux, par exemple un EPCI et ses communes membres. Par ailleurs, au sein de ces outils de coopération on distingue la mutualisation ascendante ou descendante. Lorsque les services d'une commune sont mis à disposition de l'intercommunalité, on parle de mutualisation ascendante. Lorsque l'intercommunalité réalise des services pour une ou plusieurs de ses communes membres, on parle de mutualisation descendante.

La coopération peut également intervenir entre plusieurs collectivités territoriales ou groupements, de même ou différente catégories, sans lien structurel entre eux. Ainsi en est-il, par exemple, de l'assistance technique, que les départements peuvent apporter aux communes ou à leurs établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre.

Par ailleurs, la mise en commun des moyens peut porter sur les services supports ou missions fonctionnelles (administration générale, ressources humaines, ingénierie, études, informatique...) ou sur l'exercice des compétences ou missions opérationnelles.

De manière schématique, les actions de mutualisation et de coopération peuvent prendre cinq formes différentes, selon des degrés d'intégration croissants² :

- 1) une action est effectuée de manière coordonnée par deux ou plusieurs partenaires, sans création de structure commune (par exemple, dans le cadre d'un groupement de commande) ;
- 2) un partenaire confie à un autre le soin de réaliser une mission pour lui (par exemple, dans le cadre d'une prestation de service) ;
- 3) un partenaire met ses moyens au service des autres personnes publiques (mise à disposition de services ou d'équipements par voie de convention) ;
- 4) un des partenaires crée en son sein un service mutualisé spécifique qui intervient pour tous les participants (création de service commun) ;
- 5) les communes transfèrent une ou plusieurs de leurs compétences vers un EPCI qui les met en œuvre pour tout le territoire concerné.

Le guide présente successivement :

- la possibilité de faire assurer par une autre personne publique des compétences ;
- le regroupement des services de plusieurs entités en vue de l'exercice en commun de compétences ;
- la possibilité de mettre à disposition ses services ou ses biens ;
- les autres dispositifs de mutualisation de moyens ;

² Cf. *Les mutualisations au sein du bloc communal*, décembre 2014, rapport de l'inspection générale des finances et de l'inspection générale de l'administration.

- les dispositifs conventionnels de mutualisation spécifiques à la Métropole du Grand Paris, ses établissements publics territoriaux (EPT) et leurs communes membres ;
- des fiches relatives à la situation des agents concernés par les mutualisations.

Un tableau de synthèse en début de guide, ainsi qu'un recueil des principaux textes applicables complètent la présentation des dispositifs de mutualisation réalisée au travers de 27 fiches.

Chaque élu, chaque fonctionnaire pourra ainsi, en fonction du besoin et du projet qu'il porte, s'informer sur la meilleure forme de mutualisation possible qui permettra de réaliser cet objectif.

Chaque fiche consacrée à un dispositif précise sa base légale et ses modalités d'application. Les incidences en termes financiers et de ressources humaines, ainsi que des exemples concrets de mise en œuvre sont également présentés.

Sommaire

Introduction	3
Tableau de synthèse.....	10
<i>Le schéma de mutualisation (L. 5211-39-1)</i>	<i>12</i>
1. Faire assurer par une personne publique l'exercice d'une compétence ou d'une mission, ou exercer pour une personne publique des compétences ou des missions.....	14
1.1. De manière accessoire ou provisoire : la prestation de service	14
<i>Entre un EPCI ou un syndicat mixte, au bénéfice de ses membres ou d'autres collectivités ou d'autres établissements publics pour créer ou gérer des équipements relevant de leurs attributions (L. 3633-4, L. 5214-16-1, L. 5215-27, L. 5216-7-1, L. 5211-56 et fondement statutaire)</i>	<i>14</i>
<i>Entre départements, régions, leurs établissements publics et leurs groupements, les syndicats mixtes / entre EPCI à fiscalité propre ou syndicats intercommunaux / entre communes membres d'un même EPCI à fiscalité propre qui a élaboré un rapport dans le cadre du schéma de mutualisation (L. 5111-1)</i>	<i>19</i>
1.2. De manière accessoire ou provisoire : autres dispositifs.....	22
<i>La convention de maîtrise d'ouvrage déléguée et la convention de transfert de maîtrise d'ouvrage en vue de faire exécuter par une autre personne publique les missions du maître d'ouvrage (code de la commande publique).....</i>	<i>22</i>
<i>Le fonds de concours (CGCT)</i>	<i>24</i>
1.3. De manière plus durable ou selon la durée souhaitée par les parties : la délégation de compétence	29
<i>Entre deux collectivités territoriales de catégories différentes / d'une collectivité territoriale à un EPCI à fiscalité propre (L. 1111-8)</i>	<i>29</i>
<i>Délégation de l'État à la demande d'une collectivité ou d'un EPCI à fiscalité propre (L. 1111-8-1 et R. 1111-1-1).....</i>	<i>31</i>
<i>Délégation de la région ou du département à la demande d'un EPCI sous réserve d'une habilitation statutaire (L. 5210-4).....</i>	<i>33</i>
<i>Délégations spécifiques de l'État, du département, de la région</i>	<i>35</i>

2.	Regrouper les services de plusieurs entités en vue de l'exercice en commun de compétences	39
2.1.	La création d'un service unifié entre collectivités et groupements de collectivités	39
	<i>Le service unifié entre départements, régions, leurs établissements publics et groupements, et les syndicats mixtes / entre communes membres d'un même EPCI à fiscalité propre qui a élaboré un rapport dans le cadre du schéma de mutualisation / entre EPCI (L. 5111-1-1).....</i>	<i>39</i>
2.2.	La coopération entre un EPCI à fiscalité propre et ses membres : le service commun	42
	<i>Le service commun entre un EPCI à fiscalité propre et ses communes membres et leurs établissements publics rattachés : pour l'exercice des compétences du bloc communal ou l'exercice de fonctions support (L. 5211-4-2).....</i>	<i>42</i>
3.	Mettre ses services ou ses biens à disposition d'une autre personne publique	51
	<i>La mise à disposition « ascendante » des services de la commune au bénéfice d'un EPCI dont elle est membre ou des services de ses membres à un syndicat mixte fermé (L. 5211-4-1).....</i>	<i>51</i>
	<i>La mise à disposition descendante des services « opérationnels » des EPCI à leurs communes membres et la mise à disposition des services techniques de la communauté urbaine (L. 5211-4-1 et L. 5215-30)</i>	<i>56</i>
	<i>La mise à disposition de services et d'équipements entre les départements, régions, leurs établissements publics ou groupements, les syndicats mixtes / entre les EPCI / entre les communes (L. 5111-1-1)</i>	<i>58</i>
	<i>La mise à disposition, par le département, d'une assistance technique au profit des communes ou des établissements publics de coopération intercommunale (L. 3232-1-1).....</i>	<i>60</i>
	<i>La convention relative à l'utilisation d'équipements collectifs (L. 1311-15).....</i>	<i>61</i>
	<i>Les biens partagés (L. 5211-4-3).....</i>	<i>63</i>
	<i>La mise à disposition de services au sein d'un syndicat mixte ouvert (L. 5721-9)</i>	<i>64</i>
4.	Autres dispositifs de mutualisation de moyens	65
	<i>La mutualisation des agents de police municipale (code de la sécurité intérieure)</i>	<i>65</i>
	<i>La mutualisation des archives (code du patrimoine).....</i>	<i>68</i>
	<i>Les groupements de commandes (code de la commande publique).....</i>	<i>69</i>
	<i>L'entente intercommunale et interdépartementale (L. 5221-1, L. 5221-2 et L. 5411-1).....</i>	<i>71</i>
	<i>Biens et droits indivis entre plusieurs communes (L. 5222-1 à L. 5222-6).....</i>	<i>75</i>

5. Les dispositifs conventionnels de mutualisation spécifiques à la métropole du Grand Paris, ses établissements publics territoriaux et leurs communes membres.....	79
<i>La mise à disposition de services dans le cadre des compétences partagées (L. 5219-12)</i>	<i>79</i>
<i>Le service commun (L. 5219-12).....</i>	<i>81</i>
<i>Les biens partagés (L. 5219-12).....</i>	<i>82</i>
<i>La mise à disposition de services et d'équipements ou la création d'un service unifié (L. 5111-1-1)...</i>	<i>83</i>
6. La situation des agents concernés par les mutualisations	84
<i>Les modalités de mise à disposition des agents</i>	<i>84</i>
<i>Les droits et avantages des agents mis à disposition.....</i>	<i>86</i>
<i>Les droits et avantages des agents transférés</i>	<i>88</i>
Principaux textes applicables	90

NB : à défaut de précision, les articles mentionnés dans les titres de fiches sont issus du code général des collectivités territoriales.

Tableau de synthèse

Acteurs / objectifs	Entre communes membres d'EPCI distincts	Entre communes membres du même EPCI-FP	Entre un EPCI et ses communes membres	Entre un SI/SM et ses communes membres	Entre des communes extérieures et un EPCI
Réaliser une prestation ou exercer une compétence pour une autre personne publique et inversement	Entente Maîtrise d'ouvrage déléguée	Entente Prestation de services (si schéma de mutualisation) Maîtrise d'ouvrage déléguée	Prestation de services Maîtrise d'ouvrage déléguée Fonds de concours en fonctionnement et investissement	Prestation de services Maîtrise d'ouvrage déléguée	Prestation de services Maîtrise d'ouvrage déléguée Délégation de compétence
Regrouper des services au sein d'un même service géré par un seul des cocontractants	Groupement de commande	Groupement de commande Service unifié pour l'exercice de compétences opérationnelles	Service commun (EPCI FP uniquement) pour des missions fonctionnelles et opérationnelles Service unifié pour l'instruction des décisions prises par le maire au nom de la commune et de l'État (EPCI-FP)	Service unifié pour la protection des données personnelles	Groupement de commande
Mettre à disposition des services		Mise à disposition des services opérationnels	Mise en commun de l'instruction des décisions prises par le maire au nom de l'État ou de la commune Mise à disposition des services opérationnels		
Mettre en commun des biens	Gestion des biens indivis Utilisation partagée d'équipements collectifs		Biens partagés Utilisation partagée d'équipements collectifs	Utilisation partagée d'équipements collectifs	
Mettre à disposition des personnels	Mutualisation des agents de police municipale	Mutualisation des agents de police municipale			
	Lorsqu'il n'en est pas disposé autrement mise à disposition individuelle de droit commun des agents (accord de l'agent)				

SI : syndicat intercommunal / SM : syndicat mixte / EPCI : établissement public de coopération intercommunale / FP : fiscalité propre

Acteurs / objectifs	Entre EPCI (SI et EPCI-FP ; SI et SI ; EPCI-FP et EPCI-FP)	Entre EPCI et SM	Entre EPCI-FP et le département ou la région	Entre SM	Entre CT	Entre CT et SM
Réaliser une prestation ou exercer une compétence pour une personne publique et inversement	Entente Prestation de services Maîtrise d'ouvrage déléguée	Entente Prestation de services Maîtrise d'ouvrage déléguée Délégation compétence en matière de GEMAPI	Prestation de services Maîtrise d'ouvrage déléguée Délégation de compétence Délégations spécifiques du département ou de la région Assistance technique du département	Entente Prestation de services Maîtrise d'ouvrage déléguée	Entente interdépartementale Prestation de services Maîtrise d'ouvrage déléguée Délégation de compétence Assistance technique du département	Entente intercommunale Prestation de services Maîtrise d'ouvrage déléguée
Regrouper des services au sein d'un même service géré par un seul des cocontractants	Groupement de commande Service unifié pour l'exercice de compétences	Groupement de commande		Groupement de commande Service unifié pour l'exercice de compétences		Groupement de commande Service unifié pour l'exercice de compétences ou pour la protection des données personnelles
Mettre à disposition des services	Mise à disposition des services opérationnels			Mise à disposition des services opérationnels	Mise à disposition des services opérationnels (départements et régions)	Mise à disposition des services opérationnels
Mettre en commun des biens	Utilisation partagée d'équipements collectifs					
Mettre à disposition des personnels						
	Lorsqu'il n'en est pas disposé autrement mise à disposition individuelle de droit commun des agents (accord de l'agent)					

Base légale

Article L. 5211-39-1 du CGCT.

Les conditions de mise en œuvre

Conformément à l'article L. 5211-39-1 du CGCT, créé par la loi du 16 décembre 2010, un rapport relatif aux mutualisations de services entre les services de l'EPCI à fiscalité propre et ceux des communes membres doit être élaboré dans l'année qui suit le renouvellement général des conseils municipaux.

Ce rapport comporte un projet de schéma de mutualisation des services qui prévoit l'impact prévisionnel de la mutualisation sur les effectifs ainsi que sur les dépenses de fonctionnement des communes et de l'EPCI. Il est soumis à l'avis des communes membres puis approuvé par l'organe délibérant de l'EPCI à fiscalité propre.

Le schéma est mis en œuvre au cours du mandat, et constitue la « feuille de route » de la mutualisation des services. Chaque année, lors du débat d'orientation budgétaire ou, à défaut, lors du vote du budget, un bilan de l'état d'avancement du schéma de mutualisation est communiqué par le président de l'EPCI à fiscalité propre. Par la suite, le schéma peut être adapté, voire révisé.

Le schéma doit permettre d'échanger et de fixer des objectifs sur la mutualisation de services. Il peut aussi être un outil de recensement et de diagnostic, mais également de pilotage et de suivi des mutualisations.

Le schéma a pour vocation, d'une part, d'accompagner les évolutions du périmètre et des compétences de l'intercommunalité, voire de les faciliter et, d'autre part, d'accroître l'efficacité et l'efficience des services déjà en place. Il doit également être l'occasion d'un recensement des mutualisations mises en place et de recherche de nouvelles modalités de mutualisation. En outre, la recherche de gains d'efficacité et d'efficience à travers les mutualisations impose la suppression des doublons et le cas échéant la clarification ou le transfert de compétences. Enfin, la démarche ne saurait prendre tout son sens sans être élargie, au besoin dans un second temps, aux syndicats et établissements publics rattachés.

Il ressort du rapport de l'inspection générale des finances et de l'inspection générale de l'administration de 2014 que l'élaboration du schéma requiert cinq étapes :

- définir les objectifs de la mutualisation au regard du projet communautaire ;
- dresser l'état des lieux des actions de mutualisation déjà engagées parallèlement à une revue des compétences et services respectifs des communes et de l'EPCI ;
- associer les personnels le plus en amont possible et engager une concertation tout au long du processus ;
- élaborer une présentation d'ensemble des effectifs et des dépenses de fonctionnement des communes et de l'EPCI permettant de mesurer l'impact prévisionnel de la mutualisation ; identifier les services ou actions de mutualisation envisageables avec le bilan avantages / inconvénients et une estimation des coûts et des gains ; déterminer les indicateurs de suivi des mutualisations décidées au

regard notamment de la qualité de service, des effectifs et des dépenses de fonctionnement des communes et de l'EPCI ;

- arrêter le schéma pour la durée du mandat restant, moyennant une adaptation et une actualisation annuelle avant le débat d'orientation budgétaire.

Les conséquences de l'absence de schéma

Si l'article L. 5211-39-1 du CGCT rend obligatoire l'adoption d'un projet de schéma de mutualisation, aucune disposition législative ne sanctionne son absence.

Seul l'article L. 5111-1 du CGCT donne une force juridique contraignante au schéma de mutualisation en conditionnant la mise en place de conventions de prestations de services entre communes membres d'un même EPCI à fiscalité propre à leur inscription dans le rapport relatif aux mutualisations.

A contrario, aucune disposition ne s'oppose à ce que la création d'un service commun qui n'était pas prévue au schéma de mutualisation intervienne en cours de mandat.

Incidences sur le personnel

Le projet de schéma prévoit notamment l'impact prévisionnel de la mutualisation sur les effectifs de l'EPCI à fiscalité propre et des communes concernées et sur leurs dépenses de fonctionnement.

1. Faire assurer par une personne publique l'exercice d'une compétence ou d'une mission, ou exercer pour une personne publique des compétences ou des missions

1.1. De manière accessoire ou provisoire : la prestation de service

Entre un EPCI ou un syndicat mixte, au bénéfice de ses membres ou d'autres collectivités ou d'autres établissements publics pour créer ou gérer des équipements relevant de leurs attributions (L. 3633-4, L. 5214-16-1, L. 5215-27, L. 5216-7-1, L. 5211-56 et fondement statutaire)

Base légale

Articles L. 3633-4, L. 5214-16-1, L. 5215-27, L. 5216-7-1, L. 5217-7, L. 5211-56 du CGCT.

Conditions de mise en œuvre du dispositif

La « prestation de service », utilisée dans le cadre de l'intercommunalité, recouvre :

- le recours par un EPCI à une autre personne morale (par exemple, une commune membre) afin que cette dernière lui fournisse un service en vue de faciliter l'exercice de ses compétences. Le service ainsi visé peut consister en la création ou la gestion d'équipements ou de services ;
- lorsqu'il est prestataire, l'action d'un EPCI intervenant non pas en son nom propre, mais pour le compte d'une autre personne morale (communes membres, autres EPCI, autres collectivités territoriales...).

L'intervention des EPCI et des syndicats pour le compte de leurs communes membres, en dehors du cadre des compétences opérationnelles qui leur ont été transférées, constitue une dérogation au principe de spécialité fonctionnelle. L'intervention des EPCI en dehors de leur périmètre dans le cadre d'une prestation de service constitue une dérogation à la spécialité territoriale. Par conséquent, un EPCI à fiscalité propre ne peut réaliser des prestations de services pour le compte de ses membres ou de personnes morales extérieures que s'il est expressément habilité à le faire, soit par les textes ou ses statuts et si ces interventions se situent dans le prolongement de ses compétences.

Le présent dispositif est applicable à la métropole de Lyon.

Une habilitation légale pour les EPCI à fiscalité propre

Les métropoles, les communautés urbaines, les communautés d'agglomération et les communautés de communes bénéficient de par la loi d'une habilitation générale qui leur permet de réaliser des prestations de services pour le compte de leurs communes membres, de communes extérieures, d'autres collectivités ou de tout autre établissement public et inversement.

Le domaine des services couverts est très large et recouvre notamment des prestations qualifiables de mandats de maîtrise d'ouvrage au titre de l'article L. 2422-5 du code de la commande publique.

L'habilitation statutaire pour les syndicats intercommunaux et mixtes

A l'inverse, les syndicats intercommunaux et les syndicats mixtes doivent impérativement être autorisés par leurs statuts à réaliser des prestations de services en faveur de personnes morales extérieures et de leurs propres membres. En l'absence d'une telle mention, une procédure de modification statutaire doit être engagée dans les conditions prévues par l'article L. 5211-20 du CGCT. L'habilitation statutaire doit respecter trois conditions précises :

- cette habilitation doit présenter un lien avec les compétences transférées à l'établissement. En effet, le transfert de compétences est constitutif de la catégorie juridique des EPCI (CE, 18 décembre 1991, *SIVOM de Sainte-Geneviève-des-Bois*, n° 118877-118878) ;
- l'habilitation doit préciser l'objet sur lequel portera la convention de prestation de service. Les statuts doivent mentionner un ou plusieurs objets clairement énoncés, dans un ou plusieurs domaines bien définis, qui peuvent être plus ou moins larges selon la décision des membres ;
- l'habilitation doit préciser le champ territorial de l'autorisation de conventionner donnée à l'EPCI.

Le respect du principe de spécialité fonctionnelle

Les prestations de services réalisées sur le fondement d'une habilitation légale ou statutaire doivent se situer dans le prolongement des compétences de l'EPCI. Ainsi, un EPCI à qui la compétence « création et entretien de la voirie d'intérêt communautaire » a été transférée agit obligatoirement en lieu et place des communes membres pour la voirie d'intérêt communautaire. Il peut être habilité à intervenir, par convention, sur la voirie d'intérêt communal s'il s'agit d'assurer l'entretien de cette voirie ou de créer une voie d'intérêt communal.

Par ailleurs, les prestations de services réalisées au profit des structures non membres ne peuvent constituer que l'accessoire de ce qui est la vocation première d'un tel établissement. Par exemple, un syndicat de communes ne pourrait procéder à des achats de matériels qui dépasseraient ses propres besoins de fonctionnement, en vue de les rétrocéder aux communes membres, le transformant en centrale d'achats pour les fournitures et matériels de bureau des communes (CAA Marseille, 5 juillet 2004, *Syndicat d'agglomération nouvelle Ouest Provence*, n° 04MA01109).

Enfin, la vocation première d'un EPCI est d'exercer les compétences qui lui ont été transférées, sur les territoires de ses communes membres. Aussi, les prestations de services, qui constituent des interventions pour le compte d'une autre personne publique, ne peuvent avoir qu'un caractère marginal par rapport à l'activité globale de l'établissement. Le caractère marginal peut être appréhendé selon deux aspects : le volume d'activité et la durée de la prestation. La prestation de service doit donc être ponctuelle ou d'une importance limitée.

Justification de la prestation par un intérêt public

Il est également nécessaire qu'un intérêt public justifie l'intervention d'un établissement public de coopération intercommunale dans le cadre de prestation de services (CE, 30 décembre 2014, *Société Armor SNC*, n° 355563). Il convient d'être particulièrement vigilant au respect de cette condition lorsque l'EPCI agit en dehors de son périmètre pour le compte d'autres collectivités.

Respect des règles de la commande publique

Les dispositions du droit de la commande publique s'appliquent aux conventions de prestations de services rendues à titre onéreux par les EPCI. Celles-ci sont soumises aux règles de la concurrence.

En principe, le caractère onéreux d'un contrat implique que le pouvoir adjudicateur verse un prix en contrepartie de la prestation dont il bénéficie (CE, 11 décembre 1963, *Ville de Colombes*, n° 55972). Néanmoins, le caractère onéreux ne se traduit pas nécessairement par le versement d'une somme d'argent par le pouvoir adjudicateur, mais peut consister en une contrepartie ou un avantage direct (CJUE, 12 juillet 2001, *Ordine degli Architetti delle province di Milano*, affaire C-399/98).

À titre d'exemple, le caractère onéreux peut résulter de l'abandon d'une recette ou d'une renonciation à percevoir une recette par le pouvoir adjudicateur. Le fait que le prix perçu par le titulaire d'un contrat ne lui permette pas de dégager un bénéfice ou même de couvrir ses frais est indifférent quant à la qualification de marché public au regard du droit de l'Union européenne (ex. : CJUE, 10 juillet 2014, *Impresa Pizzarotti & C. Spa*, affaire C-2013/13).

Par ailleurs, les contrats qui peuvent être qualifiés soit de quasi-régies au sens des articles L. 2511-1 à L. 2511-5 ou L. 3211-1 à L. 3211-5 du code de la commande publique, soit de coopération entre pouvoirs adjudicateurs au sens des articles L. 2511-6 ou L. 3211-6 de ce même code ne sont pas soumis pour leur conclusion à l'obligation d'une publicité et d'une mise en concurrence préalables.

Enfin, les règles de la commande publique ne s'appliquent pas, conformément aux dispositions de l'article L. 5111-1 par renvoi à l'article L. 5111-1-1 du CGCT, lorsqu'il s'agit de l'exercice en commun d'une compétence entre un EPCI à fiscalité propre et un syndicat intercommunal, entre des communes membres du même EPCI à fiscalité propre, entre deux EPCI à fiscalité propre, ou entre deux syndicats intercommunaux, dans le cadre de mises à disposition de services ou de services unifiés.

Conclusion d'une convention de prestation de service

L'intervention de l'EPCI suppose la conclusion d'une convention particulière pour définir les conditions de l'intervention.

Incidences sur le personnel

Ce dispositif n'a pas d'incidence sur les agents.

Dispositions budgétaires et financières

La convention confiant la création ou la gestion de l'équipement ou du service en fixe **librement** les conditions financières (articles L. 5214-16-1, L. 5215-27, L. 5216-7-1, L. 5217-7 et L. 5211-56 du CGCT)

- Lorsque la convention prévoit la réalisation de prestations de service par l'EPCI au bénéfice d'une commune membre, l'EPCI doit retracer les dépenses liées à ces prestations de service dans un budget annexe. Les recettes de ce budget annexe comprennent le produit des redevances ou taxes correspondant au service assuré et les contributions de la collectivité ou de l'établissement au bénéfice duquel la prestation est assurée, dans les conditions de l'article L. 5211-56 du CGCT. Ce même article précise, qu'en revanche, lorsque la convention prévoit la réalisation d'un investissement par l'EPCI au bénéfice d'une commune membre, il n'y a pas constitution d'un budget

annexe. Les opérations d'investissement sont retracées dans le budget principal comme opérations sous mandat.

- Lorsque la convention prévoit la réalisation de prestations de service par une commune membre au bénéfice de l'EPCI, le droit commun de la constitution des budgets annexes prévu par l'instruction budgétaire et comptable M14 (tome 2 – 2.2.1.2) s'applique. L'instruction M14 distingue le cas des services publics administratifs (SPA) et des services assujettis à la TVA. En matière de SPA, la commune peut décider de créer une régie et donc un budget annexe afin d'individualiser certaines missions.

Pour les services assujettis à la TVA, un budget annexe n'est pas obligatoire puisque la mise en œuvre des obligations fiscales ne requiert pas la tenue de plusieurs comptabilités séparées dès lors que la comptabilité, complétée le cas échéant par des registres annexes, fait apparaître distinctement les données comptables propres à chaque compte ou secteur, et qu'ainsi il peut être justifié des mentions portées sur les déclarations de TVA. Ainsi, la commune est libre pour ses prestations de services soumises à TVA de créer ou non un budget annexe.

En matière de services publics industriels et commerciaux (SPIC), la constitution d'un budget annexe est obligatoire mais cette règle s'applique à un champ plus large que les prestations de services. En dehors de ces cas, la comptabilisation des opérations de prestations de services est faite au sein du budget principal (compte 706 prestations de services).

- Lorsque la convention prévoit la réalisation d'un investissement par une commune membre au bénéfice de l'EPCI, il n'y a pas constitution d'un budget annexe. Les opérations d'investissement sont retracées dans le budget principal comme opérations sous mandat.

Exemples de mise en œuvre

Un EPCI à fiscalité propre qui n'est pas compétent en matière d'accueil périscolaire (assuré les jours d'école avant ou après les cours), mais qui dispose d'une compétence « gestion des accueils de loisirs sans hébergement » (ALSH), effectue une prestation de service, en vue d'assurer l'accueil périscolaire le mercredi après-midi (lorsqu'il y a cours le matin) pour certaines de ses communes membres qui ne l'auraient pas mis en place. Cet accueil périscolaire du mercredi après-midi se situe dans le prolongement de la compétence ALSH. Bien que la gestion de l'accueil périscolaire du mercredi présente un caractère récurrent et ne permette pas de considérer qu'il s'agirait d'une intervention ponctuelle de l'EPCI, la conclusion d'une prestation de services est possible, si cette activité est d'une importance limitée par rapport à l'activité globale de l'EPCI (par exemple en termes de budget).

Une communauté de communes, dotée de la compétence en matière de voirie, peut, dans le cadre d'une convention de prestation de services, rédiger les projets d'alignement concernant les voies dont les communes sont propriétaires. Son intervention est toutefois limitée à la rédaction de projet. Elle ne peut ouvrir l'enquête publique ni publier de plan d'alignement, ces actions relevant uniquement de la compétence de la collectivité propriétaire.

Un syndicat mixte fermé, compétent en matière de distribution d'eau potable et d'assainissement, dûment habilité par ses statuts, peut réaliser à la demande d'une commune non membre une étude portant sur les conditions d'exercice de ses compétences et son coût financier, dans la perspective d'une éventuelle décision d'adhésion.

L'habilitation statutaire qui ne détermine pas le champ matériel des prestations, et ne fait état que de « la réalisation d'infrastructures dans le cadre particulier d'une délégation de maîtrise d'ouvrage », ne permet pas à un syndicat mixte compétent en matière de voirie d'intervenir en tant

que prestataire de service pour réaliser un diagnostic routier ou effectuer des prestations de conseil et d'assistance en matière de voirie.

Un EPCI à fiscalité propre peut réaliser une prestation de service avec le département pour réaliser pour son compte une prestation de mandat de maîtrise d'ouvrage portant sur l'extension d'un golf départemental, qui pourrait s'inscrire dans le prolongement de sa compétence en matière de création et de gestion d'équipements sportifs.

Entre départements, régions, leurs établissements publics et leurs groupements, les syndicats mixtes / entre EPCI à fiscalité propre ou syndicats intercommunaux / entre communes membres d'un même EPCI à fiscalité propre qui a élaboré un rapport dans le cadre du schéma de mutualisation (L. 5111-1)

Base légale

Troisième alinéa de l'article L. 5111-1 du CGCT.

Article 31 de la loi n° 2018-493 du 20 juin 2018 relative à la protection des données personnelles.

Les conditions de mise en œuvre du dispositif

Peuvent être conclues des conventions qui ont pour objet la réalisation de prestations de services, portant sur des fonctions supports ou pour l'exercice de compétences, entre les départements, les régions, leurs établissements publics, leurs groupements et les syndicats mixtes. Les mêmes conventions peuvent associer des EPCI à fiscalité propre entre eux.

Une convention est également possible entre le département ou la région et un syndicat mixte extérieur, sur une même compétence ; entre des EPCI, qu'ils soient ou non à fiscalité propre, entre eux.

Depuis l'entrée en vigueur de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 (loi NOTRe), les communes membres d'un même EPCI à fiscalité propre peuvent passer entre elles une convention de prestations de service, mais uniquement lorsque le rapport relatif aux mutualisations de services prévu à l'article L. 5211-39-1 du CGCT le prévoit.

Il convient de noter que dans le cas où la prestation porte sur l'exercice d'une compétence, et que cette compétence a été transférée à un syndicat mixte par le département ou la région, aucune convention n'est possible de fait avec ce syndicat mixte concernant l'exercice de cette compétence. En effet, la région ou le département ne l'exercent plus. En revanche, dans le cas où ce syndicat mixte exerce également d'autres compétences, détenues par le département ou la région, et non transférées à ce syndicat, une convention est possible. On peut également inclure la possibilité de convention entre un syndicat mixte auquel le département ou la région auraient transmis une compétence, et un autre syndicat mixte détenteur de la même compétence.

La loi n° 2018-493 du 20 juin 2018 relative à la protection des données personnelles a introduit en son article 31 la possibilité pour les collectivités territoriales et leurs groupements, de passer entre eux une convention ayant pour objet la réalisation de prestations de service liées au traitement de données à caractère personnel.

Respect des règles de la commande publique

L'article L. 5111-1 du CGCT exclut du champ des règles de la commande publique les relations contractuelles ainsi listées.

Cet article prévoit en effet que lorsque les prestations réalisées portent sur des services non économiques d'intérêt général (SNEIG) au sens du droit de l'Union européenne, ces conventions ne sont pas soumises aux règles de la commande publique.

Les SNEIG sont des services d'intérêt général de nature non économique pour lesquels il n'existe pas de marché et dont la fourniture est soit gratuite, soit sans rapport avec le coût payé par l'utilisateur (cas des prestations des régimes obligatoires de sécurité sociale). De tels services, fondés sur une logique de solidarité et de redistribution, ne relèvent pas des règles de concurrence et du marché intérieur.

Lorsque les prestations portent sur d'autres missions d'intérêt public, elles doivent être réalisées dans le cadre de conventions de mise à disposition de services ou d'équipements telles que définies par l'article L. 5111-1-1 du CGCT, ou de services unifiés, tels que définis par le même article, pour ne pas être soumises aux règles de la commande publique.

Il en va de même des conventions conclues entre communes membres d'un même EPCI à fiscalité propre et cet EPCI, sur la base de l'article L. 5111-1-1 du CGCT, ayant pour objet la mise en commun de l'instruction des décisions prises au nom de la commune ou de l'État par les maires.

Il convient de noter que les dispositifs prévus par les articles L. 5111-1 et L. 5111-1-1 du CGCT excluent les conventions entre EPCI et syndicats mixtes. Ces derniers pourront néanmoins conclure entre eux des conventions de prestations de service, sur un fondement statutaire (cf. fiche précédente), et en appliquant le droit commun pour ce qui concerne la soumission de ces conventions aux règles de la commande publique.

Incidences sur le personnel

Les prestations de services mentionnées supra peuvent s'effectuer selon deux modalités :

- soit par la mise à disposition du service et des équipements d'un des cocontractants à la convention au profit d'un autre de ces cocontractants. La loi ne prévoit pas dans ce cas de mise à disposition des agents à titre individuel. La mise à disposition des services n'a donc pas de conséquence sur leur situation statutaire ;
- soit par le regroupement des services et équipements existants de chaque cocontractant à la convention au sein d'un service unifié relevant d'un seul de ces cocontractants. La convention prévoit, après avis des comités techniques compétents, les effets sur le personnel concerné.

Le personnel du service mis à disposition ou du service unifié est placé sous l'autorité fonctionnelle de l'autorité territoriale pour laquelle il exerce sa mission.

En cas de mise à disposition des agents, en l'absence de disposition spécifique dans la loi, celle-ci s'effectue selon les règles de droit commun qui nécessitent au préalable de recueillir leur accord et l'avis de la commission administrative paritaire (CAP). Les fonctionnaires mis à disposition sont soumis aux dispositions du décret n° 2008-580 du 18 juin 2008 relatif au régime de la mise à disposition.

Les modalités de mise à disposition des agents sont présentées en p. 84.

Les droits et avantages des agents mis à disposition sont présentés en p. 86.

Dispositions financières

Lorsque les prestations sont réalisées dans le cadre de conventions de mise à disposition du service et des équipements d'un des contractants au bénéfice d'un autre, la convention doit fixer les conditions du remboursement par le bénéficiaire des frais de fonctionnement du service.

Ce remboursement s'effectue sur la base d'un coût unitaire de fonctionnement du service, multiplié par le nombre d'unités de fonctionnement constatées par la collectivité ou l'établissement public bénéficiaire de la mise à disposition.

Lorsque les prestations sont réalisées dans le cadre d'un service unifié, la convention doit préciser les modalités de remboursement des dépenses engagées par le service unifié pour le compte des cocontractants et prévoir, après avis des comités techniques compétents, les effets sur le personnel concerné.

Le remboursement des dépenses engagées par le service unifié pour le compte des cocontractants s'effectue sur la base d'un coût unitaire de fonctionnement du service, multiplié par le nombre d'unités de fonctionnement constatées par la collectivité ou l'établissement public ayant recours au service.

Les termes de coût unitaire de fonctionnement et d'unités de fonctionnement sont définis en p. 54.

Exemples de mise en œuvre

Les conventions de prestations de services doivent porter sur des services non économiques d'intérêt général pour échapper aux règles de la commande publique. Si elles portent sur la compétence en matière de déchets, celle-ci n'étant pas un service non économique d'intérêt général, elles seront soumises au droit de la concurrence.

Une convention peut prévoir que le service juridique d'une commune réalise des prestations de services au bénéfice d'une autre commune membre du même EPCI à fiscalité propre. Une convention-cadre est alors signée entre les deux communes et chaque prestation de services fera l'objet d'un contrat séparé dont le prix correspondra au coût estimé de la prestation.

Une convention de prestation de services conclue entre un syndicat intercommunal et un EPCI à fiscalité propre peut s'exonérer des formalités de publicité et de mise en concurrence, dans la mesure où il s'agit pour le syndicat de mettre à disposition ses services à l'EPCI pour l'exercice en commun de la compétence assainissement. Cette prestation de service rentre dans un des trois cas dérogatoires visés par l'article L. 5111-1, portant renvoi à l'article L. 5111-1-1 du CGCT. Il convient toutefois que cette prestation présente un caractère marginal par rapport à l'activité globale du syndicat. L'EPCI ne pourrait confier de manière pérenne au syndicat la gestion de son service d'assainissement couvrant l'intégralité de son territoire.

Des conventions de prestations de services peuvent associer non seulement des EPCI à fiscalité propre, mais aussi les communes concernées, lorsque ces conventions ont pour objet l'instruction des autorisations d'urbanisme, bien que l'EPCI ne soit pas compétent en matière de délivrance des titres.

1.2. De manière accessoire ou provisoire : autres dispositifs

La convention de maîtrise d'ouvrage déléguée et la convention de transfert de maîtrise d'ouvrage en vue de faire exécuter par une autre personne publique les missions du maître d'ouvrage (code de la commande publique)

Base légale

Articles L. 2422-5 à L. 2422-13 du code de la commande publique.

Le dispositif

La collectivité territoriale ou l'établissement public local qui veut faire réaliser un ouvrage de bâtiment ou d'infrastructure peut, en vertu de l'article L. 2422-5 du code de la commande publique, donner mandat à un tiers, et donc à une autre collectivité territoriale ou un autre établissement public local, d'exercer, en son nom et pour son compte, certaines attributions relevant de la maîtrise d'ouvrage.

Pour qu'un syndicat puisse conclure avec ses communes membres une convention de mandat sur le fondement du code de la commande publique, ses statuts doivent l'y habilitier expressément, alors que l'habilitation résulte de la loi pour les EPCI à fiscalité propre.

La définition du programme et la fixation de l'enveloppe financière prévisionnelle restent de la compétence de la collectivité ou de l'établissement mandant et ne peuvent donc être confiées au mandataire.

Les rapports entre le maître d'ouvrage et le mandataire font l'objet d'un contrat écrit, usuellement appelé convention de maîtrise d'ouvrage déléguée. La qualité de mandataire est incompatible avec toute mission de maîtrise d'œuvre, de réalisation de travaux ou de contrôle technique portant sur le ou les ouvrages auxquels se rapporte le mandat, que cette mission soit exercée par cette personne directement ou par une entreprise liée.

Un mandat passé à titre onéreux revêt le caractère d'un marché public de services et ne peut être attribué qu'après une procédure de publicité et de mise en concurrence préalables.

À côté de ce dispositif, plusieurs collectivités ou établissements publics locaux qui souhaitent réaliser, réutiliser ou réhabiliter un ouvrage ou un ensemble d'ouvrages relevant simultanément de leur compétence en tant que maîtres d'ouvrage peuvent, en vertu de l'article L. 2422-12 du code de la commande publique, désigner par convention celui d'entre eux qui assurera la maîtrise d'ouvrage de l'opération. Cette convention, dite de transfert de maîtrise d'ouvrage (ou encore de co-maîtrise d'ouvrage), précise les conditions d'organisation de la maîtrise d'ouvrage exercée et en fixe le terme. Elle peut avoir une portée plus large en termes d'attributions déléguées que celles du mandat de maîtrise d'ouvrage prévu à l'article L. 2422-6 du code de la commande publique et, à l'inverse de ce dernier, peut être conclue à titre onéreux sans publicité et mise en concurrence préalables.

Il n'existe aucune restriction quant à la désignation du mandataire dans le cadre d'une convention de maîtrise d'ouvrage déléguée, si ce n'est la compétence de ce mandataire pour conduire l'opération concernée. Dès lors, tout EPCI ou toute commune membre d'un EPCI peut normalement se voir conférer la qualité de maître d'ouvrage délégué au nom et pour le compte de l'EPCI ou d'une commune membre de celui-ci.

De même, la conclusion d'une convention de transfert de maîtrise d'ouvrage n'est soumise à aucune autre condition que la qualité de maître d'ouvrage de l'ensemble des parties à cette convention. Dès lors que cette condition est remplie, une telle convention peut être conclue entre un EPCI et ses communes membres ou par plusieurs de ces communes entre elles.

Incidences sur le personnel

Ce dispositif n'a pas d'incidence sur les agents.

Dispositions financières

La convention écrite procédant à la délégation de la maîtrise d'ouvrage doit contenir les mentions financières listées à l'article L. 2422-7 du code de la commande publique.

Exemples de mises en œuvre

Seules les opérations rentrant dans le champ d'application des articles L. 2422-5 et suivants du code de la commande publique sont susceptibles de donner lieu à une convention de maîtrise d'ouvrage déléguée ou de transfert de maîtrise d'ouvrage au sens de ce code. Tel n'est pas le cas notamment :

- de l'entretien d'un ouvrage, de la gestion des équipements ou de l'exploitation d'un service qui lui sont associés ;
- des ouvrages de bâtiment ou d'infrastructure destinés à une activité industrielle dont la conception est déterminée par le processus d'exploitation ;
- des ouvrages d'infrastructure réalisés dans le cadre d'une zone d'aménagement concerté ou d'un lotissement.

En revanche, rentre dans le champ du code une opération de réhabilitation d'une ancienne mairie en gîte rural.

A noter que les dispositions du code de la commande publique relatives à la maîtrise d'ouvrage publique ne s'appliquent aux collectivités territoriales et à leurs groupements qu'en cas de réalisation, de réutilisation ou de réhabilitation d'ouvrages, de bâtiments ou d'infrastructures. Il ne s'agit pas d'entretenir l'ouvrage, le bâtiment ou l'infrastructure. Dès lors, par exemple, la mise en œuvre d'un contrat territorial de bassin et, de manière plus large, l'exercice de plusieurs items de la compétence gestion des milieux aquatiques, ne constituant pas une opération déterminée, elle ne peut entrer dans le champ matériel d'application de la maîtrise d'ouvrage publique au sens du code de la commande publique.

Bases légales

Pour les communautés de communes : article L. 5214-16, V du CGCT.

Pour les communautés urbaines : article L. 5215-2-6 du CGCT.

Pour les communautés d'agglomération : article L. 5216-5, VI du CGCT.

Pour les métropoles : article L. 5217-7 du CGCT.

Pour les syndicats compétents qui sont autorités organisatrices de la distribution d'électricité : article L. 5212-26 du CGCT.

Pour les syndicats compétents en matière d'aménagement, entretien et gestion des ports non autonomes : article L. 5722-10 du CGCT.

Pour les syndicats compétents en matière d'établissement d'un réseau de communications électroniques : article L. 5722-11 du CGCT.

Conditions de mise en œuvre du dispositif

Définition

Le fonds de concours est un mécanisme de financement croisé qui permet le versement de subvention entre les EPCI dotés ou non d'une fiscalité propre et leurs membres, pour la réalisation ou le fonctionnement d'un équipement.

Le rapporteur public du Conseil d'État a rappelé que le fonds de concours « *demeure une dérogation aux principes qui régissent l'exercice par les groupements de collectivités territoriales de leurs compétences* », à savoir les principes d'exclusivité et de spécialité (CE, 5 juillet 2010, *Communauté d'agglomération Saint-Étienne Métropole*, n° 315551).

En vertu de ces principes, un EPCI ne peut mettre en œuvre que les compétences qui lui ont été confiées (principe de spécialité) et n'a, à ce titre, pas la faculté de prendre en charge les dépenses au titre d'une compétence qu'il ne détient pas ou plus (principe d'exclusivité).

Les fonds de concours peuvent s'imputer en fonctionnement ou en investissement (lorsque la disposition évoque la réalisation ou le fonctionnement d'un équipement public local).

Conditions de recours de droit commun

Le versement de fonds de concours nécessite de respecter trois conditions cumulatives :

1) Le fonds de concours doit nécessairement avoir pour objet de financer la réalisation ou le fonctionnement d'un équipement.

Les fonds de concours peuvent permettre de financer à la fois des dépenses d'investissement pour la réalisation d'un équipement mais aussi les dépenses de fonctionnement afférentes à cet équipement.

Toutefois, le fonds de concours doit financer la réalisation directe d'un équipement. *A contrario*, un fonds de concours ne pourra pas être versé pour assurer le remboursement d'un emprunt contracté par une collectivité pour réaliser un équipement ou le financement d'un service public assuré au sein de l'équipement, notamment les coûts relatifs à la prise en charge des frais salariaux des personnels y travaillant (CAA Lyon, 19 février 2008, *Commune de Lorette*, n° 05LY01717). Il ne pourra pas non plus être versé à une collectivité pour que cette dernière le reverse à une autre collectivité (versement en cascade) puisque ce mécanisme est limité au financement direct d'un équipement.

Des cas concrets sont détaillés ci-dessous afin de délimiter avec précision le périmètre du financement par fonds de concours.

2) Le montant total des fonds de concours ne peut excéder la part du financement assurée, hors subventions, par le bénéficiaire du fonds et prend en compte l'impact de la TVA.

Le montant total reçu au titre du fonds de concours doit être au plus égal à la part autofinancée par le bénéficiaire du fonds. Autrement dit, le bénéficiaire ne peut pas percevoir un fonds de concours dont le montant est supérieur à sa part de financement.

Pour calculer le montant total de l'équipement, qui sert de base à la détermination du plafond du fonds de concours, il est nécessaire de savoir si l'équipement est ou non destiné à des opérations soumises à TVA par le groupement ou la commune bénéficiaire du fonds.

S'agissant des opérations soumises à TVA et effectuées par une commune ou groupement en qualité de maîtres d'ouvrage, il y a lieu de distinguer les opérations soumises à déduction de TVA et les opérations soumises à TVA mais non déductibles :

- pour les opérations soumises à TVA et déductibles, la TVA peut être récupérée par la voie fiscale et ne constitue donc pas une dépense supportée *in fine* par la commune. Ainsi, pour le calcul du fonds de concours, il convient de retenir les dépenses HT de la commune ou du groupement ;

- à l'inverse, pour les opérations soumises à TVA mais non déductibles, la TVA supportée par la commune ou le groupement maître d'ouvrage constitue bien un élément du prix de l'équipement supporté par la commune, le montant TTC des dépenses doit être retenu pour le calcul des fonds de concours.

Pour les fonds de concours régis par l'article L. 5212-16 du CGCT (syndicats compétents en matière d'autorité organisatrice de la distribution d'électricité), il est prévu que le montant total ne peut excéder les trois quarts du coût hors taxes de l'opération concernée.

3) Le fonds de concours doit avoir donné lieu à délibérations concordantes, adoptées à la majorité simple, du conseil communautaire et du ou des conseils municipaux concernés.

Les collectivités qui ont recours au financement par fonds de concours doivent formaliser les conditions qu'elles ont négociées, à savoir notamment le montant, la durée, l'équipement financé dans le cadre ces délibérations.

Ce fonds de concours doit être approuvé par l'assemblée délibérante du conseil communautaire, le juge ayant estimé que l'approbation par le bureau exécutif d'un EPCI était insuffisante (CAA Nantes, *Préfet de la Sarthe*, 27 mai 2011, n° 10NT01822).

Cas particulier des groupements autres que les EPCI à fiscalité propre

Pour les groupements autres que les EPCI à fiscalité propre, les fonds de concours ne sont autorisés que dans des cas très particuliers prévus par la loi. Il peut en être fait usage pour trois compétences seulement :

1) Établissement et exploitation d'un réseau de communication électronique par un syndicat intercommunal.

Aux termes de l'article L. 5722-11 du CGCT, *« un syndicat mixte bénéficiant d'un transfert de compétence prévu à l'article L. 1425-1 et constitué en application de l'article L. 5721-2 peut recevoir des personnes morales de droit public qui en sont membres, pour l'établissement d'un réseau de communications électroniques [...] des fonds de concours pendant une durée maximale de trente ans à compter de la promulgation de la loi n° 2015-997 du 7 août 2015 [loi NOTRe], après accord du comité syndical et des organes délibérants des personnes morales concernées »*.

2) Aménagement, entretien et gestion des ports non autonomes par un syndicat mixte ouvert ou fermé.

L'article L. 5722-10 du CGCT autorise le versement de fonds de concours entre un syndicat mixte ouvert qui détient la compétence propriété, aménagement, entretien et gestion des ports non autonomes et ses membres uniquement pour la réalisation d'équipements relatifs à cette compétence, à l'exception des dépenses de fonctionnement.

3) Autorité organisatrice de la distribution publique d'électricité.

Selon les dispositions des articles L. 5212-24, L. 5212-26 et L. 5722-8 du CGCT, les syndicats mixtes composés exclusivement ou conjointement de communes, de départements, ou d'EPCI exerçant la compétence d'autorité organisatrice de la distribution publique d'électricité définie à l'article L. 2224-31 du CGCT, peuvent verser des fonds de concours aux communes ou EPCI membres pour l'exercice de cette compétence.

Par ailleurs, le législateur a étendu la possibilité de fonds de concours pour les syndicats d'électricité aux compétences exercées en matière de transition énergétique par le 9° du I de l'article 259 de la loi n° 2018-1317 de finances pour 2019, modifiant l'article L. 5212-26 du CGCT relatif aux syndicats exerçant la compétence d'autorité organisatrice de la distribution publique d'électricité visée au IV de l'article L. 2224-31 du CGCT. Ainsi, au premier alinéa de l'article L. 5212-26 du CGCT, après le mot « local » sont insérés les mots suivants : *« en matière de distribution publique d'électricité, de développement de la production d'électricité par des énergies renouvelables, de maîtrise de la consommation d'énergie ou de réduction des émissions polluantes ou de gaz à effet de serre »*.

L'objectif de cette modification est d'ouvrir le dispositif dérogatoire au regard des règles de finances publiques locales de recours aux fonds de concours prévu à l'article L. 5212-26 du CGCT pour les syndicats chargés de la distribution publique d'électricité et qui étaient éligibles à ce mécanisme pour les seules missions relatives à l'exercice de la compétence « électricité », aux compétences exercées par ces mêmes syndicats en matière de transition énergétique, qui ont pour objet la réalisation ou le fonctionnement d'équipements publics locaux innovants (infrastructures de recharge des véhicules propres, installations de stockage d'énergie, éclairage basse consommation etc.).

L'interprétation des dispositions relatives aux fonds de concours est toutefois stricte, tout particulièrement en dehors des cas des EPCI à fiscalité propre.

Par conséquent, la combinaison des critères organique (syndicat mixte ouvert, fermé) et fonctionnel (mise en place du très haut débit, aménagement et gestion des ports non-autonomes et autorité organisatrice de la distribution d'électricité) doit impérativement être respectée.

Incidences sur le personnel

Ce dispositif n'a pas d'incidence sur les agents.

Dispositions budgétaires et financières

D'un point de vue budgétaire et comptable, le fonds de concours est assimilé à une subvention versée à des organismes publics.

Par ailleurs, le CGCT distingue deux types de fonds de concours, ceux destinés à la réalisation d'un équipement public et ceux destinés au fonctionnement de l'équipement public.

Les fonds de concours destinés à la réalisation d'un équipement public se traduisant budgétairement par une dépense d'investissement pour l'entité versante

Dès lors qu'il s'agit de subventions d'équipement, elles doivent être retracées en section d'investissement du budget et être amorties conformément aux dispositions des articles L. 2321-3 et R. 2321-1 du CGCT. Ce fonds de concours est par exemple imputé dans l'instruction budgétaire et comptable M14 au compte 2041 « Subventions d'équipement aux organismes publics » en dépenses et aux comptes 131/132 « Subventions d'équipements transférables/non transférables » en recettes.

Les fonds de concours destinés au fonctionnement d'un équipement public se traduisant budgétairement par une dépense de fonctionnement pour l'entité versante

S'il s'agit de fonds de concours destinés à financer le fonctionnement des équipements, ils s'analysent alors comme des dépenses de fonctionnement. A ce titre, ils ne donnent pas lieu à amortissement. Ce fonds de concours est par exemple imputé au compte 6573 « Subventions de fonctionnement aux organismes publics » pour l'entité qui le verse et au compte 747 « Participations » pour l'entité qui le reçoit.

Recours à l'emprunt

En vertu du principe selon lequel seules les dépenses d'investissement peuvent être financées par l'emprunt, les collectivités et leurs groupements peuvent emprunter uniquement pour financer un fonds de concours destiné à réaliser un investissement, et non pour financer le fonctionnement de ces équipements.

Individualisation budgétaire et pluri-annualité

La commune ou l'EPCI à fiscalité propre peut verser le fonds de concours, qu'il participe au fonctionnement ou à la réalisation de l'équipement, de manière pluriannuelle, quelle que soit la compétence concernée. Les conditions relatives aux autorisations de programmes et aux autorisations d'engagement sont détaillées à l'article L. 2311-3 du CGCT.

Aussi, s'agissant du bénéficiaire, les fonds de concours sont affectés à la réalisation ou au fonctionnement d'un équipement particulier et ne sont pas libres d'emploi. Si l'équipement en cause

est individualisé au sein d'un budget annexe, le fonds de concours sera comptabilisé directement au sein de ce budget annexe.

Exemples de mises en œuvre

Détermination du montant

L'EPCI souhaite réaliser un projet pour un montant de 100. Il reçoit 40 de subventions (État, Union européenne...). Il reste donc 60 à financer. L'EPCI doit au minimum assurer le financement de 30.

Dès lors, les 30 restants peuvent être financés par des fonds de concours apportés par une ou plusieurs communes membres de l'EPCI.

Financement direct d'un équipement, ou de son fonctionnement

Un EPCI ne peut pas verser un fonds de concours à une de ses communes membres pour financer le paiement des frais financiers relatifs à un emprunt (en effet, la finalité de la dépense constituée par les frais financiers est le financement de l'équipement mais elle ne permet pas directement le fonctionnement de l'équipement).

Respect de conditions organiques et fonctionnelles

Un EPCI ne peut pas allouer un fonds de concours à une de ses communes membres pour financer, au-delà de la réalisation et du fonctionnement d'équipements, une action, en l'espèce l'organisation d'un évènement culturel, dès lors que cette action n'entre pas dans le champ de ses compétences mais relève des compétences de la commune (CE, 5 juillet 2010, *Communauté d'agglomération Saint-Étienne Métropole*, n° 315551).

De même, un syndicat d'électricité (au titre d'un transfert de la compétence d'autorité organisatrice de la distribution d'électricité) ne peut pas utiliser les fonds de concours alloués par ses membres au titre de l'article L. 5212-26 du CGCT pour financer des travaux d'éclairage public, même s'il a reçu compétence de ses membres pour effectuer ces travaux.

1.3. De manière plus durable ou selon la durée souhaitée par les parties : la délégation de compétence

Entre deux collectivités territoriales de catégories différentes / d'une collectivité territoriale à un EPCI à fiscalité propre (L. 1111-8)

Base légale

Articles L. 1111-8 et R. 1111-1 du CGCT.

Article 145 de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004.

Conditions de mise en œuvre du dispositif

L'article L. 1111-8 du CGCT prévoit qu'une collectivité territoriale peut déléguer à un EPCI à fiscalité propre une compétence dont elle est attributaire. Cette délégation peut également intervenir au profit d'une collectivité territoriale relevant d'une autre catégorie, ce qui exclut la délégation de compétences entre communes, entre départements ou entre régions. Un EPCI à fiscalité propre ne peut être que le délégataire.

L'article 145 de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales prévoit que les communes et leurs groupements peuvent participer à l'exercice de tout ou partie des compétences relevant de la responsabilité du département ou de la région dans des conditions prévues par une convention.

La loi ne prévoit pas de subdélégation. Contrairement au transfert de compétence, les compétences déléguées sont exercées au nom et pour le compte de la collectivité délégante, pour une durée déterminée et dans les conditions définies par voie d'une convention régie par l'article R. 1111-1 du CGCT.

Il n'est pas possible d'opérer une délégation partielle de compétences. Ainsi, une commune doit déléguer l'intégralité d'une de ses compétences à son EPCI de rattachement. *A contrario*, elle ne peut déléguer des compétences qui auraient déjà été partiellement transférées à titre optionnel à son EPCI de rattachement, lorsqu'elles sont soumises à la définition d'un intérêt communautaire.

Les conditions d'élaboration de la convention

Une convention élaborée par les exécutifs des collectivités / des EPCI à fiscalité propre concernés puis approuvée par les organes délibérants viendra préciser, selon l'article R. 1111-1, la ou les compétence(s) déléguée(s), la durée, les modalités de son renouvellement, les objectifs à atteindre et les indicateurs de suivi, les modalités de contrôle de l'autorité délégante sur l'autorité délégataire et enfin, le cadre financier, les moyens de fonctionnement et, le cas échéant, les moyens humains afférents et les mises à disposition de services requis.

Le cas échéant, il conviendra de faire figurer ces délégations de compétences dans les conventions territoriales d'exercice concerté des compétences, dans les conditions prévues au V de l'article L. 1111-9-1 du CGCT.

Dispositions financières et relatives au personnel

En application de l'article R. 1111-1 du CGCT, la convention qui règle les modalités de la délégation prévoit le cadre financier dans lequel s'exerce la délégation, les moyens de fonctionnement et les services éventuellement mis à la disposition de l'autorité délégataire ainsi que les conditions dans lesquelles des personnels de l'autorité délégante peuvent être mis à disposition de l'autorité délégataire ou détachés auprès d'elle.

Ces mises à disposition ou détachements s'effectuent dans les conditions de droit commun prévues par la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984, c'est-à-dire, selon le cas, avec l'accord ou sur demande de l'agent et après avis de la commission administrative paritaire compétente. Les fonctionnaires mis à disposition sont soumis aux dispositions du décret n° 2008-580 du 18 juin 2008 relatif au régime de la mise à disposition.

Les modalités de mise à disposition des agents sont présentées en p. 84.

Les droits et avantages des agents mis à disposition sont présentés en p. 86.

Exemples de mises en œuvre

Le département est l'autorité compétente en matière de transport maritime entre deux ressorts territoriaux d'autorités organisatrices de la mobilité. Une délégation de compétence peut être confiée par le département à une communauté d'agglomération pour l'organisation d'une ligne de transport public maritime entre la CA et une commune extérieure.

Un EPCI à fiscalité propre ne peut déléguer sa compétence à un autre EPCI à fiscalité propre.

En effet, un EPCI à fiscalité propre ne peut pas déléguer de compétence sur ce fondement dans la mesure où la loi ne vise que les « collectivités territoriales » (article L. 1111-8 du CGCT). Par conséquent, un tel établissement peut uniquement être délégataire et agir pour le compte d'une collectivité territoriale.

Délégation de l'État à la demande d'une collectivité ou d'un EPCI à fiscalité propre (L. 1111-8-1 et R. 1111-1-1)

Base légale

Articles L. 1111-8-1, L. 1111-9 et R. 1111-1 1 du CGCT.

Conditions de mise en œuvre du dispositif

L'article L. 1111-8-1 du CGCT prévoit qu'à la demande d'une collectivité ou d'un EPCI à fiscalité propre, l'État peut leur déléguer l'exercice de certaines de ses compétences. La délégation est décidée par un décret auquel est annexée la convention en fixant les modalités.

La loi cite expressément les compétences ne pouvant faire l'objet d'une telle délégation, à savoir celles relevant de ses pouvoirs régaliens (la nationalité, les droits civiques, les garanties des libertés publiques, l'état et la capacité des personnes, l'organisation de la justice, le droit pénal, la procédure pénale, la politique étrangère, la défense, la sécurité et l'ordre publics, la monnaie, le crédit et les changes, ainsi que le droit électoral, lorsqu'elle affecte les conditions essentielles d'exercice d'une liberté publique ou d'un droit constitutionnellement garanti, ou l'exercice de missions de contrôle confiées à l'État sans faculté expresse de délégation par les engagements internationaux de la France, les lois et les règlements).

Consultation de la conférence territoriale et des ministres concernés sur la demande de délégation et la convention cadre

La collectivité territoriale ou l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre qui souhaite exercer une compétence déléguée par l'État soumet sa demande pour avis à la conférence territoriale de l'action publique (CTAP). La demande et l'avis de la conférence territoriale sont transmis aux ministres concernés par le représentant de l'État dans la région.

Lorsque la demande de délégation est acceptée par les ministres concernés, un projet de convention est élaboré par le préfet qui le communique à l'organe délibérant ou au conseil exécutif de la collectivité territoriale ou de l'EPCI demandeur, dans un délai d'un an à compter de la transmission de sa demande.

Après accord sur son contenu entre le représentant de l'État et le président de l'assemblée délibérante ou du conseil exécutif de la collectivité territoriale ou de l'EPCI à fiscalité propre, le projet de convention est soumis à l'approbation de l'assemblée délibérante du délégataire puis transmis par le représentant de l'État dans la région aux ministres concernés.

La convention est signée par le représentant de l'État et le président de l'assemblée délibérante ou du conseil exécutif de la collectivité territoriale ou de l'EPCI à fiscalité propre après publication du décret portant délégation de compétence auquel est annexé le projet de convention.

La délégation prend effet à la date d'entrée en vigueur fixée par la convention et ne peut excéder six ans.

Le décret portant délégation de compétence et la convention signée sont publiés au *Journal officiel de la République française* et au recueil des actes administratifs de la collectivité territoriale ou de l'EPCI à fiscalité propre concerné.

Dispositions financières et relatives au personnel

Ces mises à disposition ou détachements s'effectuent dans les conditions de droit commun prévues par la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984, c'est-à-dire, selon le cas, avec l'accord ou sur demande de l'agent et après avis de la commission administrative paritaire compétente. Les fonctionnaires mis à disposition sont soumis aux dispositions du décret n° 2008-580 du 18 juin 2008 relatif au régime de la mise à disposition.

Les modalités de mise à disposition des agents sont présentées en p. 84.

Les droits et avantages des agents mis à disposition sont présentés en p. 86.

Exemples de mises en œuvre

Les EPCI à fiscalité propre disposant d'un programme local de l'habitat peuvent conclure, pour sa mise en œuvre, une convention par laquelle l'État leur délègue, pour six ans, la compétence pour l'attribution des aides à la pierre (article L. 301-5-1 du code de l'habitation et de la construction).

L'article L. 5311-3-1 du code du travail prévoit la possibilité d'une délégation de compétence de l'État vers la région relative à la coordination de certains acteurs du service public de l'emploi, en application de l'article L. 1111-8-1 du CGCT. Les négociations avec les régions intéressées sont en cours.

A la date de rédaction du présent guide :

Ce mécanisme a été utilisé en région Bretagne : à compter du 1^{er} janvier 2016 et pour une durée de six ans, l'État lui a délégué l'exercice de plusieurs compétences dans les secteurs du livre, du cinéma et du patrimoine culturel immatériel (cf. décret n° 2015-1918 du 30 décembre 2015 portant délégation de compétences du ministère de la culture et de la communication à la région Bretagne)

Trois domaines sont concernés par des demandes de délégation : l'emploi, la culture et l'eau et seule la région Bretagne s'est positionnée sur les trois compétences. Sept régions se sont portées candidates : Occitanie, Pays-de-la-Loire, Corse, Centre-Val-de-Loire, Bretagne, Provence-Alpes-Côte-d'Azur, Nouvelle-Aquitaine de délégations de compétences relatives à la coordination des acteurs publics de l'emploi (plans locaux pluriannuels pour l'insertion par l'emploi, Cap emploi, missions locales, maisons de l'emploi).

En Bretagne, le président du conseil régional a souhaité créer un guichet unique pour gérer les aides conjointes relevant du livre, du cinéma et du patrimoine immatériel. Cette délégation est effective depuis le 1^{er} janvier 2016

Plusieurs régions dont la Bretagne et PACA ont souhaité se voir attribuer une compétence de concertation et d'animation dans le domaine de l'eau. Les services de l'État se sont attachés à veiller à ce que la mission de la région porte sur l'animation et la coordination et non sur la mise en œuvre opérationnelle qui relève de différents acteurs (État, départements, bloc communal) ou sur l'harmonisation des actions et des financements et s'exerce dans un cadre strictement régional (dans le respect des instances territoriales infra régionales comme les comités de bassin).

Délégation de la région ou du département à la demande d'un EPCI sous réserve d'une habilitation statutaire (L. 5210-4)

Base légale

Loi n° 2005-32 du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale.

Article L. 5210-4 du CGCT.

Conditions de mise en œuvre du dispositif

Introduit par la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, l'article L. 5210-4 du CGCT prévoit qu'à la demande d'un EPCI (à fiscalité propre ou un syndicat intercommunal), la région et le département peuvent lui déléguer l'exercice de tout ou partie de ses compétences. Les délégations partielles sont autorisées, contrairement aux délégations consenties sur le fondement de l'article L. 1111-8 du CGCT.

Sur ce fondement, un syndicat peut, s'il y est habilité par ses statuts, demander à exercer une compétence du département ou de la région.

Le président du conseil régional ou du conseil départemental est tenu d'inscrire à l'ordre du jour de l'assemblée délibérante dans un délai de six mois l'examen d'une demande en ce sens.

L'assemblée délibérante se prononce sur cette demande par délibération motivée.

L'exercice par l'EPCI d'une telle compétence fait l'objet d'une convention conclue avec le département ou la région, qui détermine l'étendue de la délégation, sa durée ainsi que ses conditions financières et ses modalités d'exécution. Cette convention précise les conditions de partage des responsabilités encourues dans le cadre de la délégation, sans préjudice des droits des tiers.

L'application du présent article n'entraîne aucun droit à résiliation ou à indemnisation pour les cocontractants de la collectivité territoriale qui délègue sa compétence.

La loi n° 2005-32 du 18 janvier 2005 a repris quasi la quasi-totalité de ce dispositif en l'étendant aux communes. Toutefois, contrairement aux dispositions de l'article L. 5210-4 du CGCT, la région et le département peuvent également être à l'initiative de la délégation de compétence. Par ailleurs, les parties disposent d'une plus grande liberté s'agissant des termes de la convention, la loi ne définissant pas avec autant de précision son contenu.

Dispositions financières

La convention qui règle les modalités de la délégation prévoit le cadre financier dans lequel s'exerce la délégation, les moyens de fonctionnement.

Incidences sur le personnel

Le texte ne prévoit pas de dispositions particulières. Dans le cadre de cette délégation de compétence, il n'est pas prévu de mise à disposition de services. Elle n'emporte donc aucune conséquence sur les services des collectivités concernées.

Exemples de mises en œuvre

Le rapport du Comité pour la réforme des collectivités locales de 2009 (rapport BALLADUR) a retenu que ce dispositif, introduit par la loi du 13 août 2004 était très peu utilisé. C'est la raison pour laquelle la loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 avec l'article L. 1111-8 a souhaité donner une nouvelle impulsion aux délégations de compétence.

Base légale

Articles L. 5215-20 III et IV, L. 5216-5 V et VII, L. 5217-2 II à IV du CGCT.

Les délégations du département aux communautés urbaines et aux communautés d'agglomération

En application des articles L. 5215-20 et L. 5216-5 du CGCT, les communautés urbaines ainsi que les communautés d'agglomération peuvent se voir déléguer par le département tout ou partie de ses compétences, qui, dans le domaine de l'action sociale, lui sont attribuées en vertu des articles L. 121-1 et L. 121-2 du code de l'action sociale et des familles. Elles peuvent également se voir déléguer tout ou partie de ses compétences en matière de voirie en vertu des articles L. 131-1 à L. 131-8 du code de la voirie routière.

L'organe délibérant du conseil départemental peut s'opposer à la demande de la communauté urbaine et de la communauté d'agglomération.

La convention précise l'étendue et les conditions financières de la délégation ainsi que les conditions dans lesquelles les services départementaux correspondants sont mis à la disposition de la communauté d'agglomération.

Les délégations du département aux métropoles : un nombre minimal de groupes de compétences concernés

En application du IV de l'article L. 5217-2 du CGCT, par convention passée avec le département, la métropole peut exercer à l'intérieur de son périmètre par délégation, au nom et pour le compte du département, tout ou partie des huit groupes de compétences énumérés par le IV de l'article L. 5217-2 du CGCT, soit :

- l'attribution des aides au titre du fonds de solidarité pour le logement, en application de l'article 6 de la loi n° 90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement ;
- les missions confiées au service public départemental d'action sociale en application de l'article L. 123-2 du code de l'action sociale et des familles ;
- l'adoption, adaptation et mise en œuvre du programme départemental d'insertion, dans les conditions prévues à l'article L. 263-1 du code de l'action sociale et des familles ;
- l'aide aux jeunes en difficulté, en application des articles L. 263-3 et L. 263-4 du code de l'action sociale et des familles ;
- les actions de prévention spécialisée auprès des jeunes et des familles en difficulté ou en rupture avec leur milieu, prévues au 2° de l'article L. 121-2 du code de l'action sociale et des familles ;
- personnes âgées et action sociale en application des articles L. 113-2, L. 121-1 et L. 121-2 du code de l'action sociale et des familles ou une partie de ces compétences, à l'exclusion de la prise en charge des prestations légales d'aide sociale ;

- tourisme en application du chapitre II du titre III du livre Ier du code du tourisme, culture et construction, exploitation et entretien des équipements et infrastructures destinés à la pratique du sport, ou une partie de ces compétences ;

- la construction, reconstruction, aménagement, entretien et fonctionnement des collèges. A ce titre, la métropole assure l'accueil, la restauration, l'hébergement ainsi que l'entretien général et technique, à l'exception des missions d'encadrement et de surveillance des élèves, dans les collèges dont elle a la charge.

A noter que la neuvième compétence énumérée au IV de l'article L. 5217-2, c'est-à-dire la gestion des routes classées dans le domaine public routier départemental ainsi que de leurs dépendances et accessoires ne peut faire l'objet que d'un transfert de compétences constaté par arrêté du préfet. Une convention entre le département et la métropole organise ce transfert de compétence.

La convention précise les compétences ou groupes de compétences transférés ou délégués, les conditions financières du transfert ou de la délégation et, après avis des comités techniques compétents, les conditions dans lesquelles tout ou partie des services départementaux correspondants sont transférés ou mis à disposition de la métropole. Ces services ou parties de service sont placés sous l'autorité du président du conseil de la métropole.

A défaut de convention entre le département et la métropole au 1^{er} janvier de la deuxième année qui suit la création de la métropole sur au moins trois des groupes de compétences mentionnés aux 1° à 8° du IV de l'article L. 5217-2 du CGCT, la totalité de ceux-ci, à l'exception de ceux mentionnés au 8° (collèges), sont transférés de plein droit à la métropole.

Les délégations de l'État aux métropoles

En application du II et du III de l'article L. 5217-2 du CGCT, l'État peut déléguer, par convention, à la métropole qui en fait la demande, dès lors qu'elle dispose d'un programme local de l'habitat exécutoire, les compétences énumérées aux 1° et 2° du II de l'article L. 5217-2 du CGCT, relatives à l'octroi d'aides au logement et à la délégation des réservations des logements au profit des personnes prioritaires, notamment mal logées ou défavorisées.

Cette délégation est régie par une convention conclue pour une durée de six ans, renouvelable. Elle peut être dénoncée par le représentant de l'État dans le département au terme d'un délai de trois ans lorsque les résultats de son exécution sont insuffisants au regard des objectifs définis par la convention. Elle peut également être dénoncée par la métropole dans les mêmes délais en cas de non-respect des engagements de l'État.

Les autres délégations spécifiques dont le régime relève de l'article L. 1111-8 et R. 1111-1 du CGCT

Les délégations des régions et des autorités organisatrices de la mobilité en matière de transports scolaires

L'article L. 3111-9 du code des transports prévoit que les régions et les autorités organisatrices de la mobilité peuvent confier par convention tout ou partie de l'organisation des transports scolaires au département ou à des communes, des EPCI, des syndicats mixtes, des établissements d'enseignements ou des associations de parents d'élèves et des associations familiales. L'article L. 3111-9 du code des transports opère un renvoi vers l'article L. 1111-8 du CGCT s'agissant des modalités.

Les délégations de la région, des communes ou EPCI à fiscalité propre en matière d'aides

L'article L. 1511-2 du CGCT dispose que le conseil régional est seul compétent pour définir les régimes d'aides et décider de l'octroi des aides aux entreprises dans la région. Toutefois, le troisième alinéa de l'article L. 1511-2 du CGCT prévoit que le conseil régional puisse déléguer tout ou partie de l'octroi de ces aides aux communes et à leurs groupements ainsi qu'à la métropole de Lyon dans les conditions prévues par l'article L. 1111-8 du CGCT.

Les communes, la métropole de Lyon et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre sont seuls compétents pour définir les aides ou les régimes d'aides et décider de l'octroi de ces aides sur leur territoire en matière d'investissement immobilier des entreprises et de location de terrains ou d'immeubles. L'article L. 1511-3 du CGCT prévoit la possibilité pour les communes ou les EPCI à fiscalité propre de déléguer aux départements la compétence d'octroi de tout ou partie de ces aides (et non leur définition).

En matière de gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations (GEMAPI)

Le III de l'article 4 de la loi n° 2017-1838 du 30 décembre 2017 relative à l'exercice des compétences des collectivités territoriales dans le domaine de la gestion des milieux aquatiques et de la prévention des inondations prévoit une exception à l'article L. 1111-8 en permettant à un syndicat mixte de bénéficier d'une délégation de compétences en matière de gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations (GEMAPI) de la part des EPCI à fiscalité propre ou d'un établissement public territorial compétent sur ce domaine. Cette exception est possible jusqu'au 31 décembre 2019.

Au-delà du 31 décembre 2019, en application du V. de l'article L. 213-12 du code de l'environnement et du quatrième alinéa de l'article L. 5211-61 du CGCT, seuls les syndicats mixtes constitués sous la forme d'établissements publics d'aménagement et de gestion de l'eau (EPAGE) ou d'établissements publics territoriaux de bassin (EPTB), pourront bénéficier, de la part des EPCI à fiscalité propre, d'une délégation de tout ou partie des missions constitutives de la compétence GEMAPI (définies au 1°, 2°, 5° et 8° du I. de l'article L. 211-7 du code de l'environnement).

Une délégation de compétences suppose la conclusion d'une convention entre l'autorité délégante et l'autorité délégataire par délibérations concordantes des assemblées délibérantes des personnes publiques concernées. Il n'y a donc pas besoin de modifier les statuts du syndicat mixte pour que celui-ci soit autorité délégataire au titre de l'exercice de la compétence GEMAPI.

Dans les matières partagées au sens de l'article L. 1111-4 du CGCT

En application de l'article L. 1111-8-2 du CGCT, dans les domaines de compétences partagées, l'État, une collectivité territoriale ou un EPCI à fiscalité propre peut, par convention, déléguer l'instruction et l'octroi d'aides ou de subventions à l'une des personnes publiques précitées.

Lorsque le délégant et le délégataire sont des collectivités territoriales ou des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre, la délégation est régie par l'article L. 1111-8.

A cet égard, c'est l'article 105 de la loi NOTRe, positionné dans le chapitre IV de cette loi consacré aux « *compétences partagées dans le domaine de la culture, du sport, du tourisme, de la promotion des langues régionales et de l'éducation populaire et regroupement de l'instruction et de l'octroi d'aides ou de subventions* » qui a créé l'article L. 1111-8-2 du CGCT. En effet, les compétences partagées dont il est question à l'article L. 1111-8-2 sont celles mentionnées à l'alinéa 2 de l'article L. 1111-4 du CGCT. Celui-ci dispose que « *les compétences en matière de promotion de l'égalité entre les femmes*

et les hommes, de culture, de sport, de tourisme, de promotion des langues régionales et d'éducation populaire sont partagées entre les communes, les départements, les régions et les collectivités à statut particulier. »

Situation du personnel

A la différence de la délégation de compétence prévue à l'article L. 1111-8-1, celles consenties par l'État à la métropole en application des II et III de l'article L. 5217-2 du CGCT, n'emportent aucune possibilité de mise à disposition des services de l'État.

S'agissant des conventions relatives aux compétences déléguées par le département, elles précisent également, après avis des comités techniques compétents, les conditions dans lesquelles tout ou partie des services départementaux correspondants sont mis à disposition de la métropole pour l'exercice de ses compétences. Ces services sont placés sous l'autorité fonctionnelle du président du conseil de la métropole. Cette mise à disposition n'a pas d'impact sur la situation statutaire des agents.

Les mises à disposition de droit commun demeurent possibles.

Les droits et avantages des agents mis à disposition sont présentés en p. 86.

Dispositions financières

La convention qui règle les modalités de la délégation prévoit le cadre financier dans lequel s'exerce la délégation, les moyens de fonctionnement et les services éventuellement mis à la disposition de l'autorité délégataire. Elle prévoit aussi que les conditions dans lesquelles des personnels de l'autorité délégante peuvent être mis à disposition de l'autorité délégataire ou détachés auprès d'elle.

2. Regrouper les services de plusieurs entités en vue de l'exercice en commun de compétences

2.1. La création d'un service unifié entre collectivités et groupements de collectivités

Le service unifié entre départements, régions, leurs établissements publics et groupements, et les syndicats mixtes / entre communes membres d'un même EPCI à fiscalité propre qui a élaboré un rapport dans le cadre du schéma de mutualisation / entre EPCI (L. 5111-1-1)

Base légale

Articles L. 5111-1-1 (I et II) et R. 5111-1 du CGCT.

Article 31 de la loi n° 2018-493 du 20 juin 2018 relative à la protection des données personnelles.

Les conditions de mise en œuvre du dispositif

L'exercice en commun des compétences s'effectue par le regroupement des services et équipements existants de chaque cocontractant au sein d'un service unifié relevant d'un seul cocontractant.

L'article L. 5111-1-1 du CGCT permet l'exercice en commun, par un service unifié, d'une même compétence « opérationnelle » entre les départements, la métropole de Lyon, les régions, leurs établissements publics, leurs groupements, les communes appartenant à la métropole du Grand Paris et les syndicats mixtes, sans création de structure juridique ad hoc.

De tels services peuvent aussi être créés entre EPCI. L'article L. 5111-1-1 du CGCT ne permet en revanche pas la création d'un service unifié entre un syndicat intercommunal et un syndicat mixte, ou entre un EPCI à fiscalité propre et un syndicat mixte.

Par ailleurs un service unifié peut être créé entre communes membres d'un même EPCI à fiscalité propre ayant élaboré un schéma de mutualisation au sens de l'article L. 5211-39-1 du CGCT.

Les hypothèses où le service unifié n'a pas pour objet l'exercice en commun d'une compétence mais de missions fonctionnelles

Le législateur a prévu trois situations.

Selon le III de l'article L. 5111-1-1, les départements, la métropole de Lyon, les régions, leurs établissements publics et les syndicats mixtes auxquels ils appartiennent peuvent « se doter d'un service unifié ayant pour objet d'assurer en commun des services fonctionnels ».

Depuis l'entrée en vigueur de la loi du n° 2015-991 du 7 août 2015 (loi NOTRe), grâce à la nouvelle rédaction de l'article L. 5111-1-1 du CGCT, un service unifié peut être créé, entre des EPCI à fiscalité propre et leurs seules communes membres pour l'instruction des décisions prises par les maires au nom de la commune ou de l'État. Ainsi, un EPCI à fiscalité propre peut participer à la création d'un service unifié sans pour autant détenir la compétence correspondante.

La loi n° 2018-493 du 20 juin 2018 relative à la protection des données personnelles a introduit en son article 31 la possibilité pour les collectivités territoriales et leurs groupements de se doter d'un service unifié ayant pour objet d'assumer en commun les charges et obligations liées au traitement de données à caractère personnel.

Cette coopération s'exerce via des conventions ayant pour objet de regrouper des services ou des équipements existants au sein d'un service unifié relevant d'un seul cocontractant. Ces conventions échappent aux règles de la commande publique.

Situation du personnel

La convention précise les modalités de remboursement des dépenses engagées par le service unifié pour le compte des cocontractants sur la base des dispositions de l'article R.5111-1 du CGCT. Elle prévoit également, après avis des comités techniques compétents, les effets sur le personnel concerné.

Le personnel du service unifié est placé sous l'autorité fonctionnelle de l'autorité territoriale pour laquelle il exerce sa mission.

En cas de mise à disposition des agents, en l'absence de disposition spécifique dans la loi, celle-ci s'effectue selon les règles de droit commun qui nécessitent au préalable de recueillir leur accord et l'avis de la CAP. Les fonctionnaires mis à disposition sont soumis aux dispositions du décret n° 2008-580 du 18 juin 2008 relatif au régime de la mise à disposition.

Les modalités de mise à disposition des agents sont présentées en p. 84.

Les droits et avantages des agents mis à disposition sont présentés en p. 86. Ceux des agents transférés sont présentés en p. 88.

Dispositions financières

Lorsque la convention prévoit le regroupement des services et équipements existants de chaque cocontractant au sein d'un service unifié relevant d'un seul cocontractant, elle doit préciser les modalités de remboursement des dépenses engagées par le service unifié pour le compte des autres cocontractants et prévoir, après avis des comités techniques compétents, les effets sur le personnel concerné.

Le remboursement des dépenses engagées par le service unifié pour le compte des cocontractants s'effectue alors sur la base d'un coût unitaire de fonctionnement du service, multiplié par le nombre d'unités de fonctionnement constaté par la collectivité ou l'établissement public ayant recours au service.

Les termes de coût unitaire de fonctionnement et d'unités de fonctionnement sont définis en p. 54.

Exemples de mise en œuvre

L'utilisation de la coopération horizontale pour l'exercice en commun d'une compétence permet de supprimer ou d'éviter de créer des syndicats, par exemple en matière d'instruction des autorisations du droit du sol.

Cette possibilité est particulièrement intéressante pour les petites communes confrontées à des difficultés pour l’instruction des autorisations de droit du sol et qui souhaitent mettre en place des syndicats mixtes entre les EPCI à fiscalité propre dont elles sont membres pour atteindre la taille critique nécessaire. Plusieurs EPCI à fiscalité propre et certaines de leurs communes pouvant contractualiser à cet effet, la création d’une structure syndicale est inutile et les syndicats qui ont été créés dans ce but peuvent être dissous.

La création d’un service unifié sur le fondement de l’article L. 5111-1-1 du CGCT peut aussi être envisagée si les deux EPCI ont pour objectif d’exercer en commun la compétence GEMAPI.

A contrario, comme le service unifié doit avoir pour objectif l’exercice en commun de compétences, il ne peut porter sur le secrétariat, qui constitue une fonction support ne correspondant pas à l’exercice d’une compétence. Un EPCI à fiscalité propre et ses communes membres peuvent, dans ce cas, sous réserve de certaines conditions, procéder à la création d’un service commun.

2.2. La coopération entre un EPCI à fiscalité propre et ses membres : le service commun

Le service commun entre un EPCI à fiscalité propre et ses communes membres et leurs établissements publics rattachés : pour l'exercice des compétences du bloc communal ou l'exercice de fonctions support (L. 5211-4-2)

Base légale

Article L. 5211-4-2 du CGCT.

Les conditions de mise en œuvre du dispositif

Les acteurs

Un EPCI à fiscalité propre et une ou plusieurs communes membres, ainsi qu'un ou plusieurs établissements publics rattachés soit à l'EPCI à fiscalité propre soit à une ou plusieurs communes, peuvent se doter d'un service commun pour l'exercice des fonctions support ou pour l'exercice des compétences que les communes ont conservées.

Les « établissements rattachés » doivent s'entendre comme les établissements publics créés par la commune ou l'EPCI à fiscalité propre (CCAS, CIAS, office de tourisme...), ainsi que les établissements publics dont sont membres l'EPCI à fiscalité propre ou ses communes (syndicats mixtes fermés et ouverts, syndicats intercommunaux).

Le service commun est porté par l'EPCI à fiscalité propre, mais afin d'en assouplir les modalités, la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 (loi NOTRe) a prévu que, par dérogation, il peut être porté par la commune choisie par l'EPCI.

Le service commun est donc un outil de mutualisation à géométrie variable, permettant à l'EPCI à fiscalité propre de mutualiser des moyens avec ses communes membres et le cas échéant leurs établissements publics rattachés.

L'objet

Les services communs peuvent être en charge de missions fonctionnelles, de l'instruction des décisions prises par les maires au nom de la commune ou de l'État, à l'exception des missions obligatoires exercées par les centres de gestion pour les communes et les établissements publics obligatoirement affiliés, listées par l'article 23 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale.

Les services communs peuvent également exercer des missions opérationnelles, en dehors des compétences transférées par les communes à l'EPCI à fiscalité propre. Par conséquent, les services servant à l'exercice direct de compétences conservées par les communes peuvent faire l'objet d'un service commun. *A contrario*, les services chargés d'une compétence transférée, partiellement ou totalement, à l'EPCI à fiscalité propre ne peuvent faire l'objet d'un service commun.

Le recours à un service commun n'est possible qu'à la condition que toute personne publique bénéficiant de ce service abonde ce dernier. En effet, la « mise en commun » de services implique le partage de ressources et de moyens, quand bien même un tel service n'existait pas initialement au

sein de l'EPCI ou de la commune. Ces services communs sont en principe gérés par l'EPCI à fiscalité propre mais peuvent, si le conseil communautaire en délibère ainsi, être confiés à une commune membre.

Un service commun peut être requalifié en prestation de service s'il apparaît qu'une partie au service commun bénéficie de ses interventions sans abonder ledit service.

Modalités de création

Le législateur a souhaité créer un outil de mutualisation souple, permettant aux cocontractants de définir les règles les plus appropriées, tout en prévoyant des garanties pour le personnel.

La convention est signée par le président de l'EPCI et les maires des communes concernées après adoption par le conseil communautaire et les conseils municipaux.

Le projet de convention et ses annexes sont préalablement soumis à l'avis du ou des comités techniques compétents.

Les règles de la commande publique

Un service commun « commande publique » peut être constitué en vue de mutualiser les services intercommunaux et municipaux d'une ou plusieurs communes membres en matière de marchés publics.

Toutefois, contrairement au transfert de compétence, la création du service commun n'emporte pas de dessaisissement des compétences de la commune, qui demeure maître d'ouvrage et pouvoir adjudicateur. Par ailleurs, le service commun n'est pas une personne morale ni même une entité autonome. Il n'a aucune attribution en propre, de la même manière qu'un service municipal. Le seul pouvoir adjudicateur reste donc la commune.

Dès lors, le service commun ne peut passer un marché public en lieu et place des parties, mais peut avoir pour mission d'assurer l'expertise juridique et de préparer les actes relatifs aux marchés publics passés par les cocontractants. Le pouvoir de décision relève toujours *in fine* des communes. Ainsi, le chef du service commun ne pourrait porter sa signature sur les actes relatifs aux marchés publics ni participer à la commission d'appel d'offres.

Ces règles sont valables pour tous les services communs, y compris ceux dont l'objet n'est pas la mise en commun de la fonction support « commande publique ».

Incidences sur le personnel

Préalablement à la signature de la convention portant création du service commun, une fiche d'impact doit être établie décrivant notamment les effets sur l'organisation et les conditions de travail, la rémunération et les droits acquis pour les agents qui exerceront leurs fonctions au sein de celui-ci. Par la suite, la fiche d'impact ainsi que les accords conclus sont annexés à la convention.

Par ailleurs, également préalablement à l'adoption de la convention, les comités techniques des communes concernées et de l'EPCI sont consultés sur son contenu et ses annexes.

La commune ou l'EPCI, porteur du service commun, crée dans son tableau des emplois les emplois qui lui sont transférés au titre du service commun. Les agents mis à disposition demeurent comptabilisés par leur collectivité d'origine.

Les personnels qui remplissent en totalité leurs fonctions dans le service ou la partie de service mis en commun sont transférés de plein droit à l'EPCI ou à la commune chargée du service commun, sans qu'il soit besoin de recueillir leur accord préalable, après avis, selon le cas, de la commission administrative paritaire (CAP) ou de la commission consultative paritaire (CCP) compétente. Le nombre d'agents transférés est précisé dans la convention. Ils deviennent des agents de la collectivité d'accueil et sont donc soumis aux règles de gestion de celle-ci.

Ceux qui ne participent qu'en partie à la mission mutualisée sont de plein droit, c'est-à-dire sans qu'il soit nécessaire de recueillir leur accord préalable, mis à disposition, sans limitation de durée, par arrêté individuel, de l'EPCI ou de la commune gestionnaire, pour le temps de travail consacré au service commun. Ces mises à disposition doivent faire l'objet d'une consultation préalable, selon le cas, de la CAP ou de la CCP compétente, car elles entraînent une modification de la situation des intéressés. Les agents affectés dans le service commun sont placés sous l'autorité fonctionnelle du président de l'établissement public ou du maire de la commune gestionnaire.

L'autorité territoriale en charge du service commun peut ainsi donner délégation de signature au chef du service commun pour l'exécution des missions qui lui sont confiées.

L'organisme d'accueil rembourse à la collectivité ou établissement d'origine la rémunération de l'agent mis à disposition, ainsi que les cotisations et contributions afférentes. Toutefois, si la mise à disposition intervient entre une commune et un établissement public administratif dont elle est membre, il peut ne pas être prévu de remboursement. Cette dérogation doit faire l'objet d'une décision prise par l'assemblée délibérante de la collectivité gestionnaire.

Le dernier alinéa de l'article L. 5211-4-2 dispose que les agents sont sous « l'autorité fonctionnelle » du maire, alors qu'ils ont pour employeur l'EPCI, lequel détient donc l'autorité hiérarchique.

Les modalités de mise à disposition des agents sont présentées en p. 84.

Les droits et avantages des agents mis à disposition sont présentés en p. 86. Ceux des agents transférés sont présentés en p. 88.

Cas particuliers du service commun créé avec un EPIC

La loi n° 2015-991 du 7 août 2015 (loi NOTRe) a étendu la possibilité de créer des services communs avec les établissements publics rattachés aux communes ou aux EPCI (ex. CCAS, CIAS, OPH, etc.), qu'ils soient exploités sous forme d'établissement public administratif (EPA) ou industriel ou commercial (EPIC). Les personnels des EPIC sont soumis à un régime de droit privé à l'exception du directeur et du comptable (CE, 26 janvier 1923, *Robert Lafrégeyre*, n° 62529).

Bien que l'article L. 5211-4-2 ne mentionne que les fonctionnaires ou les contractuels territoriaux, l'intention du législateur était bien de rendre possible la mutualisation de tous les personnels concernés. Aussi, malgré le silence de la loi à ce sujet, en cas de création d'un service commun avec un EPIC, et de transfert de ses agents vers l'EPCI ou la commune gestionnaire du service commun, un contrat de droit public doit être proposé aux salariés de droit privé transférés, à l'instar des dispositions prévues à l'article L. 1224-3 du code du travail en cas de reprise d'une activité par une personne publique dans le cadre d'un service public administratif.

Mutualisation des services du cabinet

Aucune disposition réglementaire ne s'oppose à la création d'un service commun du cabinet.

En cas de mutualisation des services du cabinet, se pose la question de l'application de la règle de l'effectif maximal des collaborateurs de cabinet fixée par l'article 110 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 et son décret d'application n° 87-1004 du 16 décembre 1987 relatif aux collaborateurs de cabinet des autorités territoriales.

En l'absence de disposition réglementaire spécifique pour l'application du décret du 16 décembre 1987 dans le cas d'un cabinet mutualisé, l'effectif maximum des collaborateurs de ce cabinet mutualisé est en principe celui de l'EPCI ou de la commune, porteur du service commun.

Les collaborateurs de cabinet transférés dans le service commun deviennent selon le cas des agents de l'EPCI ou de la commune gestionnaire. Leurs fonctions prennent fin au plus tard en même temps que le mandat de l'autorité territoriale qui les emploie. Dans le cas où des collaborateurs sont mis à disposition, leurs fonctions prennent fin au plus tard le jour de la fin du mandat de l'autorité territoriale qui les a recrutés.

Mutualisation des services de la direction générale

Dans le cas de la mutualisation de la direction générale, les emplois fonctionnels de directeur général des services, directeur général adjoint ou directeur général des services techniques peuvent être mutualisés.

Les emplois mutualisés sont placés auprès de la commune ou de l'EPCI porteur du service commun. Le tableau d'emploi de ce dernier est actualisé en conséquence.

Les agents détachés dans un emploi fonctionnel ne peuvent donc pas être mis à disposition du service commun et les agents titulaires d'un de ces emplois doivent nécessairement relever de l'EPCI ou de la commune gestionnaire ou être détachés directement de la collectivité d'origine à la collectivité d'accueil.

En conséquence, la grille de rémunération de l'emploi mutualisé prend en compte la strate démographique dont relève la commune ou l'EPCI auquel est rattaché le service commun.

Une attention particulière doit être portée au régime indemnitaire applicable : ces agents peuvent, en application de l'article 13-1 du décret n° 87-1101 du 30 décembre 1987 portant dispositions statutaires particulières à certains emplois administratifs de direction des collectivités territoriales et des établissements publics locaux assimilés, bénéficier du maintien du régime indemnitaire applicable à leur cadre d'emplois d'origine ainsi que, si une délibération le permet, de la prime de responsabilité des emplois fonctionnels de direction prévue par le décret n° 88-631 du 6 mai 1988 relatif à l'attribution d'une prime de responsabilité à certains emplois administratifs de direction des collectivités territoriales et des établissements publics locaux assimilés.

A ce titre, deux cas de figure peuvent se poser :

Lorsque la commune ou l'établissement d'accueil a déjà prévu un régime indemnitaire pour le cadre d'emplois d'origine de l'agent, il en bénéficiera dans les conditions de droit commun ;

Lorsque la commune ou l'établissement d'accueil n'a pas instauré de régime indemnitaire pour le cadre d'emplois concerné, celui-ci devra, s'il souhaite l'instaurer, délibérer dans les meilleurs délais. La commune ou l'établissement d'accueil ne pourra délibérer que sur le fondement des textes

indemnitaires en vigueur (et délibérer, le cas échéant, sur la mise en place du régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel - RIFSEEP).

Dissolution du service commun

En cas de dissolution du service commun, il convient de distinguer la situation des agents qui ont été transférés ou qui ont été recrutés pour le service commun depuis sa création, de ceux qui sont mis à disposition.

S'agissant des fonctionnaires mis à disposition, ils réintègrent à plein temps leur collectivité d'origine sans qu'il soit nécessaire de recueillir leur avis. Le fonctionnaire qui ne peut exercer les fonctions qu'il exerçait précédemment à sa mise à disposition se voit affecté à un emploi de son grade. A défaut d'emploi vacant, l'administration d'origine peut faire bénéficier l'agent d'un détachement, d'une intégration directe ou d'une mise à disposition dans la mesure compatible avec le bon fonctionnement du service.

En ce qui concerne les agents transférés ou recrutés pour le service commun, ils sont des agents de l'EPCI ou de la commune porteuse. Il appartient aux collectivités et établissements concernés, de convenir des modalités de répartition des agents. En cas de nouveau changement de collectivité, il appartiendra de recueillir l'accord de l'agent pour sa mutation et l'avis de la CAP.

A défaut d'accord entre les collectivités sur la répartition des agents, ou d'accord d'un agent à qui une mutation est proposée, et dans le cas où la collectivité ou l'établissement porteur de l'ancien service commun n'est pas en mesure de proposer un nouvel emploi correspondant à leur grade aux agents concernés, la procédure de suppression d'emplois prévue par l'article 97 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 peut être engagée.

Dispositions financières

Un dispositif fixé par convention comme prévu par l'article L. 5211-4-2

Le service commun pouvant préfigurer de futurs transferts de compétences, le législateur a souhaité instituer un outil juridique souple au profit des communes et de leur EPCI de rattachement, leur permettant de déterminer l'organisation la plus appropriée.

Ainsi, hormis la situation du personnel, les modalités de fonctionnement du service commun sont librement déterminées par convention, y compris les modalités de participation financière au service.

Néanmoins, cette liberté contractuelle ne doit pas conduire à une répartition déséquilibrée des contributions. La participation au service de chaque partie bénéficiaire (par des moyens humains, matériels, financiers) doit être proportionnée à son utilisation de celui-ci.

Lorsque l'intégralité du coût de fonctionnement du service commun est supportée par l'EPCI, les communes membres de l'EPCI, sans être membre du service commun, sont amenées à financer le service alors qu'elles n'en bénéficient pas. Pour éviter cette situation, il faut, sous réserve de l'appréciation souveraine du juge, écarter la gratuité des prestations du service commun pour l'ensemble de ses bénéficiaires.

Les modalités de participation financière

Les communes et leur EPCI peuvent s'entendre pour organiser une mise en commun de services, sans que les montants associés à la mutualisation soient considérés comme un transfert de charge, même partiel.

Un service commun porté par un EPCI à fiscalité professionnelle unique peut être financé :

- soit par le biais de la refacturation à l'entité bénéficiaire ;
- soit par l'imputation directe sur le montant de l'attribution de compensation déjà versée par cet EPCI, sous réserve d'accord entre l'EPCI et les communes membres.

L'évaluation du coût de la mise en commun est basée sur le coût réel annuel de la prestation exercée par l'EPCI pour le compte d'une ou plusieurs communes.

Au travers du dispositif de mutualisation, le législateur a entendu simplifier le paiement des prestations réalisées pour le compte des communes membres. Il est donc possible d'imputer le coût de ce service mutualisé sur les attributions de compensation à la condition qu'il y ait accord entre l'EPCI et les communes sur ce mode de financement, conformément au guide sur les attributions de compensation (*Guide pratique attributions de compensation*, DGCL, fiche n° 5 : imputation comptable de l'attribution de compensation). Il s'agit par là de réduire le nombre de flux financiers entre collectivités en opérant une réfaction sur ce que verse déjà la communauté à ses communes membres.

Cas pratique

Un EPCI à fiscalité propre et deux de ses communes A et B se dotent d'un service d'instruction des autorisations d'urbanisme au niveau de l'EPCI. Le coût de fonctionnement de ce service est supporté par l'EPCI et s'élève pour la commune A à 5 000 € et pour la commune B à 3 000 €. Les communes et l'EPCI choisissent d'imputer directement le coût de ce service sur le montant de l'attribution de compensation que leur verse déjà l'EPCI (100 000 € pour la commune A et 85 000 € pour la commune B).

La commune A qui perçoit 100 000 € d'attribution de compensation et dont le coût du service commun est de 5 000 €, se verra désormais verser 95 000 € d'attribution de compensation (100 000 – 5 000). La commune B qui perçoit 85 000 € d'attribution de compensation et dont le coût du service commun est de 3 000 €, se verra désormais verser 82 000 € d'attribution de compensation (85 000 – 3 000).

Exemples de mise en œuvre

L'utilisation des services communs pour mutualiser les fonctions support

La mutualisation de la fonction achats peut se faire par la création d'un service commun (article L. 5211-4-2 du CGCT). Le service commun pourra utilement être placé auprès de l'EPCI à fiscalité propre. La mise en place d'un tel dispositif est potentiellement source d'économies. Les gains en termes de sécurité juridique pour les marchés d'achats des petites communes sont également importants car elles bénéficient d'une expertise qu'elles ne peuvent acquérir seules.

La mise à disposition des services d'une direction informatique d'une collectivité (ville-centre ou EPCI à fiscalité propre) au profit des autres communes constitue un autre exemple, sous la forme d'un

service commun géré par la ville-centre ou par l'EPCI à fiscalité propre. Ce service permet de réaliser des économies d'échelle notamment pour les acquisitions de licences et pour le matériel informatique.

Des services d'état-civil et d'urbanisme peuvent également faire l'objet d'un service commun.

L'utilisation des services communs lors des fusions d'EPCI à fiscalité propre

Dans le cadre des nouveaux schémas départementaux de coopération intercommunale, des fusions d'EPCI à fiscalité propre avec d'autres EPCI à fiscalité propre moins intégrés ont pu intervenir. Depuis le 1^{er} janvier 2017, d'autres fusions, mais également des extensions de périmètre ont pu être réalisées. Si les nouveaux EPCI à fiscalité propre issus des fusions ne souhaitent pas se doter de certaines compétences (services à la personne par exemple) sur l'ensemble de leur territoire, afin de maintenir un exercice intercommunal des compétences en question sur le même périmètre qu'avant la fusion, il peut être souhaitable de recourir à des services communs pour prendre en charge des missions opérationnelles, ce que permet la loi NOTRe.

Il convient alors de procéder en deux temps. Pendant la période transitoire suivant la fusion, la compétence en question est restituée aux communes, à condition que l'EPCI conserve le nombre minimal de compétences optionnelles transférées correspondant à sa catégorie.

Parallèlement, puisque cette compétence n'est plus transférée à l'EPCI à fiscalité propre, elle peut, au titre des missions opérationnelles mentionnées à l'article L. 5211-4-2 du CGCT, faire l'objet d'un service commun. L'article L. 5211-4-2 prévoit en effet que seules peuvent faire l'objet d'un service commun, les compétences qui se trouvent hors des compétences transférées.

Il est souhaitable que ces deux opérations soient menées dans des délais aussi rapprochés que possible, voire concomitamment, pour que les communes n'aient pas à exercer directement les compétences qui, après avoir été restituées, font l'objet de la création d'un service commun. Pour ce faire, le conseil communautaire peut prendre une décision de restitution de compétence aux communes avec une date d'entrée en vigueur différée. Ce dispositif permet, dans l'intervalle, aux conseils municipaux et au nouvel EPCI issu de la fusion de passer une convention mettant en place un service commun, applicable dès que la décision de restitution est effective.

En application de l'article L. 5211-4-2 du CGCT, ce service commun peut ne concerner que certaines des communes membres du nouvel EPCI à fiscalité propre, soit, probablement, les communes membres de l'ancien EPCI qui exerçait la compétence. La gestion de crèches peut ainsi continuer à être exercée par le biais d'un service commun si un EPCI à fiscalité propre qui l'exerce fusionne avec un EPCI qui ne l'exerce pas, et que l'EPCI fusionné ne souhaite pas reprendre la compétence en tant que telle.

La création de services communs compétents pour un certain nombre de communes d'un EPCI à fiscalité propre afin de dissoudre des syndicats inclus dans son périmètre

Des EPCI à fiscalité propre peuvent ne pas souhaiter reprendre les compétences de syndicats parce qu'elles ne concernent pas l'ensemble de leurs communes membres. Le cas le plus fréquent est celui des syndicats scolaires et périscolaires. Les EPCI à fiscalité propre peuvent constituer avec leurs communes membres intéressées un service commun exerçant la compétence que remplissait le syndicat. L'entrée en vigueur de la convention portant ce service commun coïnciderait avec ou précéderait de peu la date de dissolution du syndicat.

La création d'un service commun pour les passeports biométriques et les cartes nationales d'identité

La création d'un service commun dans le cadre du dispositif de recueil d'empreintes pour les passeports biométriques et les cartes nationales d'identité doit être réalisée dans le respect de la législation relative à la mission de recueil et de délivrance des titres d'identité. Ainsi, en application du décret n° 2016-1460 du 28 octobre 2016, les agents communaux chargés d'une telle mission doivent être habilités par le maire, conformément à la loi, afin d'utiliser leur carte nominative nécessaire au fonctionnement du dispositif de recueil.

Dans l'hypothèse où un service commun est rattaché à l'EPCI à fiscalité propre, il est nécessaire d'opter pour la seule mise à disposition d'agents communaux remplissant une partie seulement de leurs fonctions dans ce service mis en commun. En effet, dans cette situation, les agents continuent à relever de leur commune d'origine et leurs maires respectifs peuvent continuer à les habilitier.

A l'inverse, si les agents communaux concernés sont transférés à l'EPCI à fiscalité propre gestionnaire du service commun, ils ne peuvent alors ni être habilités par les maires de leurs communes d'origine puisque ne relevant plus de ces communes, ni être habilités par le président de l'EPCI à fiscalité propre de rattachement, la loi visant expressément les maires comme autorités d'habilitation.

En revanche, dans l'hypothèse où le service commun est géré par l'une des communes membres équipées du dispositif de recueil, le maire de cette commune peut habilitier ses propres agents, ainsi que les agents des autres communes qui lui ont été transférés, lorsque ces agents exercent l'intégralité de leurs fonctions dans le service commun. Les agents des autres communes qui n'exercent qu'une partie de leurs fonctions dans le service commun et qui sont à ce titre de plein droit mis à disposition du service commun, peuvent être habilités par leurs maires respectifs.

Les modalités de mutualisation de l'instruction des autorisations d'urbanisme

Un service commun peut être créé entre des communes membres et leur EPCI de rattachement par voie de convention afin d'instruire les demandes d'autorisations d'urbanisme pour le compte des communes.

En application des articles R. 410-5 et R. 423-15 du code de l'urbanisme, les autorités compétentes pour délivrer des autorisations d'urbanisme (maire ou EPCI) peuvent par voie de conventions bilatérales, en confier l'instruction à d'autres personnes publiques.

Transport scolaire

Il est possible de créer un service commun « transports scolaires » entre une communauté de communes et certaines de ses communes membres, mais sa fonction se limitera à l'organisation des transports scolaires à l'intérieur du ressort territorial de chaque commune.

Différences entre le service commun (L. 5211-4-2) et le service unifié (L. 5111-1-1)

Ces deux dispositifs visent à mettre en commun, regrouper les services des parties au sein d'un même service, qui est géré par un seul des cocontractants. Toutefois, s'agissant de leur objet et des acteurs, et de leur régime, les différences suivantes peuvent être relevées.

Le service unifié a pour objet de permettre l'exercice de compétences respectives des cocontractants, et ne peut avoir pour objet de mutualiser des fonctions supports, hormis deux hypothèses limitatives (instruction des décisions des maires prises au nom de la commune ou de l'État ; loi n° 2018-493 du 20 juin 2018 relative à la protection des données personnelles). Le service commun est lui indifféremment en charge de missions fonctionnelles ou opérationnelles.

Ces deux dispositifs permettent de mutualiser l'instruction des décisions prises par les maires au nom de la commune ou de l'État. Néanmoins, le service commun ne permet d'associer qu'un EPCI et tout ou partie de ses communes membres, le service unifié permettant quant à lui d'associer plusieurs EPCI et tout ou partie de leurs communes membres.

L'article L. 5211-4-2 du CGCT ne détermine pas les modalités de remboursement du recours au service commun, mais définit avec précision le sort du personnel des services communaux mis en commun, une fiche d'impact relative aux effets sur l'organisation et les conditions de travail étant obligatoirement annexée à la convention créant le service commun. A l'inverse, s'agissant des services unifiés visés par l'article L. 5111-1-1, un décret détermine avec précision les modalités de remboursement des dépenses engagées par le service unifié pour le compte des parties y ayant eu recours. En outre, si la loi précise que les effets sur le personnel doivent être prévus dans la convention, la rédaction préalable d'une fiche d'impact n'est pas requise, et le personnel des services mis en commun ne peut qu'être mis à disposition, le transfert n'étant pas évoqué.

3. Mettre ses services ou ses biens à disposition d'une autre personne publique

La mise à disposition « ascendante » des services de la commune au bénéfice d'un EPCI dont elle est membre ou des services de ses membres à un syndicat mixte fermé (L. 5211-4-1)

Base légale

Articles L. 5211-4-1 I et II, L. 5711-1 et D. 5211-16 du CGCT.

Les transferts partiels de compétences

Ils sont prévus par les articles L. 5214-16 (communautés de communes), L. 5215-20 et L. 5215-20-1 (communautés urbaines), L. 5216-5 (communautés d'agglomération), L. 5217-2 (métropoles), et L. 5211-41-3 (ensemble des EPCI) du CGCT.

La loi permet aux communes d'opérer des transferts partiels de compétences à leur EPCI de rattachement dans deux situations : lorsque l'exercice de ces compétences est soumis à la définition préalable de l'intérêt communautaire ou métropolitain et lorsqu'une compétence est prise à titre facultatif.

La définition de l'intérêt communautaire et métropolitain

L'exercice de certaines compétences obligatoires et optionnelles des EPCI à fiscalité propre est subordonné par la loi à la définition préalable de l'intérêt communautaire (ou métropolitain). Défini par l'organe délibérant de l'EPCI à fiscalité propre, à la majorité des deux tiers, en fonction de critères objectifs, l'intérêt communautaire permet de distinguer au sein d'une compétence les actions et les équipements qui continueront à relever du niveau communal, de ceux qui, par leur étendue, leur contenu, leur objet stratégique, leur dimension financière ou leur rayonnement sur le territoire intercommunal doivent être gérés par la communauté, et donc lui être transférés.

Lorsqu'une communauté de communes ou une communauté d'agglomération s'est dotée du nombre légal minimal de compétences optionnelles transférées, elles sont libres d'exercer à titre optionnel ou facultatif les autres compétences énumérées dans la liste légale des compétences optionnelles. Quelle que soit la classification adoptée dans les statuts, les compétences figurant dans la liste légale des compétences optionnelles se voient appliquer le même régime que les compétences optionnelles affectées d'un intérêt communautaire, et doivent donc donner lieu à une définition effective de l'intérêt communautaire.

Lorsque de nouveaux EPCI à fiscalité propre issus des fusions ne souhaitent pas se doter de certaines compétences sur l'ensemble de leur territoire et que la loi a prévu que celles-ci sont soumises à la définition d'un intérêt communautaire, la définition de cet intérêt communautaire peut-être utilisée afin de maintenir un exercice intercommunal des compétences en question sur le même périmètre qu'avant la fusion.

Les compétences facultatives

Deux sortes de compétences facultatives doivent être distinguées, leur régime étant alors distinct.

En premier lieu, il s'agit des compétences figurant dans la liste légale des compétences optionnelles, exercées à titre facultatif dans les conditions susvisées, qui doivent faire l'objet de la définition de l'intérêt communautaire.

En second lieu, sur le fondement de l'article L. 5211-17 du CGCT, des transferts de compétence non prévus par la loi ou la décision institutive de l'EPCI peuvent être opérés postérieurement à la création de l'établissement. Ils requièrent des délibérations concordantes de l'organe délibérant de l'EPCI et des conseils municipaux des communes membres se prononçant dans les conditions de majorité qualifiée requises pour la création d'un EPCI visées par l'article L. 5211-5-1 du CGCT.

Le transfert peut alors porter « sur tout ou partie » d'une compétence. En conséquence, les communes peuvent s'accorder pour définir les contours de la compétence facultative qu'exercera l'EPCI et ainsi moduler les conditions d'exécution de cette compétence sur le périmètre de l'EPCI. Celles-ci doivent s'appuyer sur une définition objective, ce qui n'est pas exclusif de la détermination d'une liste des établissements ou équipements concernés par le transfert de compétences, à l'instar de ce qui est exigé à l'occasion de la définition de l'intérêt communautaire.

Lorsqu'un EPCI détient une compétence facultative que les communes membres de l'autre EPCI avec lequel la fusion doit s'opérer ne souhaitent pas voir exercée dans son intégralité sur le périmètre de l'EPCI issu de la fusion, il peut réduire l'étendue de cette compétence.

Les conditions de mise en œuvre du dispositif

Les acteurs

Le dispositif de mise à disposition ascendante des services concerne les EPCI (syndicats intercommunaux et EPCI à fiscalité propre) et leurs communes membres ainsi que les syndicats mixtes et leurs membres par renvoi de l'article L. 5711-1 du CGCT. En application du principe d'exclusivité et de spécialité, tout transfert de compétences impose le transfert des services nécessaires à sa mise en œuvre.

S'agissant des syndicats mixtes ouverts, les dispositions de l'article L. 5211-4-1 du CGCT ne peuvent s'appliquer que dans l'hypothèse où leurs statuts y renvoient expressément.

Par dérogation, pour l'exercice des compétences transférées, et si ce transfert est partiel, tout ou partie des services chargés de la mise en œuvre de cette compétence peuvent rester au sein de la commune, dans le cadre d'une bonne organisation des services. La commune doit alors mettre à disposition tout ou partie de ses services communaux au profit de l'EPCI à fiscalité propre auquel elle appartient.

Lorsque la commune ne souhaite conserver qu'une partie de ses services, l'autre partie du service concerné est transférée de plein droit à l'EPCI.

Cette forme de mutualisation permet d'éviter la séparation en plusieurs entités d'un service du fait d'un transfert partiel de la compétence d'une commune à un EPCI à fiscalité propre.

En revanche, les services chargés de la mise en œuvre d'une compétence entièrement transférée ne peuvent être conservés par les communes membres et doivent être transférés à l'EPCI. De plus, les

services fonctionnels ou dits supports qui ne sont pas à proprement parler affectés à la mise en œuvre d'une compétence en particulier ne sont pas concernés par ce dispositif.

Incidences sur le personnel

Une convention conclue entre l'EPCI et chaque commune concernée fixe les modalités de la mise à disposition des services. Cette convention prévoit notamment les conditions de remboursement par l'établissement public bénéficiaire des frais de fonctionnement du service dont les charges de personnel, en application des dispositions définies par l'article D. 5211-16 du CGCT.

Elle est signée par le président de l'EPCI et les maires des communes concernées après adoption par le conseil communautaire et les conseils municipaux. Préalablement à son adoption, les comités techniques des communes concernées et de l'EPCI sont consultés sur le principe de la mise à disposition des services et le contenu de la convention.

Le président de l'EPCI adresse directement ses instructions au chef du service mis à disposition et peut également lui donner délégation de signature.

Les fonctionnaires et agents contractuels affectés au sein du service ou de la partie de service mis à disposition sont de plein droit et sans limitation de durée mis à disposition du président de l'organe délibérant de l'EPCI. Ils demeurent comptabilisés dans le tableau des emplois de leur collectivité d'origine qui les rémunère.

Les agents mis à disposition sont placés, pour l'exercice de leurs fonctions, sous l'autorité fonctionnelle du président de l'EPCI.

Les charges de personnel sont incluses dans les frais de fonctionnement du service que la convention de mise à disposition des services doit prévoir, en application de l'article D. 5211-16 du CGCT.

L'organisme d'accueil rembourse à la collectivité ou établissement d'origine la rémunération de l'agent mis à disposition, ainsi que les cotisations et contributions afférentes. Toutefois, si la mise à disposition intervient entre une commune et un établissement public administratif dont elle est membre, il peut ne pas être prévu de remboursement. Cette dérogation doit faire l'objet d'une décision prise par l'assemblée délibérante de la collectivité gestionnaire.

Les modalités de mise à disposition des agents sont présentées en p. 84.

Les droits et avantages des agents mis à disposition sont présentés en p. 86.

Les dispositions financières

La convention qui règle les modalités de la mise à disposition prévoit les conditions de remboursement des frais de fonctionnement du service par l'EPCI bénéficiaire de la mise à disposition.

Les modalités de ce remboursement sont définies par l'article D. 5211-16 du CGCT. Selon cet article, le remboursement s'effectue sur la base de la détermination d'un coût unitaire de fonctionnement, multiplié par le nombre d'unités de fonctionnement.

Le coût unitaire de fonctionnement du service (article D. 5211-16 du CGCT)

Le coût unitaire de fonctionnement comprend les charges liées au fonctionnement du service et en particulier les charges de personnel, les fournitures, le coût de renouvellement des biens et les contrats de services rattachés, à l'exclusion de toute autre dépense non strictement liée au fonctionnement du service.

Le coût unitaire est constaté à partir des dépenses des derniers comptes administratifs, actualisées des modifications prévisibles des conditions d'exercice de l'activité au vu du budget primitif de l'année. La détermination du coût est effectuée par l'établissement public de coopération intercommunale ou la commune ayant mis à disposition ledit service.

Le coût unitaire est porté chaque année à la connaissance des bénéficiaires de la mise à disposition de services, avant la date d'adoption du budget prévue à l'article L. 1612-2. Pour l'année de signature de la convention, le coût unitaire est porté à la connaissance des bénéficiaires de la mise à disposition de services dans un délai de trois mois à compter de la signature de la convention.

L'unité de fonctionnement

L'unité de fonctionnement est comprise comme l'étalon qui mesure le recours au service. Les contractants décident de l'unité pertinente à retenir pour leur service, au sein de la convention.

Par exemple, dans le cas d'une mutualisation d'un service de ressources humaines, l'unité de fonctionnement retenue pourrait être le nombre d'ETPT matérialisé par le nombre de bulletins de paie édités pendant l'exercice budgétaire passé.

Points de vigilance

- La convention doit fixer une périodicité de remboursement des frais de fonctionnement qui soit suffisamment régulière. Cette périodicité devrait être, au maximum, annuelle.
- Les chambres régionales des comptes recommandent d'évaluer les résultats de la convention de mutualisation à l'issue de la première année d'application.
- Il est préconisé d'apprécier les charges respectives avec rigueur et d'évaluer équitablement la part de chacun (CRC, Pays-de-la-Loire 13 octobre 2011, *Communauté d'agglomération du Choletais* ; CRC Lorraine, 26 novembre 2010, *Communauté de communes d'Épinal-Golbey*).
- Il est conseillé de mesurer avec attention les transferts de charges entre collectivités générés par la mise en place de systèmes de facturation forfaitaire (CRC Pays-de-la-Loire, 7 juillet 2011, *Commune de Mayenne et communauté de communes du Pays de Mayenne* ; CRC Pays-de-la-Loire, 12 et 14 octobre 2010, *Commune et communauté de communes des Herbiers* ; CRC Aquitaine, 11 avril 2010, *Commune de Pau*).
- Le versement d'indemnités forfaitaires pour l'activité publique accessoire, alors même que des conventions de mutualisation existent avec les services de la ville, ne contribue pas à la transparence des flux financiers (CRC Nord-Pas-de Calais, 3 août 2010, *Communauté de communes d'Opale-Sud*).

Exemples de mises en œuvre

L'article L. 5211-4-1 du CGCT organise la mise à disposition d'un service d'un EPCI à fiscalité propre à une ou plusieurs de ses communes membres, en dehors de tout transfert de compétence. Cette mise à disposition ne concerne pas les agents en premier lieu mais l'ensemble d'un service, soit, en plus des agents, le matériel et le local qui lui sont affectés.

Lorsqu'une commune transfère à une communauté de communes la compétence « création, aménagement et entretien de la voirie communautaire », le service communal en charge de la voirie peut continuer à être géré par la commune pour éviter la création d'un doublon au sein de l'EPCI à fiscalité propre. Tout ou partie de ce service peut être mis à disposition de l'EPCI pour la gestion des voiries reconnues d'intérêt communautaire, dans les conditions fixées par voie de convention.

La mise à disposition de services peut également être adaptée à la compétence en matière d'équipement culturel et sportif (compétence optionnelle des communautés de communes) qui est soumise à la définition d'un intérêt communautaire. Il en est de même pour la compétence optionnelle « action sociale » des communautés de communes, qui est elle aussi d'intérêt communautaire.

Une communauté de communes exerce la compétence optionnelle « équipements culturels et sportifs et équipements de l'enseignement préélémentaire et élémentaire » qui est soumise à la définition de l'intérêt communautaire depuis l'entrée en vigueur de la loi NOTRe. Dans le cas où elle fusionnerait avec une autre communauté de communes qui n'exerce pas cette compétence et dont les communes membres souhaitent conserver la gestion de leurs équipements, la définition de l'intérêt communautaire de la compétence « équipements culturels et sportifs et équipements de l'enseignement préélémentaire et élémentaire » effectuée par l'organe délibérant de l'EPCI à fiscalité propre issu de la fusion doit permettre, en utilisant des critères objectifs, d'aboutir à une liste des équipements concernés relevant des critères arrêtés et correspondant aux seuls anciens équipements communautarisés.

Si une communauté de communes a mis en place à titre facultatif un service de livraison de repas à domicile et qu'elle fusionne avec une communauté d'agglomération qui ne dispose pas de ce service et ne souhaite pas s'en doter, le III de l'article L. 5211-41-3 du CGCT prévoit que cette restitution peut n'être que partielle, lorsque la restitution des compétences aux communes porte sur des compétences ni obligatoires ni optionnelles. L'organe délibérant de l'EPCI à fiscalité propre issu de la fusion peut donc déterminer précisément les contours de cette compétence facultative et prévoir de limiter cette compétence de livraison de repas à domicile aux communes répondant à certains critères (taille, typologie de population, caractéristiques géographiques).

La convention de mise à disposition de services permettra une mutualisation des moyens dans ces situations.

La mise à disposition descendante des services « opérationnels » des EPCI à leurs communes membres et la mise à disposition des services techniques de la communauté urbaine (L. 5211-4-1 et L. 5215-30)

Base légale

Les III de l'article L. 5211-4-1 du CGCT.

Article L. 5215-30 du CGCT pour les communautés urbaines.

Les conditions de mise en œuvre du dispositif

Acteurs

Le dispositif concerne les EPCI (syndicats intercommunaux et EPCI à fiscalité propre) et leurs communes membres.

Objet

En application du principe d'exclusivité et de spécialité, tout transfert de compétences impose le transfert des services nécessaires à sa mise en œuvre, et l'EPCI utilise les moyens transférés le cas échéant par ses membres. Les agents recrutés par l'EPCI ou les services dont se dote l'EPCI sont mobilisés en vue de l'exercice de ses compétences.

Par dérogation, les services « opérationnels » d'un EPCI à fiscalité propre peuvent être mis à la disposition de ses communes membres pour l'exercice de leurs compétences, qu'elles aient ou non fait l'objet d'un transfert partiel, si cela présente un intérêt en termes de « bonne organisation des services ». Les contours de cette notion n'ont pas encore été définis par la jurisprudence. Le recours à la mutualisation doit en tout état de cause contribuer à des économies d'échelle, et avoir pour objet d'améliorer la qualité et l'efficacité de l'action publique locale.

La mise à disposition des services techniques de la communauté urbaine

L'article L. 5215-30 du CGCT prévoit que dans le domaine de la voirie, les services techniques d'une communauté urbaine peuvent assurer l'entretien des voies conservées temporairement par les communes. L'article R.5215-18 du CGCT précise que l'entretien des voies comprend l'ensemble des travaux entrepris sur les voies existantes à l'exclusion de ceux relatifs à la création de voies nouvelles.

Par ailleurs, pour les autres compétences conservées par les communes, les communautés urbaines peuvent mettre leurs services techniques à la disposition des communes qui en font la demande.

Ce dispositif doit être mis en perspective avec l'article L. 5215-20-1 du CGCT relatif aux communautés urbaines créées avant la loi du 12 juillet 1999. Ce dernier dispose que leurs compétences peuvent ne pas inclure tout ou partie de certaines compétences pour les équipements ou opérations principalement destinés aux habitants d'une commune, s'il en a été décidé ainsi lors de la création de la communauté ou postérieurement à celle-ci, selon les règles de majorité qualifiée requises pour cette création. Les compétences ainsi visées sont celles relatives :

- à la création de cimetières et à l'extension des cimetières ainsi créés, aux crématoriums ;

- aux abattoirs et marchés d'intérêt national ;
- à la voirie et la signalisation ;
- à la création et l'entretien des infrastructures de charge de véhicules électriques ;
- aux parcs et aires de stationnement.

En effet, si les communautés urbaines créées après la loi du 12 juillet 1999, sont dotées dès leur création de l'intégralité des compétences susvisées, celles existant avant la loi du 12 juillet 1999 avaient la possibilité d'opter pour un transfert partiel.

Incidences sur le personnel

Les services et les agents concernés sont mis à disposition dans les mêmes conditions que dans le cadre du dispositif de mise à disposition ascendante.

En application de l'article L. 5215-30, la communauté urbaine peut mettre ses services techniques à la disposition de celles des communes qui en font la demande pour l'entretien des voies conservées temporairement par celles-ci.

Le maire adresse directement ses instructions aux chefs de service mis à disposition et peut également leur donner délégation de signature.

A la différence de la mise à disposition des services opérationnels, la mise en œuvre de l'article L. 5215-30 ne s'accompagne d'aucune mise à disposition de personnels à titre individuel. Ce dispositif n'a donc aucun impact sur la situation statutaire des agents.

Dispositions financières

La convention qui règle les modalités de la mise à disposition prévoit les conditions de remboursement des frais de fonctionnement du service par la commune bénéficiaire de la mise à disposition. Les modalités de ce remboursement sont définies par l'article D. 5211-16 du CGCT. Selon cet article, le remboursement s'effectue sur la base de la détermination d'un coût unitaire de fonctionnement, multiplié par le nombre d'unités de fonctionnement.

Les termes de coût unitaire de fonctionnement et d'unités de fonctionnement sont définis en p. 54.

Exemples de mises en œuvre

Lorsqu'une commune transfère à une communauté de communes la compétence « création, aménagement et entretien de la voirie communautaire », le service communal en charge de la voirie peut continuer à être géré par la commune pour éviter la création d'un doublon au sein de l'EPCI à fiscalité propre. Tout ou partie de ce service peut être mis à disposition de l'EPCI pour la gestion des voiries reconnues d'intérêt communautaire, dans les conditions fixées par voie de convention.

La mise à disposition de services peut également être adaptée à la compétence en matière d'équipement culturel et sportif (compétence optionnelle des communautés de communes) qui est soumise à la définition d'un intérêt communautaire. Il en est de même pour la compétence optionnelle « action sociale » des communautés de communes, qui est elle aussi d'intérêt communautaire.

La mise à disposition de services et d'équipements entre les départements, régions, leurs établissements publics ou groupements, les syndicats mixtes / entre les EPCI / entre les communes (L. 5111-1-1)

Base légale

Articles L. 5111-1-1 (I) et R. 5111-1 du CGCT.

Les conditions de mise en œuvre du dispositif

Le I de l'article L. 5111-1-1 du CGCT permet l'exercice en commun d'une même compétence entre les départements, les régions, la métropole de Lyon, leurs établissements publics, leurs groupements, les communes appartenant à la métropole du Grand Paris et les syndicats mixtes, sans créer de structure juridique ad hoc.

Il s'agit donc d'une convention entre catégories de collectivités identiques ou différentes, avec le cas échéant leurs établissements publics ou groupements, ou entre ces établissements ou groupements, du moment que chaque signataire de la convention dispose de la compétence mise en commun.

Lorsqu'en vertu de l'article L. 5111-1 du CGCT, des conventions de prestations de services sont conclues entre EPCI, ou entre communes appartenant à un même EPCI à fiscalité propre (à condition que le rapport relatif aux mutualisations de services le prévoie), elles le sont dans le cadre de la mise à disposition de services et équipements relevant de l'article L. 5111-1-1, I du CGCT.

Par dérogation, le législateur a prévu une hypothèse où un EPCI à fiscalité propre peut mettre à disposition de ses communes membres ses services, sans pour autant détenir la compétence. Ainsi, l'article L. 5111-1-1 du CGCT, dans sa rédaction issue de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 (loi NOTRe) prévoit que plusieurs EPCI à fiscalité propre et leurs communes membres peuvent mettre à disposition leurs services en vue de l'instruction des décisions prises par les maires au nom de la commune ou de l'État.

Cette convention a donc pour objet de mettre à la disposition de l'un des cocontractants des services et des équipements. La convention doit donc déterminer quel cocontractant met à disposition des équipements et services, tout en définissant le plus précisément possible ces services et équipements.

Ce type de convention échappe aux règles de la commande publique.

En application de l'article L. 1111-9-1 (V), les services unifiés doivent figurer dans les conventions territoriales d'exercice concerté d'une compétence lorsqu'ils relèvent de celles-ci.

Les conditions relatives à la réalisation de prestations de service sont plus spécifiquement abordées dans le point 1.1 du présent guide.

Situation du personnel

Le comité technique doit avoir été saisi préalablement à la signature de la convention.

Le personnel du service mis à disposition est placé sous l'autorité fonctionnelle de l'autorité administrative pour laquelle il exerce sa mission.

Les droits et avantages des agents mis à disposition sont présentés en p. 86.

Dispositions financières

Lorsque la convention prévoit la mise à disposition du service et des équipements d'un des contractants au bénéfice d'un autre, elle doit fixer les conditions du remboursement par le bénéficiaire des frais de fonctionnement du service.

Ce remboursement s'effectue sur la base d'un coût unitaire de fonctionnement du service, multiplié par le nombre d'unités de fonctionnement constatées par la collectivité ou l'établissement public bénéficiaire de la mise à disposition.

Les termes de coût unitaire de fonctionnement et d'unités de fonctionnement sont définis en p. 54.

Exemples de mise en œuvre

L'utilisation de la coopération horizontale pour l'exercice en commun d'une compétence permettra de supprimer ou d'éviter de créer des syndicats par exemple en matière d'instruction des autorisations du droit du sol.

Des conventions visant à l'exercice en commun de l'instruction des décisions prises par les maires au nom de la commune ou de l'État pourront être passées entre plusieurs EPCI à fiscalité propre et leurs communes membres qui seront alors cocontractantes.

Cette nouvelle possibilité est particulièrement intéressante pour les petites communes qui étaient confrontées à des difficultés pour l'instruction des autorisations de droit du sol et souhaitaient mettre en place des syndicats mixtes entre les EPCI à fiscalité propre dont elles étaient membres pour atteindre la taille critique permettant de gérer cette procédure. Désormais, plusieurs EPCI à fiscalité propre et certaines de leurs communes pouvant contractualiser à cet effet, la création d'une structure syndicale sera inutile et les syndicats qui auraient été créés dans ce but pourront être dissous.

La mise à disposition d'un service au sens de l'article L. 5111-1-1 ayant pour objet l'exercice en commun de compétences, elle ne peut porter sur le secrétariat, qui constitue une fonction support. Toutefois, une prestation de service de secrétariat peut être prévue au titre de l'article L. 5111-1 du CGCT.

La mise à disposition, par le département, d'une assistance technique au profit des communes ou des établissements publics de coopération intercommunale (L. 3232-1-1)

Base légale

Articles L. 3232-1-1 et R. 3232-1 à R. 3232-1-4 du CGCT.

Les conditions de mise en œuvre du dispositif

La loi donne la faculté aux départements de fournir une assistance technique aux communes ou aux EPCI à fiscalité propre qui ne bénéficient pas des moyens suffisants pour l'exercice de leurs compétences. Définie par le législateur comme une aide à l'équipement rural, elle est délivrée pour des raisons de solidarité et d'aménagement du territoire.

Le régime de l'assistance technique a connu des élargissements récents à la suite des lois n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (loi NOTRe), n° 2016-1888 du 28 décembre 2016 de modernisation, de protection et de développement des territoires de montagne (dite « loi montagne II »), et n° 2017-1838 du 30 décembre 2017 relative à l'exercice des compétences des collectivités territoriales dans le domaine de la gestion des milieux aquatiques et de la prévention des inondations. Ces lois ont ajusté les champs d'intervention en matière d'assainissement, de protection de la ressource en eau et de restauration et d'entretien des milieux aquatiques, et en précisant les champs d'intervention en matière de voirie, d'aménagement et d'habitat.

Peuvent bénéficier de l'assistance technique mise à disposition par le département certaines communes considérées comme rurales en application du I de l'article D. 3334-8-1 ainsi que certains EPCI de moins de 15 000 habitants.

Dispositions financières

Ainsi que le prévoit l'article R. 3232-1-3 du CGCT, un arrêté interministériel définit les différents éléments de coûts à retenir pour la rémunération du service de mise à disposition de l'assistance technique ainsi que les modalités de tarification de celle-ci (cf. arrêté du 21 octobre 2008 relatif à la définition du barème de rémunération de la mission d'assistance technique). Ensuite, un arrêté du président du conseil départemental définit le barème de rémunération applicable dans le département.

Base légale

Article L. 1311-15 du CGCT.

Conditions de mise en œuvre du dispositif

Une mise en commun d'équipements est possible, entre collectivités ou groupements, en dehors de tout transfert de compétence ou de tout lien d'adhésion, par voie conventionnelle.

Ce dispositif permet à des collectivités ou groupements de collectivités, dont les EPCI et les syndicats mixtes, d'utiliser des équipements collectifs déjà existants mais appartenant à une autre collectivité. Cette dernière optimise ainsi l'usage de ses équipements.

Cette disposition n'est pas applicable lorsque l'équipement concerné est affecté à l'exercice d'une compétence transférée au syndicat mixte par la collectivité ou l'établissement adhérent, puisque le bien, en tout ou partie concerné, est alors mis à disposition gratuitement pour l'exercice de cette compétence.

Définition de l'équipement collectif

Le code de l'urbanisme ne donne aucune définition de la notion d'équipement collectif. C'est donc au cas par cas que le juge administratif a qualifié d'équipement collectif, notamment :

- une usine d'incinération d'ordures (CE, 23 décembre 1988, *Association de défense pour l'environnement de la région de Miremont*, n° 82863) ;
- une bibliothèque (CE, 10 juin 1991, *Commune de Sainte-Marie*, n° 100155) ;
- un centre culturel (CE, 15 février 1993, *Commune d'Epinay-sur-Seine c/ Association de défense des espaces verts de Béatus et autres*, n° 131087) ;
- une maison de retraite en partie médicalisée (CAA Paris, 17 février 1998, *Époux Boulart et autres*, n° 97PA00693) ;
- des salles de sport et une cantine scolaire (CAA Paris, 17 février 1998, *SCI Sainte Céline*, n° 96PA00436).

A contrario, le Conseil d'État a considéré qu'un complexe cinématographique ne constitue pas un équipement collectif au regard de sa nature commerciale, « *alors même qu'elle est destinée à recevoir un public important et qu'elle relèverait d'une activité culturelle* » (CE 23 novembre 2005 *Ville de Nice*, n° 262105). Implicitement le Conseil d'État considère qu'un tel équipement, complété en l'espèce par des boutiques et des restaurants, n'est pas un équipement collectif au sens du droit de l'urbanisme, dès lors qu'il ne poursuit pas un but d'intérêt général.

La doctrine donne la même définition des équipements collectifs : « *l'ensemble des installations, des réseaux et des bâtiments qui permettent d'assurer à la population résidente et aux entreprises les services collectifs dont elles ont besoin* ». Ces ouvrages distinguent deux types d'équipements collectifs : les équipements d'infrastructures (réseaux, voiries et stationnements) et les équipements

de superstructures (les bâtiments à usage collectif, qu'ils soient administratifs, scolaires, sanitaires, culturels, sportifs, etc.).

Un dernier élément tient à la finalité de l'équipement collectif. Celui-ci répond en principe à un besoin d'intérêt général. Ainsi, un équipement collectif est une installation assurant un service d'intérêt général destiné à répondre à un besoin collectif de la population.

Incidences sur le personnel

Ce dispositif n'a pas d'incidence sur les agents.

Dispositions financières

Selon l'article L. 1311-15 du CGCT, l'utilisation d'équipements collectifs par une collectivité territoriale, un EPCI ou un syndicat mixte fait l'objet d'une participation financière au bénéfice de la collectivité territoriale, de l'établissement public de coopération intercommunale ou du syndicat mixte propriétaire de ces équipements.

Toutefois, lorsque l'équipement est affecté à l'exercice d'une compétence transférée à l'utilisateur, le montant de la participation financière est calculé par référence aux frais de fonctionnement des équipements. Une convention passée entre le propriétaire de l'équipement et l'EPCI, la collectivité ou le syndicat utilisateur, devra alors définir les modalités de calcul de cette participation financière. A défaut de signature de cette convention au terme d'un délai d'un an d'utilisation de cet équipement, le propriétaire pourra déterminer le montant de cette participation financière, qui constituera une dépense obligatoire pour l'utilisateur.

Pour définir les modalités de calcul des frais de fonctionnement, la convention pourra utilement s'inspirer des modalités de remboursement définies par l'article D. 5211-16 du CGCT. Selon cet article, le remboursement s'effectue sur la base de la détermination d'un coût unitaire de fonctionnement, multiplié par le nombre d'unités de fonctionnement.

Les termes de coût unitaire de fonctionnement et d'unités de fonctionnement sont définis en p. 54.

Exemples de mise en œuvre

Un équipement sportif construit par un syndicat de communes pourrait être utilisé, par le biais d'une convention, par un collège (dans ce cas le département est tenu de supporter les dépenses liées à l'utilisation de cet équipement, en tant que dépense obligatoire - Réponse ministérielle n° 93843, *Journal officiel Assemblée nationale*, 1^{er} août 2006, p. 8161).

Un équipement collectif propriété d'une commune peut également être mis à disposition d'un syndicat. Ce peut être le cas, par exemple, d'un équipement sportif ou culturel ou d'une déchetterie, dont la capacité permet d'élargir l'accueil à d'autres utilisateurs.

Base légale

Article L. 5211-4-3 du CGCT.

Les conditions de mise en œuvre du dispositif

Ce dispositif a été introduit par la loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales.

Le partage de biens s'effectue en dehors de tout transfert de compétences et ne concerne pas nécessairement toutes les communes membres d'un EPCI à fiscalité propre. Un EPCI à fiscalité propre peut acheter des biens mobiliers ou immobiliers qu'il met à disposition de ses communes membres, y compris pour la mise en œuvre de compétences qui n'ont pas été transférées antérieurement à l'EPCI à fiscalité propre.

Les modalités de partage et d'utilisation des biens sont fixées dans un règlement de mise à disposition des biens élaboré et adopté par l'intercommunalité.

Les biens partagés ne relèvent pas du droit de la commande publique. Le règlement de mise à disposition est élaboré par l'EPCI et détermine les biens concernés, les conditions de leur utilisation, et les modalités de remboursement.

Incidences sur le personnel

Ce dispositif n'a pas d'incidence sur les agents.

Dispositions financières, modalités de remboursement

Le règlement de mise à disposition des biens intercommunaux aux communes fixe librement les conditions financières. La mise à disposition peut être réalisée à titre gratuit.

Exemples de mise en œuvre

Une communauté de communes se trouvant en zone de montagne acquiert un chasse-neige qu'elle met à disposition de ses communes membres. Le partage peut également concerner du matériel d'entretien.

La rédaction de l'article L. 5211-4-3 du CGCT ne se limitant pas aux biens mobiliers, l'achat peut porter sur des biens immobiliers par exemple une salle des fêtes intercommunale qui est mise à disposition des communes membres.

Dans certains cas, un équipement collectif pourrait faire l'objet d'une mise à disposition sur le fondement de l'article L. 5211-4-3 ou L. 1311-15 du CGCT. Toutefois, le champ de l'article L. 5211-4-3 est circonscrit à un EPCI à fiscalité propre et à ses communes membres. Le champ de l'article L. 1311-15 est plus ouvert en termes d'acteurs mais également plus restreint, car c'est le juge qui encadre la définition des équipements collectifs.

Base légale

Article L. 5721-9 du CGCT.

Les conditions de mise en œuvre du dispositif

Mutualisation descendante hors des compétences transférées

Par dérogation au principe d'exclusivité, un syndicat mixte ouvert restreint peut mettre tout ou partie de ses services à la disposition des collectivités locales ou EPCI membres pour l'exercice de leurs compétences.

Mutualisation ascendante

Les services d'une collectivité territoriale ou d'un établissement public de coopération intercommunale membre peuvent être en tout ou partie mis à disposition du syndicat mixte pour l'exercice des compétences de celui-ci.

Situation du personnel

Le maire ou le président de la collectivité territoriale ou de l'établissement public adresse directement au chef de service mis à disposition toutes instructions nécessaires à l'exécution des tâches qu'il confie audit service. Il en contrôle l'exécution.

Il peut donner, sous sa surveillance et sa responsabilité, par arrêté, délégation de signature au chef dudit service pour l'exécution des missions qu'il lui confie en application de l'alinéa précédent.

Dispositions financières

La convention qui règle les modalités de la mise à disposition prévoit les conditions de remboursement des frais de fonctionnement du service par la collectivité ou l'établissement bénéficiaire de la mise à disposition. Les parties à la convention disposent d'une liberté contractuelle.

La convention pourra utilement s'inspirer des modalités de remboursement définies par l'article D. 5211-16 du CGCT. Aux termes de cet article, le remboursement s'effectue sur la base de la détermination d'un coût unitaire de fonctionnement, multiplié par le nombre d'unités de fonctionnement.

Les termes de coût unitaire de fonctionnement et d'unités de fonctionnement sont définis en p. 54.

Exemples de mise en œuvre

Un syndicat mixte ouvert restreint, par exemple un syndicat mixte porteur d'un parc naturel régional peut mettre l'ensemble de ses services à disposition des EPCI membres en prévoyant le remboursement des frais de fonctionnement de ces services, qu'ils portent sur des services opérationnels ou fonctionnels.

4. Autres dispositifs de mutualisation de moyens

La mutualisation des agents de police municipale (code de la sécurité intérieure)

Base légale

Articles L. 511-1 (7ème alinéa), L. 512-1 à L. 512-3, et R. 512-1 à R. 512-8 du code de la sécurité intérieure (CSI).

Le dispositif de mise en commun par conventions (article L. 512-1 du CSI)

Les communes formant un ensemble de moins de 80 000 habitants d'un seul tenant peuvent mettre en commun un ou plusieurs agents de police municipale. Cette mise en commun suppose la passation de deux conventions :

- la première règle entre les communes intéressées les modalités d'organisation et de financement de la mise en commun des agents et de leurs équipements (articles R. 512-1 à R. 512-4 du CSI). Elle est transmise au représentant de l'État dans le département ;
- la seconde est une convention de coordination des interventions de la police municipale de chacune des communes intéressées avec les forces de sécurité de l'État (police ou gendarmerie nationales). Cette convention permet au représentant de l'État, d'une part, d'accorder des autorisations de port d'armes aux agents de police municipale et, d'autre part, d'accorder une autorisation administrative de fonctionnement de l'armurerie communale pendant cinq ans. Sa conclusion permet en outre le travail de nuit des agents de police municipale entre 23 heures et 6 heures du matin. Un modèle type figure à l'annexe 1 de l'article R. 512-5 du CSI.

Situation du personnel

Elle est réglée par la première convention évoquée ci-dessus qui prévoit les conditions dans lesquelles chaque agent de police municipale est de plein droit mis à disposition des autres communes par la commune qui l'emploie (CSI, article L. 512-1).

La convention précise les modalités d'organisation et de financement de la mise en commun des agents et de leurs équipements conformément aux dispositions prévues par l'article R. 512-1 du CSI. En ce qui concerne l'organisation, la convention indique notamment le nombre d'agents mis à disposition, les conditions de cette mise à disposition (nature des fonctions, conditions d'emploi, modalités de contrôle, etc.), la répartition du temps de présence dans les communes, la nature et les lieux d'intervention, ...

S'agissant du financement, la convention précise en particulier les modalités de répartition entre les communes des charges financières en personnel, équipement et fonctionnement et les modalités de versement de la participation de chaque commune.

Les articles R. 512-3 et R. 512-4 du CSI fixent les modalités de la mise à disposition individuelle des agents, prononcée par arrêté de l'autorité territoriale investie du pouvoir de nomination. Celle-ci fait l'objet d'une consultation préalable de la CAP. Elle est prononcée de plein droit, c'est-à-dire sans qu'il soit nécessaire de recueillir l'accord préalable des agents concernés, pour la durée de la

convention et une durée maximum de trois ans, renouvelable dans la même limite et peut prendre fin avant son terme à la demande du maire de la commune d'origine ou de l'ensemble des communes d'accueil du fonctionnaire mis à disposition.

Le dispositif de recrutement de policiers municipaux par l'EPCI à fiscalité propre (article L. 512-2 du CSI)

A la demande des maires et après délibérations des conseils municipaux, l'EPCI à fiscalité propre peut recruter un ou plusieurs agents de police municipale pour le ou les mettre à disposition de l'ensemble des communes concernées. La gestion statutaire de ces agents est assurée par l'EPCI.

Aucune disposition législative ni réglementaire ne fixe les modalités de ces mises à disposition. Dans le silence de la loi, il est toutefois recommandé de définir les modalités de ces mises à disposition par convention et d'annexer à celle-ci les arrêtés de mise à disposition pris par le président de l'EPCI.

Le dispositif de mise en commun lors de manifestations exceptionnelles (article L. 512-3 du CSI)

Lors d'une manifestation exceptionnelle, notamment à caractère culturel, récréatif ou sportif, à l'occasion d'un afflux important de population ou en cas de catastrophe naturelle, les maires de communes limitrophes ou appartenant à une même agglomération peuvent mettre en commun, pour une durée prédéfinie, tout ou partie des moyens et effectifs de leur police municipale. Cette mise en commun fait l'objet d'un arrêté préfectoral, pris sur proposition des maires des communes concernées, qui fixe les modalités de l'utilisation commune de ces moyens et effectifs.

Le dispositif de mise en commun dans le cadre des conventions de sûreté des transports collectifs de voyageurs (7ème alinéa de l'article L. 511-1 du CSI)

Les communes contigües desservies par un ou plusieurs réseaux de transports publics peuvent conclure entre elles une convention locale de sûreté des transports collectifs, afin de permettre à leurs polices municipales d'exercer indistinctement leurs compétences sur les parties de réseaux qui les traversent, sans pouvoir excéder le ressort du tribunal auprès duquel ils ont été assermentés. Toutefois, l'existence d'une convention en vigueur de coordination des interventions de la police municipale et des forces de sécurité de l'État est un pré-requis à la conclusion d'une telle convention locale de sûreté des transports collectifs. L'article R. 512-7 du CSI précise les clauses de cette convention.

Dispositions financières

La convention qui règle les modalités de la mise à disposition des agents de police municipale prévoit les conditions du financement de la mise en commun des agents et de leurs équipements.

La convention réglant les modalités de la mise à disposition doit contenir les mentions financières listées à l'article R. 512-1 du code de sécurité intérieure.

Exemples de mises en œuvre

En cas de mise en commun ou de recrutement direct d'agents de police municipale par un EPCI, chaque maire conserve son pouvoir de police puisque ces agents sont placés sous l'autorité du maire de la commune pendant l'exercice de leurs fonctions sur le territoire d'une commune. En effet, le

législateur n'a pas entendu autoriser la constitution de forces de police à caractère intercommunal. Le président de l'EPCI n'a donc pas d'autorité fonctionnelle sur ces agents, sauf dans les cas prévus par le V de l'article L. 5211-9-2 du CGCT. Ce dernier dispose que ces agents peuvent assurer, sous l'autorité du président de l'EPCI, l'exécution des décisions prises conformément aux pouvoirs de police spéciale transférés par les maires des communes membres.

Afin d'assurer la sûreté complète d'un réseau de transports publics, les policiers municipaux peuvent intervenir sur le territoire de toutes les communes contigües desservies. A cette fin, les communes concernées peuvent conclure une convention locale de sûreté des transports collectifs. Ce cas est spécifiquement prévu à l'article L. 512-1-1 du CSI.

Il est possible de combiner la mise en commun prévue lors de manifestations exceptionnelles par l'article L. 512-3 du CSI avec les possibilités de mutualisation offertes par les articles L. 512-1 et L. 512-2 du même code. En revanche, les possibilités offertes par les articles L. 512-1 et L. 512-2 du CSI sont exclusives l'une de l'autre.

Bases légales

Articles L. 212-4-1, L. 212-11, L. 212-12, R. 212-18-1, R. 212-18-2 et R. 212-59 du code du patrimoine

Conservation des archives physiques

Les archives produites ou reçues par les communes peuvent être confiées en dépôt, par convention au service d'archives de l'EPCI à fiscalité propre dont elles sont membres ou au service d'archives de la commune membre désignée par cet EPCI pour gérer les archives de celui-ci.

La mutualisation doit faire l'objet d'une convention qui détermine son périmètre, ses moyens de fonctionnement, son cadre financier, et fixe des indicateurs de suivi. Le projet de convention de dépôt doit être transmis au directeur du service départemental d'archives, qui dispose d'un délai de quatre mois pour formuler ses observations.

A l'expiration d'un délai de cent vingt ans pour les registres de l'état civil et de cinquante ans pour les autres documents, les archives produites ou reçues par les communes peuvent être déposées au service départemental d'archives compétent, dans les conditions prévues par les articles L. 212-11 (communes de moins de 2 000 habitants) et L. 212-12 (communes de 2 000 habitants et plus) du code du patrimoine.

Conservation des archives numériques

La conservation des archives numériques peut par ailleurs faire l'objet d'une mutualisation entre les communes et leur EPCI à fiscalité propre.

Cette mutualisation fait également l'objet d'une convention qui détermine notamment le cadre financier dans lequel elle s'exerce, sur la base d'un coût de fonctionnement et qui définit la méthode retenue pour la détermination de ce coût.

La mutualisation des archives numériques est réalisée sous le contrôle technique et scientifique de l'État. Elle donne lieu à la mise en commun d'infrastructures, de personnel ou de moyens matériels, logistiques ou financiers, mais chaque service d'archives participant à la mutualisation demeure responsable de ses données.

Le dépôt éventuel des archives numériques au service départemental d'archives compétent peut être réalisé avant l'expiration de leur durée d'utilité administrative.

Base légale

Articles L. 2113-6 à L. 2113-8 et L. 3112-1 à L. 3112-4 du code de la commande publique.

Le dispositif

Le groupement de commandes permet à plusieurs acheteurs ou autorités concédantes de se regrouper pour passer en commun un contrat de la commande publique afin de répondre à leurs besoins en matière de travaux, de fournitures ou de services.

Le groupement de commandes n'a pas de personnalité juridique. Il peut être constitué par tout acheteur ou autorité concédante soumis au code de la commande publique. Des personnes morales de droit privé qui ne sont pas des acheteurs ou des autorités concédantes au sens de ce code peuvent également être membre d'un groupement de commandes, à condition que chacun des membres applique, pour les achats réalisés dans le cadre du groupement, les règles prévues par le code.

Le groupement de commandes est nécessairement formé par une convention constitutive signée par chacun de ses membres. Pour les collectivités territoriales et les établissements publics locaux, la conclusion de la convention constitutive doit être approuvée par leurs organes délibérants. La convention doit être applicable avant le lancement des procédures de passation.

Les dispositions du code de la commande publique permettent de confier, dans la convention constitutive, à plusieurs coordonnateurs la charge de mener tout ou partie de la procédure de passation ou d'exécution. La convention constitutive répartit les rôles respectifs entre ce ou ces coordonnateurs et les autres membres du groupement, notamment en matière d'exécution matérielle ou financière des marchés passés par le groupement.

Pour l'attribution des marchés formalisés, une commission d'appel d'offres est constituée dans l'hypothèse où le groupement de commandes est composé en majorité de collectivités territoriales ou d'établissements publics locaux autres que des établissements publics sociaux ou médico-sociaux. La convention constitutive du groupement peut prévoir que la commission d'appel d'offres compétente est celle du coordonnateur du groupement si celui-ci en est doté.

Incidences sur le personnel

Ce dispositif n'a pas d'incidence sur les agents.

Dispositions financières

Une convention constitutive est signée par les membres du groupement, qui définit les modalités de fonctionnement du groupement. Cette convention détermine, entre autres, les modalités de l'exécution financière du contrat par les membres, et notamment la ventilation de la rémunération entre les parties.

Exemples de mise en œuvre

Si la nécessité de faire approuver la convention constitutive du groupement de commandes par chacun de ses membres apparaît comme une contrainte, et s'il est nécessaire que chaque membre du groupement soit intéressé par la conclusion d'un ou des marchés publics qui seront conclus dans le cadre de ce dernier, la souplesse de l'instrument lui permet un certain succès. Ainsi, des groupements de commandes regroupant parfois plus d'une centaine de membres ont été constitués.

Le groupement de commande est adapté à l'achat commun de fournitures courantes (matériel de bureau, matériel informatique par exemple) ou de services (exemple : nettoyage des locaux). Il est moins fréquent en matière de travaux.

Base légale

Articles L. 5221-1 et L. 5221-2 du CGCT pour l'entente intercommunale.

A noter que l'article L. 5815-1 du CGCT dispose que « *Les dispositions des articles L. 5221-1 et L. 5221-2 ne sont pas applicables aux communes des départements de la Moselle, du Bas-Rhin et du Haut-Rhin.* »

Article L. 5411-1 du CGCT pour l'entente interdépartementale.

Conditions de mise en œuvre du dispositif

Les acteurs de l'entente

Deux ou plusieurs communes, syndicats intercommunaux, EPCI à fiscalité propre ou syndicats mixtes peuvent passer des conventions ayant pour objet la création d'ententes, dans le cadre de leurs attributions respectives. Deux ou plusieurs départements (qu'ils soient ou non limitrophes) peuvent également passer entre eux de telles conventions.

La légalité des interventions de chaque participant doit donc s'analyser à l'aune des principes de spécialité et d'exclusivité. En application du principe de spécialité, une commune qui a transféré une compétence à un EPCI ne dispose plus de la capacité d'intervenir dans le domaine de compétence transféré.

L'objet de l'entente

L'objet de l'entente est vaste. Elle porte sur des objets d'utilité communale ou intercommunale intéressant tous les membres et compris dans leurs attributions. Par ailleurs, les membres de l'entente 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.

Malgré un large champ d'application, l'absence de personnalité juridique de l'entente et donc l'impossibilité qu'elle a de contracter avec des tiers conduit nécessairement à limiter son utilisation à une instance de discussions, voire à la réalisation d'études pour des projets intéressant ses membres, ou la gestion en commun d'un service public.

Par conséquent, une entente ne peut pas être considérée comme responsable d'un service public. Elle ne peut pas passer des contrats et notamment des marchés publics ou des délégations de service public. Si une entente peut être conclue pour envisager la construction d'un centre nautique, c'est-à-dire lancer une concertation entre les collectivités et groupements membres et, éventuellement, faire réaliser des études par eux, l'entente ne peut contracter par exemple un marché public, à la différence d'une collectivité ou d'un EPCI.

L'organisation et le fonctionnement de l'entente

L'ensemble des décisions de l'entente doivent être prises à l'unanimité des organes délibérants des collectivités et groupements membres.

Les questions d'intérêt commun sont débattues dans le cadre d'une conférence, où chaque membre est représenté par une commission spéciale, elle-même composée de trois membres au maximum. Le représentant de l'État peut participer à ces conférences si les membres intéressés le demandent.

L'entente permet d'élaborer des orientations, des recommandations, éventuellement des conclusions qui doivent ensuite, pour déboucher sur des décisions exécutoires, être ratifiées par tous les organes délibérants intéressés.

L'articulation de l'entente au regard des règles de la commande publique

Le Conseil d'État a eu l'occasion de préciser les conditions dans lesquelles la mise en œuvre d'une entente entre personnes publiques s'articule avec les règles de la commande publique (CE, 3 février 2012, *Commune de Veyrier-du-Lac et Communauté d'agglomération d'Annecy*, n° 353737). Ainsi, une entente peut être constituée sans application des règles de la commande publique lorsque trois conditions cumulatives sont réunies :

- un objectif d'entreprendre ou de conserver à frais communs des ouvrages ou des institutions d'utilité commune ;
- l'exploitation d'un même service, en continuité géographique, sur l'ensemble du territoire couvert par les personnes publiques concernées ;
- l'entente ne doit pas provoquer des interventions à des fins lucratives de l'une des personnes publiques concernées, agissant tel un opérateur sur un marché concurrentiel.

Par ailleurs, une convention d'entente intercommunale conclue entre personnes publiques doit être considérée comme relevant du droit de la commande publique si elle répond aux critères d'identification posés par les articles L. 1111-1 à L. 1111-5 du code de la commande publique s'agissant des marchés publics et des articles L. 1121-1 à L. 1121-4 de ce même code s'agissant des contrats de concession.

Toutefois, au regard des articles L. 2511-6 et L. 3211-6 de ce même code s'agissant respectivement des marchés publics et des contrats de concession, les personnes publiques peuvent se dispenser de mise en concurrence lorsque certaines conditions sont remplies au titre de la coopération horizontale entre pouvoirs adjudicateurs.

Pour les marchés publics, cet article L. 2511-6 dispose que : « *Sont soumis aux règles définies au titre II les marchés publics par lesquels les pouvoirs adjudicateurs, y compris lorsqu'ils agissent en qualité d'entité adjudicatrice, établissent ou mettent en œuvre une coopération dans le but de garantir que les services publics dont ils ont la responsabilité sont réalisés en vue d'atteindre les objectifs qu'ils ont en commun, lorsque les conditions suivantes sont réunies :*

1° La mise en œuvre de cette coopération n'obéit qu'à des considérations d'intérêt général ;

2° Les pouvoirs adjudicateurs concernés réalisent sur le marché concurrentiel moins de 20 % des activités concernées par cette coopération. Ce pourcentage d'activités est déterminé dans les conditions fixées à l'article L. 2511-5. »

L'article L. 3211-6 du code de la commande publique prévoit des dispositions similaires en ce qui concerne les contrats de concession.

Les conditions cumulatives requises pour cette coopération dite « horizontale », sont donc les suivantes :

- le contrat doit être passé entre deux personnes publiques (à l'exclusion de toute personne privée) ;
- il doit instaurer une réelle démarche de coopération entre les deux cocontractants en vue de la mise en œuvre d'une mission de service public commune ;
- aucun opérateur économique tiers ne doit tirer un avantage de la coopération ;
- le prestataire doit réaliser sur le marché concurrentiel moins de 20 % des activités concernées par la coopération.

Situation du personnel

L'entente ne dispose pas de la personnalité morale, et ne peut donc assurer la gestion de personnel. A ce titre, son fonctionnement ne peut être assuré que par les moyens humains des collectivités ou groupements membres. Les conditions d'emploi et de remboursement des frais occasionnés peuvent être précisées dans l'accord de création.

Dispositions financières

Une clé de répartition des frais peut être établie entre les membres : soit chacun finance sa quote-part, soit l'un assure seul le paiement et se fait rembourser par les autres dans un délai fixé contractuellement.

L'entente n'ayant pas la personnalité morale, elle ne dispose donc pas de budget propre. A titre d'exemple, il ne lui est pas possible de créer un service commun, même en accueillant des personnels mis à disposition, ou de se doter d'équipements ou encore de conclure un marché public. Elle ne peut pas, non plus, bénéficier d'une subvention de manière directe. Il reste néanmoins possible de subventionner une opération décidée par l'entente au travers de l'aide apportée au budget de chaque collectivité ou groupement membre.

Il faut toutefois que cette entente ne permette pas une intervention à des fins lucratives de l'une de ces personnes publiques, agissant tel un opérateur sur un marché concurrentiel.

Ainsi, lorsque la convention constitutive de l'entente ne provoque pas de transferts financiers indirects entre collectivités autres que ceux résultant strictement de la compensation de charges d'investissement et d'exploitation du service mutualisé, la communauté d'agglomération qui prend en charge un service public n'est pas considérée comme un opérateur agissant sur un marché concurrentiel (CE, 3 février 2012, *Commune de Veyrier-du-Lac et Communauté d'agglomération d'Annecy*, n° 353737).

Exemples de mise en œuvre

Le champ d'application des ententes est *a priori* très vaste, mais, l'absence de personnalité juridique de l'entente et donc l'impossibilité qu'elle a de contracter avec des tiers limite souvent son utilisation à la gestion d'équipements publics.

Il peut être recouru à une entente afin de mutualiser une cuisine communale et des ressources humaines pour répondre aux besoins respectifs de plusieurs collectivités. Ainsi, les agents de chaque commune contractante pourraient assurer dans les locaux d'une des communes la fabrication de repas à destination des élèves de leurs écoles et aux personnes âgées.

Une entente peut être créée entre une communauté de communes et une communauté d'agglomération afin d'établir une coopération portant sur l'utilisation commune d'une usine qui alimente en eau potable toutes les communes situées sur le ressort territorial des deux EPCI.

Base légale

Articles L. 5222-1 à L. 5222-6 du CGCT.

A noter que l'article L. 5816-1 du CGCT dispose que « *les dispositions de l'article L. 5222-1 ne sont pas applicables aux communes des départements de la Moselle, du Bas-Rhin et du Haut-Rhin* ». Les dispositions applicables à ces territoires résultent donc des articles L. 5222-2 à L. 5222-6 et des dispositions spécifiques des articles L. 5816-2 à L. 5816-9 du CGCT.

Conditions de mise en œuvre du dispositif

Les acteurs de l'indivision

Deux ou plusieurs communes peuvent posséder des droits ou des biens indivis.

L'objet de l'indivision

Des communes gèrent en commun des droits (comme des droits d'usage sur un bien immobilier) ou des biens qui leur sont indivis. Ces biens relèvent du domaine privé des communes indivisaires. En effet, de même que les règles de la copropriété ne peuvent s'appliquer au domaine public, les règles relatives à l'indivision ne peuvent s'y appliquer non plus.

Les droits d'usage peuvent, par contre, concerner aussi bien le domaine privé des communes indivisaires que leur domaine public, s'agissant, par exemple, de droits d'usage sur un cimetière, lequel relève du domaine public.

L'organisation et le fonctionnement de l'indivision

Les communes ont l'obligation de créer une personne morale de droit public pour gérer leurs droits et biens indivis (article L. 5222-1). Cette personne morale est administrée par une commission syndicale composée de délégués des conseils municipaux. La commission syndicale est présidée par un syndic qui est élu en son sein.

Il appartient aux conseils municipaux de délibérer sur les projets de statuts de la commission syndicale pour fixer les règles permettant d'assurer son fonctionnement. Selon la circulaire du 10 février 1986 relative à la gestion des droits et biens indivis entre plusieurs communes, ils doivent comprendre *a minima* la liste des communes indivisaires, l'inventaire des biens ou droits indivis et leur nature, la détermination du nombre de délégués par commune ou les critères de répartition des sièges et le siège de la commission syndicale.

Cette commission est instituée par un arrêté du préfet ou un arrêté conjoint des préfets des départements concernés.

Les conseils municipaux élisent alors, en leur sein et au scrutin secret, le nombre de délégués prévu pour chacun d'entre eux par l'arrêté constitutif (article L. 5222-1).

La commission fonctionne selon les règles applicables aux conseils municipaux. Elle est dotée des mêmes attributions qu'un conseil municipal. Cependant, elle peut seulement gérer les droits et biens indivis et non en disposer (ventes, échanges, partages et acquisitions), prérogative qui demeure du

ressort des conseils municipaux qui en décident à la majorité qualifiée des deux tiers (article L. 5222-2). La commission peut autoriser son président à passer les actes qui s'y réfèrent.

En application du principe selon lequel nul n'est tenu de demeurer dans l'indivision (article 815 du code civil), l'article L. 5222-4 du CGCT définit les modalités selon lesquelles les communes peuvent sortir de l'indivision.

Organisation en Alsace Moselle

La constitution de la commission syndicale n'est pas obligatoire. Elle est constituée à la demande d'une des communes indivisaires (article L. 5816-2).

Le préfet dispose d'un pouvoir d'appréciation sur l'opportunité de constituer la commission syndicale, qu'il constitue par arrêté (article L. 5812-2) mais qu'il peut aussi dissoudre (L. 5812-5). Le préfet désigne le président de la commission (article L. 5812-3) qu'il peut suspendre ou révoquer (article L. 5812-5).

Par ailleurs, cette commission n'a pas de personnalité juridique propre, ni de véritable autonomie par rapport aux conseils municipaux dont elle émane. Elle est constituée par des délégués de ces conseils, élus par ces derniers (article L. 5816-3).

La répartition entre les compétences de la commission syndicale et celles des conseils municipaux est la même que celle du régime général, ces derniers étant seuls compétents pour les actes de disposition (article R. 5816-6).

L'article L. 5222-3 étant applicable dans les trois départements concernés, un syndicat de communes peut être substitué à la commission syndicale.

Dissolution de la commission syndicale

L'article L. 5222-3 du CGCT permet la substitution d'un syndicat de communes à la commission syndicale. L'initiative de cette substitution appartient à la seule commission et constitue une formalité substantielle. La proposition doit être acceptée par une majorité qualifiée de conseils municipaux (deux tiers des communes représentant la moitié de la population totale ou la moitié des communes représentant les deux tiers de la population totale). Le syndicat de communes doit au minimum exercer les compétences de la commission. Les actes de disposition sont – de même que pour la commission syndicale – exclus de sa compétence, sauf pour les biens qui auront été acquis après la constitution du syndicat.

Si le syndicat de communes n'a d'autre vocation que d'administrer, mettre en valeur et gérer des biens et des droits indivis (il s'agit donc d'un syndicat intercommunal à vocation unique), il ne peut comprendre que les communes indivisaires.

S'il s'agit d'un syndicat de communes préexistant qui a décidé d'étendre ses compétences à l'administration, la mise en valeur des biens indivis et la gestion des services publics qui s'y rattachent, il peut comprendre d'autres communes mais, comme le précise la circulaire du 10 février 1986, seules les communes indivisaires prendront les décisions relatives aux biens indivis.

La dissolution intervient également en cas de cessation de l'indivision par suite du partage ou de l'aliénation de la totalité des biens. De même que la création, la dissolution est constatée par arrêté du préfet du département ou, le cas échéant, par arrêté conjoint des préfets des départements concernés.

Situation du personnel

Une commission syndicale est dotée de la personnalité morale, ce qui lui confère le droit de recruter et gérer du personnel. Toutefois, sa mission étant strictement limitée à la gestion de biens ou de droits indivis, il semble que cette hypothèse soit particulièrement rare.

Il peut être également envisagé que des agents publics soient mis à disposition d'une commission syndicale par ses communes membres dans la mesure où l'article 61-1 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 prévoit que la mise à disposition des fonctionnaires est possible auprès « *des organismes contribuant à la mise en œuvre d'une politique de l'État, des collectivités territoriales ou de leurs établissements publics administratifs, pour l'exercice des seules missions de service public confiées à ces organismes* ». Il est donc possible de mettre des fonctionnaires à la disposition d'une commission syndicale pour l'exercice de ses seules missions de service public.

La mise à disposition donne lieu à remboursement. Toutefois, il peut être dérogé à cette règle lorsqu'elle intervient entre une collectivité territoriale et un établissement public administratif dont elle est membre ou qui lui est rattaché, conformément au II de l'article 61-1 précité. Par conséquent, lorsqu'une commission syndicale exploite un bien indivis sur lequel se trouvent des équipements touristiques, elle sera tenue de rembourser aux communes le traitement des agents mis à sa disposition s'il apparaît que cette activité a un caractère commercial et que la commission peut être qualifiée d'établissement public industriel et commercial.

Un syndicat de communes qui exercerait les missions d'une ancienne commission syndicale pourrait aussi bénéficier d'une mise à disposition d'agents des communes membres. Les possibilités de remboursement obéissent aux mêmes principes.

Dispositions financières

En ce qui concerne le financement de l'indivision, la commission syndicale est soumise à l'ensemble des règles des titres I et IV du livre III de la première partie du CGCT. Elle dispose d'un budget propre et vote les dépenses et les recettes nécessaires à son fonctionnement.

La commission peut proposer aux communes une répartition de l'excédent des recettes ou des dépenses sur lesquelles elles délibèrent dans un délai de trois mois. En l'absence de délibération ou faute d'accord, le préfet ou les préfets intéressés procèdent à la répartition (article L. 5222-2).

Exemples de mise en œuvre

La commission syndicale ou le syndicat de communes qui lui a succédé peut décider la destination de coupes de bois (vente ou affouage), le louage de droits de chasse, l'exploitation de la tourbe issue de marais ou les modalités d'exploitation d'un casino, de thermes ou de refuges de montagne.

Le juge administratif intervient au cas par cas pour préciser la frontière, parfois incertaine, entre les actes pour lesquels la commission syndicale est compétente et ceux relevant de la compétence des communes (CE, 26 avril 1985, *Commune de Larrau*, n° 31752 44482 45259 48725 48727). A titre d'exemple, les commissions sont compétentes pour passer les baux d'une durée inférieure à dix-huit ans (CE, 6 août 1907, *Commission syndicale de la Vallée de Saint-Savin*), au-delà, il s'agit de baux emphytéotiques pour lesquels seules les communes sont compétentes (cette distinction est désormais codifiée à l'article L. 5222-2).

Les communes sont également seules compétentes pour conférer à des particuliers un droit d'usage sur un bien indivis. En l'espèce, le juge administratif a estimé que la constitution d'un droit d'usage au ski au profit des habitants d'une vallée procède d'un démembrement du droit de propriété dont sont titulaires les communes sur les terrains indivis (CAA Bordeaux, 19 mars 2009, *Commission syndicale de la vallée du Barèges*, n° 08BX00442).

5. Les dispositifs conventionnels de mutualisation spécifiques à la métropole du Grand Paris, ses établissements publics territoriaux et leurs communes membres

Cette partie présente les dispositifs spécifiquement prévus pour la métropole du Grand Paris (MGP), ses établissements publics territoriaux (EPT) et leurs communes membres. Ils ne sont pas exclusifs de l'application d'autres dispositifs évoqués dans le présent guide, lorsque les textes concernés n'y font pas obstacle.

La mise à disposition de services dans le cadre des compétences partagées (L. 5219-12)

Base légale

Conformément aux dispositions de l'article L. 5219-12, I et II du CGCT, des mises à dispositions de services sont possibles, d'une part, entre la MGP et les EPT ou la Ville de Paris, dans le cadre des compétences partagées, soumises à définition d'un intérêt métropolitain. La MGP peut mettre ses services à disposition des EPT ou de la Ville de Paris, et réciproquement.

Elles sont également possibles, d'autre part, entre les EPT et leurs communes membres, dans le cadre des compétences partagées soumises à la définition d'un intérêt territorial, également dans les deux sens.

Conditions de mise en œuvre du dispositif

L'article L. 5219-12 précise que préalablement à toute mise à disposition de service, les comités techniques compétents pour les services concernés doivent être consultés.

La convention doit viser précisément les services mis à disposition, la quantification du nombre d'équivalents temps plein, le matériel et les locaux éventuellement concernés, ainsi que les conditions de remboursement des frais de fonctionnement du service (sur ce dernier point, voir les dispositions financières présentées ci-dessous).

Le président de la MGP ou de l'EPT ou le maire adresse directement au chef du service mis à disposition toutes instructions nécessaires à l'exécution des tâches qu'il confie audit service. Il en contrôle l'exécution.

Il peut donner, sous sa surveillance et sa responsabilité, par arrêté, délégation de signature au chef dudit service pour l'exécution des missions qu'il lui confie.

Dispositions financières

La convention qui règle les modalités de la mise à disposition des services de la MGP à ses communes membres, aux EPT ou à la Ville de Paris prévoit les conditions de remboursement des frais de fonctionnement du service par le bénéficiaire de la mise à disposition.

Les modalités de ce remboursement sont définies par l'article D. 5219-1 du CGCT. Selon cet article, le remboursement s'effectue sur la base de la détermination d'un coût unitaire de fonctionnement, multiplié par le nombre d'unités de fonctionnement.

Les termes de coût unitaire de fonctionnement et d'unités de fonctionnement sont définis en p. 54.

Incidences sur les personnels

Comme indiqué ci-dessus, l'article L. 5219-12 précise que préalablement à toute mise à disposition de service, les comités techniques compétents pour les services concernés doivent être consultés.

Les fonctionnaires territoriaux et agents territoriaux non titulaires ou les fonctionnaires ou agents non titulaires des administrations parisiennes 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 la MGP ou de l'EPT ou du maire. Ils sont placés, pour l'exercice de leurs fonctions, sous son autorité fonctionnelle.

Une convention conclue entre les parties prenantes fixe les modalités de ces mises à disposition, après avis des comités techniques compétents.

L'autorité territoriale adresse directement ses instructions au chef du service mis à disposition et peut également lui donner délégation de signature.

Les personnels affectés au sein du service ou de la partie de service mis à disposition sont, de plein droit et sans limitation de durée, mis à disposition, à titre individuel, de l'autorité territoriale concernée et sont placés, pour l'exercice de leurs fonctions, sous son autorité fonctionnelle. Ces mises à disposition doivent faire l'objet d'une consultation préalable, selon le cas, de la commission administrative paritaire ou de la commission consultative paritaire compétente car elles entraînent une modification de la situation des intéressés.

Les modalités de mise à disposition des agents sont présentées en p. 84.

Les droits et avantages des agents mis à disposition sont présentés en p. 86.

Exemples de mise en œuvre

Des services des communes et EPT concourant à la gestion des équipements culturels et sportifs peuvent faire l'objet de ce type de convention, de manière à ce que les personnels puissent intervenir au sein des équipements gérés par les deux niveaux.

Base légale

Article L. 5219-12, III du CGCT.

Conditions de mise en œuvre du dispositif

Un service commun peut être créé, d'une part, entre la MGP et ses EPT ou la Ville de Paris, et d'autre part, entre les EPT et leurs communes membres en vue de l'exercice de missions fonctionnelles uniquement.

Pour le reste, il convient de se référer à la deuxième partie du présent guide, qui évoque les services communs.

Dispositions financières et relatives au personnel

La convention qui règle les effets de la mise en commun du service est dotée d'une annexe présentant une fiche d'impact, qui décrit notamment les effets sur l'organisation et les conditions de travail, la rémunération et les droits acquis pour les agents. Comme la convention, l'annexe est soumise à l'avis des comités techniques compétents.

Les biens partagés (L. 5219-12)

Dans le cadre de l'exercice des compétences partagées, réparties en fonction de la définition de l'intérêt métropolitain entre la MGP et les EPT ou la Ville de Paris, et en fonction de la définition de l'intérêt territorial entre les EPT et les communes, des biens peuvent être mis en commun sur la base de l'article L. 5219-12, IV du CGCT.

Les modalités de cette mise en commun de biens sont définies par un règlement de mise à disposition.

Ces dispositions sont similaires à ce qui est prévu par l'article L. 5211-4-3 du CGCT, pour les EPCI à fiscalité propre et leurs communes membres (voir la troisième partie du présent guide).

Incidences sur le personnel

Ce dispositif n'a pas d'incidence sur les agents.

Dispositions financières

Le règlement de mise à disposition des biens partagés, entre la MGP et ses EPT ou la Ville de Paris, en fixe librement les conditions financières.

La mise à disposition de services et d'équipements ou la création d'un service unifié (L. 5111-1-1)

L'article L. 5111-1-1 du CGCT a expressément inclus les communes de la MGP dans les structures pouvant créer un service unifié pour l'exercice de leurs compétences, ou mettre à disposition des services ou équipements.

Ainsi, les communes de la MGP peuvent créer, entre elles, un service unifié ou mettre à disposition des services et équipements relevant de l'une d'elles, ou le faire avec les départements, les régions, les établissements publics et les groupements des départements et régions, et les syndicats mixtes.

Le fait que les communes de la MGP puissent le faire entre elles différencie ce dispositif de celui de mise à disposition de services pour l'exercice de compétences partagées (article L. 5219-12, I et II du CGCT, évoqué précédemment). De plus, le présent dispositif n'inclut pas la MGP elle-même et les EPT, alors que le dispositif de l'article L. 5219-12, I et II les inclut.

Les modalités de mise en œuvre des dispositions de l'article L. 5111-1-1 du CGCT sont évoquées au sein des parties 2 et 3 du présent guide.

6. La situation des agents concernés par les mutualisations

Les modalités de mise à disposition des agents

Les dispositifs de mutualisation présentés dans ce guide peuvent prévoir la mise à disposition à titre individuel des fonctionnaires auprès des collectivités territoriales ou de leurs établissements publics, notamment des EPCI à fiscalité propre.

La mise à disposition donne lieu à remboursement. Il peut être dérogé à cette règle lorsqu'elle intervient notamment entre une collectivité territoriale et un établissement public administratif dont elle est membre (par exemple entre une commune et un EPCI) ou qui lui est rattaché (par exemple entre une commune et son CCAS).

Bases légales

Article 61-1 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale.

Décret n° 2008-580 du 18 juin 2008 relatif au régime de la mise à disposition applicable aux collectivités territoriales et aux établissements publics administratifs locaux.

Articles du CGCT fixant des modalités spécifiques de mise à disposition : L. 5211-4-1, L. 5211-4-2, etc.

Mise en œuvre de la mise à disposition

Un arrêté individuel de l'administration d'origine, vient formaliser la mise à disposition des agents qui peut selon les cas explicitement prévus être prononcée de plein droit, c'est-à-dire sans nécessité de recueillir préalablement l'accord des agents concernés. Les arrêtés de mise à disposition doivent toutefois faire l'objet d'une consultation préalable de la commission administrative paritaire (CAP) car ils entraînent une modification de la situation des intéressés. Bien que la loi ne le prévoit pas explicitement, il est également recommandé de consulter de la même façon la commission consultative paritaire (CCP) pour les agents contractuels.

Les modalités de cette mise à disposition sont réglées par convention. La répartition des compétences entre l'administration d'origine et l'administration d'accueil en matière d'organisation du travail, de congés, de pouvoir disciplinaire, de mise en œuvre de l'entretien professionnel est identique qu'il s'agisse de mises à disposition de plein droit ou de mises à disposition de droit commun.

- L'administration d'accueil fixe les conditions de travail (fiche de poste, horaires, moyens mis à disposition...) des fonctionnaires mis à sa disposition.

- L'administration d'accueil prend notamment les décisions relatives aux congés annuels et aux congés de maladie ordinaire et en informe l'administration d'origine ; toutefois, si le fonctionnaire est mis à disposition pour une quotité de travail égale ou inférieure au mi-temps, ces décisions reviennent à la collectivité territoriale ou à l'établissement public d'origine de l'agent (3^{ème} alinéa du I de l'article 6 du décret n° 2008-580 du 18 juin 2008).

- L'administration d'accueil prend en charge les dépenses de formation dont elle fait bénéficier l'agent ;

- L'administration d'origine prend les décisions relatives aux congé longue maladie, congé longue durée, temps partiel thérapeutique, congé de maternité ou d'adoption, congé de paternité ou d'adoption, au congé de formation professionnelle, au congé pour validation des acquis de l'expérience professionnelle, au congé pour bilan de compétences, au congé pour formation syndicale, au congé accordé aux membres des CHSCT, au congé pour participer aux activités des organisations de jeunesse et d'éducation populaire, au congé de solidarité familiale.

- L'administration d'origine prend les décisions relatives au compte personnel de formation, après avis de l'organisme d'accueil. Elle en supporte les charges mais la convention de mise à disposition peut en prévoir le remboursement. Il en est de même pour les décisions d'aménagement de la durée de travail.

- L'administration d'origine prend les décisions et supporte les charges liées aux accidents de travail et aux maladies professionnelles. Elle verse le cas échéant l'allocation temporaire d'invalidité.

- L'autorité d'origine exerce le pouvoir disciplinaire, elle peut être saisie par l'administration d'accueil.

- L'administration d'origine établit l'évaluation de la manière de servir de l'agent sur la base du rapport produit par le supérieur hiérarchique direct au sein de l'administration d'accueil, après entretien individuel.

Il peut être mis fin à la mise à disposition par arrêté de l'autorité territoriale de l'administration d'origine, à la demande de la collectivité d'accueil ou du fonctionnaire. Le délai de préavis applicable doit être précisé par la convention de mise à disposition.

En cas de faute disciplinaire, il peut être mis fin sans préavis à la mise à disposition par accord entre la collectivité d'origine et la collectivité d'accueil.

A l'issue de la mise à disposition, le fonctionnaire qui ne peut exercer les fonctions qu'il exerçait précédemment à sa mise à disposition se voit affecter à un emploi de son grade. A défaut d'emploi vacant, l'administration d'origine peut faire bénéficier l'agent d'un détachement, d'une intégration directe ou d'une mise à disposition dans la mesure où ils sont compatibles avec le bon fonctionnement du service.

Les droits et avantages des agents mis à disposition

Les dispositions de l'article L. 5211-4-1 CGCT permettent à l'agent mis à disposition de conserver l'ensemble des droits et avantages individuels dont il bénéficiait auparavant.

Régime indemnitaire

L'agent mis à disposition continue à percevoir le régime indemnitaire correspondant au grade ou à l'emploi qu'il occupe dans sa collectivité d'origine. Il conserve, le cas échéant, le bénéfice des avantages collectivement acquis. Il peut, en outre, bénéficier d'un complément de rémunération en lien avec l'exercice de ses nouvelles fonctions, versé selon les règles applicables aux personnels exerçant au sein de l'administration d'accueil.

S'agissant des cadres d'emplois éligibles au RIFSEEP, il semble utile de définir, dans le cadre de la convention, les modalités de fixation de la part liée à l'engagement professionnel de l'agent, notamment les modalités d'évaluation des agents mis à disposition.

Protection sociale

La convention constitue un cadre adapté pour préciser le dispositif applicable en matière de protection sociale complémentaire (PSC) des agents mis à disposition tant pour sécuriser les modalités de prise en charge des agents que pour éviter le cumul d'aides à la PSC.

A défaut, ces derniers conservent le bénéfice des aides de leur collectivité ou établissement d'origine au titre de la participation à la PSC.

Action sociale

Sauf à ce que la convention prévoit des modalités spécifiques, l'agent conserve le bénéfice des prestations sociales offertes par sa collectivité d'origine.

Indemnisation des frais de déplacement

L'agent mis à disposition peut prétendre, à la prise en charge des frais de transport et des frais de repas et d'hébergement, lorsqu'ils ont été engagés à l'occasion d'un déplacement temporaire.

Les modalités de prise en charge par l'administration d'accueil peuvent, le cas échéant, être précisées dans le cadre de la convention.

Les conditions de prise en charge et les modalités de règlement de ces frais sont fixées, sous réserve des dispositions spécifiques applicables aux agents territoriaux définies par le décret n° 2001-654 du 19 juillet 2001, dans les conditions définies par le décret n° 2006-781 du 3 juillet 2006, applicable aux personnels civils de la fonction publique de l'État.

Conditions de travail et temps de travail

Les modalités de fixation des conditions et du temps de travail de l'agent sont définies dans le cadre de la convention.

S'agissant des droits acquis au titre d'un compte épargne temps, les dispositions de droit commun définies par le décret n° 2004-878 du 26 août 2004 relatif au compte épargne-temps dans la fonction publique territoriale trouvent à s'appliquer. L'agent conserve ses droits mais ne peut les utiliser qu'avec l'autorisation de l'administration d'accueil.

L'indemnisation ou la prise en compte au sein du régime de retraite additionnelle de la fonction publique des droits épargnés sur le CET n'est possible que si l'EPCI a délibéré en ce sens. Les règles régissant l'utilisation des droits à congés accumulés sur ce compte dépendront donc d'une éventuelle délibération prise en vertu du deuxième alinéa de l'article 7-1 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984.

Régime indemnitaire

Les agents transférés conservent, s'ils y ont intérêt, le bénéfice du régime indemnitaire qui leur était applicable ainsi que, à titre individuel, les avantages acquis en application du troisième alinéa de l'article 111 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984. Il appartient ainsi à la commune ou à l'établissement d'accueil de compenser, pour chaque agent concerné, une éventuelle perte de rémunération.

En l'absence de délibération portant création d'un régime indemnitaire pour un cadre d'emplois dans la commune ou l'établissement d'accueil, ce dernier devra délibérer afin d'instaurer un régime indemnitaire conformément aux textes en vigueur. Si le cadre d'emplois concerné est éligible au régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP), la commune ou l'établissement d'accueil ne pourra que délibérer sur la mise en place de ce régime indemnitaire.

La commune ou l'établissement d'accueil peut également instituer par voie de délibération une indemnité de mobilité qui pourra être versée aux agents dès lors qu'ils changent de lieu de travail du fait de leur transfert et que ce changement entraîne soit un allongement important de leur trajet domicile-travail soit un changement de résidence familiale. Cette indemnité est régie par les décrets n° 2015-933 et n° 2015-934 du 30 juillet 2015.

Action sociale

En application des dispositions de l'article L. 5111-7 du code général des collectivités territoriales, il appartient à l'établissement public d'engager une négociation au sein du comité technique sur la politique d'action sociale (type de prestations, montant et les modalités de leur mise en œuvre) qu'il entend promouvoir au bénéfice de ses agents.

Aussi, les agents transférés n'ont aucun droit au maintien des prestations sociales dont ils bénéficiaient dans leur établissement ou commune d'origine.

Prestations sociales complémentaires

En application des dispositions de l'article L. 5111-7 précité, les agents transférés à la commune ou l'établissement d'accueil bénéficient du maintien des avantages de prestation sociale complémentaire (PSC) dont ils bénéficiaient jusqu'à l'échéance de la convention de participation. Dans le but d'harmoniser le régime des participations applicables aux agents, la commune ou l'établissement d'accueil peut convenir avec le ou les organismes de PSC ayant contracté avec les anciennes collectivités de mettre un terme aux conventions avant leur échéance, de façon à permettre l'instauration d'un régime d'aide davantage homogène.

De même, les agents recevant une aide au titre d'un contrat ou règlement « labellisé » en conservent le bénéfice s'ils y ont intérêt.

S'agissant des agents transférés qui ne s'étaient pas engagés jusqu'à présent dans une convention de participation, ainsi que des agents recrutés directement au sein de la commune ou de l'établissement d'accueil, ils pourront bénéficier, le cas échéant, de la convention de participation

instaurée par commune ou l'établissement d'accueil ou de l'octroi d'une participation financière en cas de souscription d'un contrat de PSC auprès d'un organisme labellisé.

Conditions et temps de travail

Les conditions de statut et d'emploi (quotité de temps de travail, temps complet ou non complet...) des agents transférés sont maintenues mais les règles relatives au temps de travail (horaires, autorisations spéciales d'absence, modalités de gestion des congés annuels...) dépendront des dispositions applicables dans le service d'affectation.

Maintien des droits à compte épargne-temps

L'agent transféré bénéficie du maintien de ses droits à compte épargne-temps (CET). Il ne pourra toutefois les utiliser que dans les conditions définies par son nouvel employeur.

L'indemnisation ou la prise en compte au sein du régime de retraite additionnelle de la fonction publique des droits épargnés sur le CET ne sera possible que si la collectivité ou l'établissement a délibéré en ce sens. Les règles régissant l'utilisation des droits à congés accumulés sur ce compte dépendront donc d'une éventuelle délibération prise en vertu du deuxième alinéa de l'article 7-1 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984.

Principaux textes applicables

Code général des collectivités locales (CGCT)

Article L. 1111-8

Une collectivité territoriale peut déléguer à une collectivité territoriale relevant d'une autre catégorie ou à un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre une compétence dont elle est attributaire.

Les compétences déléguées en application de l'alinéa précédent sont exercées au nom et pour le compte de la collectivité territoriale délégante.

Cette délégation est régie par une convention qui en fixe la durée et qui définit les objectifs à atteindre et les modalités du contrôle de l'autorité délégante sur l'autorité délégataire. Les modalités de cette convention sont précisées par décret en Conseil d'État.

Article L. 1311-15

L'utilisation d'équipements collectifs par une collectivité territoriale, un établissement public de coopération intercommunale ou un syndicat mixte fait l'objet d'une participation financière au bénéfice de la collectivité territoriale, de l'établissement public de coopération intercommunale ou du syndicat mixte propriétaire de ces équipements. Toutefois, lorsque l'équipement concerné est affecté à l'exercice d'une compétence transférée à l'établissement public de coopération intercommunale ou au syndicat mixte par la collectivité ou l'établissement utilisateurs de cet équipement, cette disposition n'est pas applicable à cette collectivité ou à cet établissement.

Le montant de la participation financière est calculé par référence aux frais de fonctionnement des équipements. Les modalités de calcul de cette participation sont définies par convention passée entre le propriétaire et la collectivité, l'établissement ou le syndicat utilisateurs. A défaut de signature de cette convention au terme d'un délai d'un an d'utilisation de cet équipement, le propriétaire détermine le montant de cette participation financière qui constitue une dépense obligatoire pour l'utilisateur.

Article L. 3633-4

La métropole de Lyon peut déléguer, par convention, la création ou la gestion de certains équipements ou services relevant de ses compétences à une ou plusieurs communes situées sur son territoire, à un ou plusieurs établissements publics ou à toute autre collectivité territoriale. Dans les mêmes conditions, ces collectivités et ces établissements publics peuvent déléguer à la métropole de Lyon la création ou la gestion de certains équipements ou services relevant de leurs compétences.

La convention fixe les modalités financières et patrimoniales d'exercice des actions et missions déléguées. Elle peut prévoir les modalités de mise à disposition de tout ou partie des services des collectivités et établissements intéressés.

Article L. 5111-1

Les collectivités territoriales peuvent s'associer pour l'exercice de leurs compétences en créant des organismes publics de coopération dans les formes et conditions prévues par la législation en vigueur.

Forment la catégorie des groupements de collectivités territoriales les établissements publics de coopération intercommunale et les syndicats mixtes, mentionnés aux articles L. 5711-1 et L. 5721-8, les pôles métropolitains, les pôles d'équilibre territoriaux et ruraux, les agences départementales, les institutions ou organismes interdépartementaux et les ententes interrégionales.

Des conventions qui ont pour objet la réalisation de prestations de services peuvent être conclues entre les départements, les régions, leurs établissements publics, leurs groupements et les syndicats mixtes. Des conventions ayant le même objet peuvent également être conclues entre des établissements publics de coopération intercommunale ou entre des communes membres d'un même établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre lorsque le rapport relatif aux mutualisations de services, défini à l'article L. 5211-39-1, le prévoit. Lorsque les prestations qu'elles réalisent portent sur des services non économiques d'intérêt général au sens du droit de l'Union européenne ou lorsque, portant sur d'autres missions d'intérêt public, les prestations sont appelées à s'effectuer dans les conditions prévues aux I et III de l'article L. 5111-1-1, ces conventions ne sont pas soumises aux règles prévues par le code de la commande publique. La participation au financement d'une prestation ne saurait, à elle seule, être assimilée à une coopération au sens du présent alinéa.

Article L. 5111-1-1

I. – Lorsqu'elles ont pour objet d'assurer l'exercice en commun d'une compétence reconnue par la loi ou transférée à leurs signataires, les conventions conclues entre les départements, la métropole de Lyon, les régions, leurs établissements publics, leurs groupements, les communes appartenant à la métropole du Grand Paris et les syndicats mixtes prévoient :

– soit la mise à disposition du service et des équipements d'un des cocontractants à la convention au profit d'un autre de ces cocontractants ;

– soit le regroupement des services et équipements existants de chaque cocontractant à la convention au sein d'un service unifié relevant d'un seul de ces cocontractants.

Dans le cas mentionné au deuxième alinéa du présent I, la convention fixe les conditions de remboursement, par le bénéficiaire de la mise à disposition du service, des frais de fonctionnement lui incombant.

Dans le cas mentionné au troisième alinéa du présent I, la convention précise les modalités de remboursement des dépenses engagées par le service unifié pour le compte des cocontractants de la convention. Elle prévoit également, après avis des comités techniques compétents, les effets sur le personnel concerné.

Le personnel du service mis à disposition ou du service unifié est placé sous l'autorité fonctionnelle de l'autorité administrative pour laquelle il exerce sa mission.

II. – Les conventions conclues entre des établissements publics de coopération intercommunale ou entre communes membres d'un même établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre en vertu du dernier alinéa de l'article L. 5111-1 obéissent aux conditions prévues au I du présent article. Par dérogation au premier alinéa du même I, lorsque ces conventions ont pour objet la mise en commun de l'instruction des décisions prises au nom de la commune ou de l'État par les maires des communes membres des établissements publics contractants, les communes concernées sont également parties à la convention.

III. – Les départements, la métropole de Lyon, et les régions, leurs établissements publics et les syndicats mixtes visés à l'article L. 5721-2 auxquels ils appartiennent peuvent, notamment par la création d'un syndicat mixte, se doter d'un service unifié ayant pour objet d'assurer en commun des services fonctionnels. Les services fonctionnels se définissent comme des services administratifs ou techniques concourant à l'exercice des compétences des collectivités intéressées sans être directement rattachés à ces compétences.

IV. – Les conditions d'application du présent article sont fixées par un décret en Conseil d'État.

Article L. 5210-4

Lorsqu'il y est expressément autorisé par ses statuts, un établissement public de coopération intercommunale peut demander à exercer, au nom et pour le compte du département ou de la région, tout ou partie des compétences dévolues à l'une ou l'autre de ces collectivités.

Le président du conseil régional ou du conseil départemental est tenu d'inscrire à l'ordre du jour de l'assemblée délibérante dans un délai de six mois l'examen d'une demande en ce sens.

L'assemblée délibérante se prononce sur cette demande par délibération motivée.

L'exercice par l'établissement public de coopération intercommunale d'une telle compétence fait l'objet d'une convention conclue entre l'établissement et le département ou la région, qui détermine l'étendue de la délégation, sa durée ainsi que ses conditions financières et ses modalités d'exécution. Cette convention précise les conditions de partage des responsabilités encourues dans le cadre de la délégation, sans préjudice des droits des tiers.

L'application du présent article n'entraîne aucun droit à résiliation ou à indemnisation pour les cocontractants de la collectivité territoriale qui délègue sa compétence.

Article L. 5211-4-1

[...] II. - Lorsqu'une commune a conservé tout ou partie de ses services dans les conditions prévues au premier alinéa du I, ces services sont en tout ou partie mis à disposition de l'établissement public de coopération intercommunale auquel la commune adhère pour l'exercice des compétences de celui-ci.

III. - Les services d'un établissement public de coopération intercommunale peuvent être en tout ou partie mis à disposition d'une ou plusieurs de ses communes membres, pour l'exercice de leurs compétences, lorsque cette mise à disposition présente un intérêt dans le cadre d'une bonne organisation des services.

IV. - Dans le cadre des mises à disposition prévues aux II et III, une convention conclue entre l'établissement public de coopération intercommunale et chaque commune intéressée en fixe les modalités après consultation des comités techniques compétents. Cette convention prévoit notamment les conditions de remboursement par la commune ou l'établissement public bénéficiaire de la mise à disposition des frais de fonctionnement du service. Les modalités de ce remboursement sont définies par décret.

Le maire ou le président de l'établissement public adresse directement au chef du service mis à disposition toutes instructions nécessaires à l'exécution des tâches qu'il confie audit service. Il contrôle l'exécution de ces tâches.

Il peut donner, sous sa surveillance et sa responsabilité, par arrêté, délégation de signature au chef dudit service pour l'exécution des missions qu'il lui confie en application de l'alinéa précédent.

Les fonctionnaires territoriaux et agents territoriaux non titulaires affectés au sein d'un service ou d'une partie de service mis à disposition en application des II ou III sont de plein droit et sans limitation de durée mis à disposition, à titre individuel, selon le cas, du président de l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale ou 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 prévue au premier alinéa du présent IV. [...]

Article L. 5211-4-2

En dehors des compétences transférées, un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre, une ou plusieurs de ses communes membres et, le cas échéant, un ou plusieurs des établissements publics rattachés à un ou plusieurs d'entre eux, peuvent se doter de services communs, chargés de l'exercice de missions fonctionnelles ou opérationnelles, dont l'instruction des décisions prises par les maires au nom de la commune ou de l'État, à l'exception des missions mentionnées à l'article 23 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale pour les communes et les établissements publics obligatoirement affiliés à un centre de gestion en application des articles 15 et 16 de la même loi.

Les effets de ces mises en commun sont réglés 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. Les accords conclus sont annexés à la convention. La convention et ses annexes sont soumises à l'avis du ou des comités techniques compétents. Pour les établissements publics soumis au régime fiscal prévu à l'article 1609 nonies C du code général des impôts, ces effets peuvent également être pris en compte par imputation sur l'attribution de compensation prévue au même article. Dans ce cas, le calcul du coefficient d'intégration fiscale fixé à l'article L. 5211-29 du présent code prend en compte cette imputation.

Les services communs sont gérés par l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre. A titre dérogatoire, un service commun peut être géré par la commune choisie par l'organe délibérant de l'établissement public.

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'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre ou à la commune chargée du service commun. Les fonctionnaires et agents non titulaires qui remplissent en partie leurs fonctions dans un service ou une partie de service mis en commun sont de plein droit mis à disposition, sans limitation de durée, à titre individuel, de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre ou de la commune chargé du service commun pour le temps de travail consacré au service commun.

La convention prévue au présent article détermine le nombre de fonctionnaires et d'agents non titulaires territoriaux transférés par les communes.

Lorsqu'ils exercent leurs fonctions dans le service commun, les agents sont placés sous l'autorité fonctionnelle du président de l'établissement public ou du maire de la commune gestionnaire.

Le maire ou le président de l'établissement public peut donner, par arrêté, sous sa surveillance et sa responsabilité, délégation de signature au chef du service commun pour l'exécution des missions qui lui sont confiées.

Article L. 5211-4-3

Afin de permettre une mise en commun de moyens, un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre peut se doter de biens qu'il partage avec ses communes membres selon des modalités prévues par un règlement de mise à disposition, y compris pour l'exercice par les communes de compétences qui n'ont pas été transférées antérieurement à l'établissement public de coopération intercommunale.

Article L. 5211-39-1

Afin d'assurer une meilleure organisation des services, dans l'année qui suit chaque renouvellement général des conseils municipaux, le président de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre établit un rapport relatif aux mutualisations de services entre les services de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre et ceux des communes membres. Ce rapport comporte un projet de schéma de mutualisation des services à mettre en œuvre pendant la durée du mandat. Le projet de schéma prévoit notamment l'impact prévisionnel de la mutualisation sur les effectifs de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre et des communes concernées et sur leurs dépenses de fonctionnement.

Le rapport est transmis pour avis à chacun des conseils municipaux des communes membres. Le conseil municipal de chaque commune dispose d'un délai de trois mois pour se prononcer. A défaut de délibération dans ce délai, son avis est réputé favorable.

Le projet de schéma est approuvé par délibération de l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre.

Le schéma de mutualisation est adressé à chacun des conseils municipaux des communes membres de l'établissement public de coopération intercommunale.

Chaque année, lors du débat d'orientation budgétaire ou, à défaut, lors du vote du budget, l'avancement du schéma de mutualisation fait l'objet d'une communication du président de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre à son organe délibérant.

Article L. 5211-56

Sans préjudice des dispositions propres aux métropoles, aux communautés urbaines et aux communautés d'agglomération, lorsqu'un établissement public de coopération intercommunale assure une prestation de services pour le compte d'une collectivité, d'un autre établissement public de coopération intercommunale ou d'un syndicat mixte, les dépenses afférentes sont retracées dans un budget annexe au budget visé aux articles L. 5212-18 à L. 5212-21, L. 5214-23, ou L. 5216-8 selon le cas. Les recettes du budget annexe comprennent le produit des redevances ou taxes correspondant au service assuré et les contributions de la collectivité ou de l'établissement au bénéfice duquel la prestation est assurée.

Ces dispositions ne s'appliquent pas à la réalisation d'un investissement pour le compte d'une collectivité ou d'un autre établissement public de coopération intercommunale, qui est retracée budgétairement et comptablement comme opération sous mandat. Dans ce cas, l'établissement public de coopération intercommunale qui assure la réalisation simultanée d'investissements de même nature pour le compte de plusieurs collectivités ou établissements publics de coopération intercommunale peut passer un seul marché public.

Article L. 5214-16-1

Sans préjudice de l'article L. 5211-56, la communauté de communes peut confier, par convention conclue avec les collectivités territoriales ou les établissements publics concernés, la création ou la gestion de certains équipements ou services relevant de ses attributions à une ou plusieurs communes membres, à leurs groupements ou à toute autre collectivité territoriale ou établissement public.

Dans les mêmes conditions, ces collectivités territoriales et établissements publics peuvent confier à la communauté de communes la création ou la gestion de certains équipements ou services relevant de leurs attributions.

Article L. 5215-27

La communauté urbaine peut confier, par convention avec la ou les collectivités concernées, la création ou la gestion de certains équipements ou services relevant de ses attributions à une ou plusieurs communes membres, à leurs groupements ou à toute autre collectivité territoriale ou établissement public.

Dans les mêmes conditions, ces collectivités peuvent confier à la communauté urbaine la création ou la gestion de certains équipements ou services relevant de leurs attributions.

Article L. 5215-30

Un décret en Conseil d'État fixe les conditions dans lesquelles les services techniques de la communauté urbaine assurent l'entretien des voies conservées temporairement par les communes.

En outre, dans les autres domaines de compétences conservées par les communes, la communauté urbaine peut, dans les conditions fixées par délibération du conseil de communauté, mettre ses services techniques à la disposition de celles des communes qui en font la demande.

Le maire adresse directement aux chefs de service mis à disposition toutes les instructions nécessaires à l'exécution des tâches qu'il confie auxdits services. Il contrôle l'exécution de ces tâches.

Il peut donner, sous sa surveillance et sa responsabilité, par arrêté, délégation de signature aux chefs desdits services pour l'exécution des missions qu'il leur confie en application de l'alinéa précédent.

Article L. 5216-7-1

Les dispositions de l'article L. 5215-27 sont applicables à la communauté d'agglomération.

Article L. 5217-2

[...] II. – L'État peut déléguer, par convention, à la métropole qui en fait la demande, dès lors qu'elle dispose d'un programme local de l'habitat exécutoire, les compétences énumérées aux 1° et 2° du présent II :

1° L'attribution des aides au logement locatif social, au logement intermédiaire et en faveur de la location-accession et la notification aux bénéficiaires, l'octroi des autorisations spécifiques prévues aux articles L. 441-2 et L. 631-12 du code de la construction et de l'habitation ainsi que, par délégation de l'Agence nationale de l'habitat, l'attribution des aides en faveur de l'habitat privé et la signature des conventions mentionnées à l'article L. 321-4 du code de la construction et de l'habitation ;

2° Sans dissociation possible, la garantie du droit à un logement décent et indépendant mentionné au chapitre préliminaire du titre préliminaire du livre III du code de la construction et de l'habitation ainsi qu'aux articles L. 441-2-3 et L. 441-2-3-1 du même code et, pour exercer cette garantie, la délégation de tout ou partie des réservations dont le représentant de l'État dans le département bénéficie en application de l'article L. 441-1 dudit code, à l'exception des logements réservés au bénéfice des agents et militaires de l'État.

Les compétences déléguées en application du 2° du présent II sont exercées par le président du conseil de la métropole.

Les compétences déléguées en application des 1° et 2° sont exercées au nom et pour le compte de l'État.

Cette délégation est régie par une convention conclue pour une durée de six ans, renouvelable. Elle peut être dénoncée par le représentant de l'État dans le département au terme d'un délai de trois ans lorsque les résultats de son exécution sont insuffisants au regard des objectifs définis par la convention. Elle peut également être dénoncée par la métropole dans les mêmes délais en cas de non-respect des engagements de l'État.

III. – L'État peut également déléguer, sur demande de la métropole, dès lors qu'elle dispose d'un programme de l'habitat exécutoire, tout ou partie des compétences suivantes :

1° La mise en œuvre de la procédure de réquisition avec attributaire prévue au chapitre II du titre IV du livre VI du code de la construction et de l'habitation ;

2° La gestion de la veille sociale, de l'accueil, de l'hébergement et de l'accompagnement au logement de toute personne ou famille sans domicile ou éprouvant des difficultés particulières d'accès au logement en raison de l'inadaptation de ses ressources ou de ses conditions d'existence, dans le respect des articles L. 345-2-2 et L. 345-2-3 du code de l'action sociale et des familles, ainsi que le financement des organismes et dispositifs qui y contribuent, mentionnés au 8° du I de l'article L. 312-1 et aux articles L. 322-1 et L. 345-2 du même code et aux articles L. 365-1, L. 631-11 et L. 633-1 du code de la construction et de l'habitation ;

3° (abrogé)

4° La délivrance aux organismes d'habitations à loyer modéré des agréments d'aliénation de logements prévue aux articles L. 443-7, L. 443-8 et L. 443-9 du même code et situés sur le territoire métropolitain.

Les compétences déléguées en application du 2° du présent III relatives à l'aide sociale prévue à l'article L. 345-1 du code de l'action sociale et des familles pour l'accueil dans les organismes mentionnés au 8° du I de l'article L. 312-1 du même code sont exercées par le président du conseil de la métropole.

Les compétences déléguées en application des 1° à 4° du présent III sont exercées au nom et pour le compte de l'État.

Cette délégation est régie par une convention conclue pour une durée de six ans, renouvelable. Elle peut être dénoncée par le représentant de l'État dans le département au terme d'un délai de trois ans lorsque les résultats de son exécution sont insuffisants au regard des objectifs définis par la convention. Elle peut également être dénoncée par la métropole dans les mêmes délais en cas de non-respect des engagements de l'État.

IV.-Par convention passée avec le département, la métropole exerce à l'intérieur de son périmètre, par transfert, en lieu et place du département, ou par délégation, au nom et pour le compte du département, tout ou partie des groupes de compétences suivants :

1° Attribution des aides au titre du fonds de solidarité pour le logement, en application de l'article 6 de la loi n° 90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement ;

2° Missions confiées au service public départemental d'action sociale en application de l'article L. 123-2 du code de l'action sociale et des familles ;

3° Adoption, adaptation et mise en œuvre du programme départemental d'insertion, dans les conditions prévues à l'article L. 263-1 du même code ;

4° Aide aux jeunes en difficulté, en application des articles L. 263-3 et L. 263-4 dudit code ;

5° Actions de prévention spécialisée auprès des jeunes et des familles en difficulté ou en rupture avec leur milieu, prévues au 2° de l'article L. 121-2 du même code ;

6° Personnes âgées et action sociale en application des articles L. 113-2, L. 121-1 et L. 121-2 dudit code ou une partie de ces compétences, à l'exclusion de la prise en charge des prestations légales d'aide sociale ;

7° Tourisme en application du chapitre II du titre III du livre Ier du code du tourisme, culture et construction, exploitation et entretien des équipements et infrastructures destinés à la pratique du sport, ou une partie de ces compétences ;

8° Construction, reconstruction, aménagement, entretien et fonctionnement des collèges. A ce titre, la métropole assure l'accueil, la restauration, l'hébergement ainsi que l'entretien général et technique, à l'exception des missions d'encadrement et de surveillance des élèves, dans les collèges dont elle a la charge ;

9° Gestion des routes classées dans le domaine public routier départemental ainsi que de leurs dépendances et accessoires. Ce transfert est constaté par arrêté du représentant de l'État dans le département. Cet arrêté emporte le transfert à la métropole des servitudes, droits et obligations correspondants ainsi que le classement des routes transférées dans le domaine public de la métropole.

La convention précise les compétences ou groupes de compétences transférés ou délégués, les conditions financières du transfert ou de la délégation et, après avis des comités techniques compétents, les conditions dans lesquelles tout ou partie des services départementaux correspondants sont transférés ou mis à disposition de la métropole. Ces services ou parties de service sont placés sous l'autorité du président du conseil de la métropole.

A défaut de convention entre le département et la métropole au 1er janvier de la deuxième année qui suit la création de la métropole sur au moins trois des groupes de compétences mentionnés aux 1° à 8° du présent IV, la totalité de ceux-ci, à l'exception de ceux mentionnés au 8°, sont transférés de plein droit à la métropole. Ces transferts donnent lieu au transfert concomitant de ressources en application de l'article L. 5217-13. La convention mentionnée au premier alinéa du présent IV et relative à ces transferts est passée entre le département et la métropole avant le 1er avril de la deuxième année qui suit la création de la métropole. A défaut, le représentant de l'État dans le département siège de la métropole propose, avant le 1er mai de la deuxième année qui suit la création de la métropole, un projet de convention au président du conseil départemental et au président de la métropole, qui disposent d'un délai d'un mois pour le signer. A défaut, la date et les modalités du transfert sont établies par arrêté du représentant de l'État dans le département siège de la métropole.

La compétence mentionnée au 9° du présent IV fait l'objet d'une convention entre le département et la métropole. Cette convention organise le transfert de cette compétence à la métropole ou en précise les modalités d'exercice par le département, en cohérence avec les politiques mises en œuvre par la métropole. A défaut de convention entre le département et la métropole au 1er janvier de la deuxième année qui suit la création de la métropole, cette compétence est transférée de plein droit à la métropole.

Le présent IV n'est pas applicable à la métropole du Grand Paris.

V. – Par convention passée avec la région, à la demande de celle-ci ou de la métropole, la métropole exerce à l'intérieur de son périmètre, en lieu et place de la région, les compétences définies à l'article L. 4221-1-1.

La convention est signée dans un délai de dix-huit mois à compter de la réception de la demande.

La convention précise l'étendue et les conditions financières du transfert de compétences et, après avis des comités techniques compétents, les conditions dans lesquelles tout ou partie des services régionaux correspondants sont transférés à la métropole. Elle constate la liste des services ou parties de service qui sont, pour l'exercice de ses missions, mis à disposition de la métropole et fixe la date de transfert définitif. Ces services ou parties de service sont placés sous l'autorité du président du conseil de la métropole.

Toutefois, les conventions prévues au présent V peuvent prévoir que des services ou parties de service concernés par un transfert de compétences demeurent des services régionaux et sont mis à disposition de la métropole pour l'exercice de ses compétences. [...]

Article L. 5219-12

I. – Les services de la métropole du Grand Paris concourant à l'exercice des compétences soumises à la définition d'un intérêt métropolitain et non déclarées d'intérêt métropolitain peuvent être en tout ou partie mis à disposition des établissements publics territoriaux ou de la commune de Paris.

Les services des établissements publics territoriaux ou de la commune de Paris concourant à l'exercice des compétences soumises à la définition d'un intérêt métropolitain et déclarées d'intérêt métropolitain peuvent être en tout ou partie mis à disposition de la métropole du Grand Paris.

Une convention conclue entre le ou les établissements publics territoriaux ou la commune de Paris et la métropole du Grand Paris fixe les modalités de ces mises à disposition, après avis des comités techniques compétents. Cette convention prévoit notamment les conditions de remboursement par le bénéficiaire de la mise à disposition des frais de fonctionnement du service. Les modalités de ce remboursement sont définies par décret.

Le président de la métropole du Grand Paris ou de l'établissement public territorial ou le maire de Paris adresse directement au chef du service mis à disposition toutes instructions nécessaires à l'exécution des tâches qu'il confie audit service. Il contrôle l'exécution de ces tâches.

Il peut donner, sous sa surveillance et sa responsabilité, par arrêté, délégation de signature au chef dudit service pour l'exécution des missions qu'il lui confie en application du quatrième alinéa du présent I.

Les fonctionnaires territoriaux et agents territoriaux non titulaires ou les fonctionnaires ou agents non titulaires des administrations parisiennes 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 la métropole du Grand Paris ou de l'établissement public territorial ou du maire de Paris. Ils sont placés, pour l'exercice de leurs fonctions, sous son autorité fonctionnelle.

II. – Les services des établissements publics territoriaux de la métropole du Grand Paris concourant à l'exercice des compétences mentionnées au I de l'article L. 5219-5 soumises à la définition d'un intérêt territorial et non déclarées d'intérêt territorial peuvent être en tout ou partie mis à disposition d'une ou plusieurs de ses communes membres.

Les services des communes membres d'un établissement public territorial concourant à l'exercice des compétences mentionnées au même I soumises à la définition d'un intérêt territorial et déclarées d'intérêt territorial peuvent être en tout ou partie mis à disposition de cet établissement public territorial.

Une convention conclue entre la ou les communes membres de l'établissement public territorial et l'établissement public territorial fixe les modalités de cette mise à disposition, après avis des comités techniques compétents. Cette convention prévoit notamment les conditions de remboursement par le bénéficiaire de la mise à disposition des frais de fonctionnement du service. Les modalités de ce remboursement sont définies par décret.

Le président de l'établissement public territorial ou le maire adresse directement au chef du service mis à disposition toutes instructions nécessaires à l'exécution des tâches qu'il confie audit service. Il contrôle l'exécution de ces tâches.

Il peut donner, sous sa surveillance et sa responsabilité, par arrêté, délégation de signature au chef dudit service pour l'exécution des missions qu'il lui confie en application du quatrième alinéa du présent II.

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 président de l'établissement public territorial ou du maire. Ils sont placés, pour l'exercice de leurs fonctions, sous son autorité fonctionnelle.

III. – Pour l'exercice de missions fonctionnelles, à l'exception des missions mentionnées à l'article 23 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale pour les communes et établissements publics obligatoirement affiliés à un centre de gestion en application des articles 15 et 16 de la même loi, ainsi que pour l'instruction des décisions prises par le président de la métropole du Grand Paris, le président de l'établissement public territorial ou le maire au nom de la métropole du Grand Paris, de l'établissement public territorial, de la commune ou de l'État, la métropole du Grand Paris et ses établissements publics territoriaux, la commune de Paris ou les établissements publics territoriaux de la métropole du Grand Paris et leurs communes membres peuvent se doter de services communs.

Les effets de ces mises en commun sont réglés 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. Les accords conclus sont annexés à la convention. La convention et ses annexes sont soumises à l'avis des comités techniques compétents.

Les fonctionnaires et les 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 la métropole du Grand Paris, à l'établissement public territorial ou à la commune chargée du service commun.

Les fonctionnaires et les agents non titulaires qui remplissent en partie leurs fonctions dans un service ou une partie de service mis en commun sont de plein droit mis à disposition de la métropole du Grand Paris, de l'établissement public territorial ou de la commune pour le temps de travail consacré au service commun.

En fonction de la mission réalisée, le personnel des services communs est placé sous l'autorité fonctionnelle du président de la métropole du Grand Paris, sous celle du président de l'établissement public territorial ou sous celle du maire.

Le président de la métropole du Grand Paris, le président de l'établissement public territorial ou le maire peut donner, par arrêté, sous sa surveillance et sa responsabilité, délégation de signature au chef du service commun pour l'exécution des missions qui lui sont confiées.

IV. – Afin de permettre une mise en commun de moyens relatifs aux compétences mentionnées au II de l'article L. 5219-1 et soumis à la déclaration d'un intérêt métropolitain, la métropole du Grand Paris et ses établissements publics territoriaux ou la commune de Paris peuvent se doter de biens qu'ils partagent selon des modalités prévues par un règlement de mise à disposition.

Afin de permettre une mise en commun des moyens relatifs aux compétences mentionnées au I de l'article L. 5219-5 et soumis à la déclaration d'un intérêt territorial, les établissements publics territoriaux de la métropole du Grand Paris et leurs communes membres peuvent se doter de biens qu'ils partagent selon des modalités prévues par un règlement de mise à disposition.

Article L. 5221-1

Deux ou plusieurs conseils municipaux, organes délibérants d'établissements publics de coopération intercommunale 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 établissements publics de coopération intercommunale ou leurs 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.

Article L. 5221-2

Les questions d'intérêt commun sont débattues dans des conférences où chaque conseil municipal et organe délibérant des établissements publics de coopération intercommunale ou des syndicats mixtes est représenté par une commission spéciale nommée à cet effet et composée de trois membres désignés au scrutin secret.

Le représentant de l'État dans le ou les départements concernés peut assister à ces conférences si les communes, les établissements publics de coopération intercommunale ou les syndicats mixtes intéressés le demandent.

Les décisions qui y sont prises ne sont exécutoires qu'après avoir été ratifiées par tous les conseils municipaux, organes délibérants des établissements publics de coopération intercommunale ou des syndicats mixtes intéressés et sous les réserves énoncées aux titres Ier, II et III du livre III de la deuxième partie.

Article L. 5222-1

Lorsque plusieurs communes possèdent des biens ou des droits indivis, il est créé, pour leur gestion et pour la gestion des services publics qui s'y rattachent, une personne morale de droit public administrée, selon les modalités prévues à l'article L. 5222-2, par une commission syndicale composée des délégués des conseils municipaux des communes intéressées et par les conseils municipaux de ces communes.

La décision portant institution de la commission syndicale est prise par arrêté du représentant de l'État dans le département ou par arrêté conjoint des représentants de l'État dans les départements concernés lorsque les communes appartiennent à des départements différents.

Chacun des conseils municipaux élit, en son sein, au scrutin secret, le nombre de délégués fixé par la décision d'institution. Parmi les délégués, sont désignés un ou plusieurs vice-présidents dont le nombre ne peut excéder 10 % de l'ensemble des membres de la commission syndicale.

Si un conseil municipal néglige ou refuse de nommer ses délégués, le maire représente la commune dans la commission syndicale.

La commission syndicale est présidée par un syndic élu par les délégués et pris parmi eux. Elle est renouvelée après chaque renouvellement général des conseils municipaux.

Les délibérations de la commission syndicale et les décisions du syndic sont soumises à toutes les règles établies pour les délibérations des conseils municipaux et les décisions des maires.

Article L. 5222-2

La commission syndicale et le syndic assurent l'administration et la mise en valeur des biens et droits indivis. Leurs attributions sont les mêmes que celles des conseils municipaux et des maires en pareille matière.

Toutefois, les ventes, échanges, partages, acquisitions de biens immobiliers et les transactions qui s'y rapportent demeurent réservés aux conseils municipaux, qui peuvent autoriser le président de la commission à passer les actes qui y sont relatifs. Les décisions relatives aux acquisitions de biens immobiliers et aux transactions qui s'y rapportent ainsi qu'aux conclusions de baux supérieurs à dix-huit ans sont prises à la majorité des deux tiers au moins des conseils municipaux des communes intéressées.

Sur proposition de la commission syndicale, la répartition de tout ou partie de l'excédent des recettes ou des dépenses votées par elle est faite entre les communes par délibération des conseils municipaux. Cette délibération est prise dans un délai de trois mois à compter de la communication des propositions de répartition établies par la commission syndicale.

En cas de désaccord entre les conseils municipaux sur cette répartition ou si tous les conseils municipaux n'ont pas délibéré dans le délai fixé à l'alinéa précédent, la répartition de l'excédent des recettes ou des dépenses est décidée par le représentant de l'État dans le département. Si les conseils municipaux appartiennent à des départements différents, il est statué par arrêté conjoint des représentants de l'État dans les départements concernés.

La part de la dépense définitivement assignée à chaque commune constitue une dépense obligatoire.

Les dispositions du titre Ier et du titre IV du livre III de la deuxième partie sont applicables aux indivisions entre les communes.

Article L. 5222-3

Sur proposition de la commission syndicale et sur décision des conseils municipaux des deux tiers des communes représentant plus de la moitié de la population totale de celles-ci, ou de la moitié au moins des conseils municipaux représentant plus des deux tiers de la population, il peut être créé un syndicat de communes dont les compétences sont au minimum celles de la commission syndicale telles qu'elles sont fixées à l'article L. 5222-2.

Toutefois, pour les biens compris dans l'indivision à la date de la constitution du syndicat de communes et sauf si, par des délibérations concordantes, les conseils municipaux en ont décidé autrement, les règles de vente ou d'échange et celles relatives aux transactions sont celles définies à l'article L. 5222-2.

Article L. 5222-4

Lorsqu'une commune demande qu'il soit mis fin à l'indivision en ce qui la concerne, la commission syndicale saisie de la demande notifie à cette commune, dans le délai de six mois, un projet de définition du lot ou de la compensation à lui attribuer. Les frais d'expertise sont à la charge de cette commune.

La commune sortant de l'indivision reçoit, par priorité, un lot situé sur son territoire. Elle peut réclamer, moyennant une compensation en argent ou en nature, l'attribution d'immeubles dont la valeur excède la part qui lui revient lorsque, pour leur bonne gestion, ces biens ne doivent pas être morcelés ou lorsqu'ils sont nécessaires à la mise en valeur de la politique d'équipement ou d'urbanisation de la commune.

Toutefois, lorsque l'attribution en nature ne peut être effectuée sans compromettre gravement le fonctionnement ou l'équilibre financier de l'indivision, la commune qui a demandé son retrait reçoit la valeur de sa part et le bien reste dans l'indivision.

Si une commune décide de se retirer de l'indivision, aucun acte modifiant la valeur des immeubles et de ce qui y est attaché ne pourra intervenir pendant le temps qui s'écoulera entre les demandes de retrait de l'indivision et l'attribution des lots constitués.

En l'absence de notification dans le délai de six mois mentionné au premier alinéa ou en cas de désaccord persistant après l'expiration d'un délai de six mois à compter de la date où la commune a été informée du projet établi par la commission syndicale, le juge de l'expropriation, saisi soit par une des communes intéressées, soit par la commission syndicale, se prononce sur l'attribution du lot ou sur la valeur de la compensation.

Article L. 5222-5

Lorsque le partage décidé par les conseils municipaux en application des articles L. 5222-2 et L. 5222-3 ou résultant du retrait d'une commune de l'indivision porte sur des biens à vocation pastorale ou forestière, les communes concernées ont l'obligation de créer un établissement public ou d'adhérer à un établissement public existant, dont l'objet garantit l'unité de gestion et d'aménagement desdits biens. Sont apportés au même établissement les droits de chasse ou de pêche afférents aux mêmes biens.

Article L. 5222-6

Des décrets en Conseil d'État fixent, en tant que de besoin, les modalités d'application du présent chapitre.

Article L. 5411-1

Deux ou plusieurs conseils départementaux peuvent provoquer entre eux, par l'entremise de leurs présidents, une entente sur les objets d'utilité départementale compris dans leurs attributions et qui intéressent à la fois leurs départements 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.

Article L. 5721-9

Les services d'un syndicat mixte associant exclusivement des collectivités territoriales ou des collectivités territoriales et des établissements publics de coopération intercommunale peuvent être en tout ou partie mis à disposition de ses collectivités ou établissements membres, pour l'exercice de leurs compétences. Une convention conclue entre le syndicat et les collectivités territoriales ou les établissements intéressés fixe alors les modalités de cette mise à disposition. Cette convention prévoit notamment les conditions de remboursement par la collectivité ou l'établissement des frais de fonctionnement du service.

Dans les mêmes conditions, par dérogation à l'article L. 5721-6-1, les services d'une collectivité territoriale ou d'un établissement public de coopération intercommunale membre peuvent être en tout ou partie mis à disposition du syndicat mixte pour l'exercice de ses compétences.

Le maire ou le président de la collectivité territoriale ou de l'établissement public adresse directement au chef de service mis à disposition toutes instructions nécessaires à l'exécution des tâches qu'il confie audit service. Il contrôle l'exécution de ces tâches.

Il peut donner, sous sa surveillance et sa responsabilité, par arrêté, délégation de signature au chef dudit service pour l'exécution des missions qu'il lui confie en application de l'alinéa précédent.

Article R. 1111-1

La convention prévue à l'article L. 1111-8 est élaborée par les présidents des assemblées délibérantes des collectivités territoriales ou des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre concernés.

Elle détermine la ou les compétences déléguée (s), fixe la durée de la délégation de compétence ainsi que les modalités de son renouvellement, définit les objectifs à atteindre et les modalités de contrôle de l'autorité délégante sur l'autorité délégataire. Elle fixe des indicateurs de suivi correspondant aux objectifs à atteindre.

Elle détermine également le cadre financier dans lequel s'exerce la délégation, les moyens de fonctionnement et les services éventuellement mis à la disposition de l'autorité délégataire ainsi que les conditions dans lesquelles des personnels de l'autorité délégante peuvent être mis à disposition de l'autorité délégataire ou détachés auprès d'elle.

La convention prévoit le cas échéant les modalités de sa résiliation anticipée.

Elle est approuvée par délibérations concordantes des assemblées délibérantes des collectivités territoriales ou des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre qui y sont parties.

Article R. 3232-1

Peuvent bénéficier de l'assistance technique mise à disposition par le département, instituée par l'article L. 3232-1-1 :

1° Les communes considérées comme rurales en application du I de l'article D. 3334-8-1, à l'exclusion de celles dont le potentiel financier par habitant, tel qu'il est défini par l'article L. 2334-4, était, pour l'année précédant la demande d'assistance, supérieur à 1,3 fois le potentiel financier moyen par habitant des communes de moins de 5 000 habitants ;

2° Les établissements publics de coopération intercommunale de moins de 15 000 habitants pour lesquels la population des communes répondant aux conditions fixées par le 1° représente plus de la moitié de la population totale des communes qui en sont membres.

Les communes et les établissements publics de coopération intercommunale peuvent continuer à bénéficier de l'assistance technique durant l'année qui suit celle au cours de laquelle ils ont cessé de remplir les conditions requises.

Article R. 3232-1-1

Cette mise à disposition fait l'objet d'une convention passée entre le département et la commune ou l'établissement public de coopération intercommunale qui a demandé à en bénéficier. Cette convention en détermine le contenu, les modalités et la rémunération.

Article R. 3232-1-2

L'assistance technique mise à disposition par le département porte sur les missions suivantes :

1° Dans le domaine de l'assainissement :

a) Assistance au service d'assainissement collectif pour le diagnostic des ouvrages d'assainissement collectif, d'épuration des eaux usées et de traitement des boues et pour le suivi régulier de ceux-ci ; validation et exploitation des résultats du diagnostic pour évaluer et assurer une meilleure performance des ouvrages ; assistance pour l'élaboration de conventions de raccordement des établissements générant des pollutions d'origine non domestique aux réseaux ; assistance à la programmation des travaux ;

b) Assistance au service public d'assainissement non collectif pour la mise en oeuvre des contrôles ; assistance pour l'exploitation des résultats pour la définition et la programmation des travaux d'entretien et d'amélioration des ouvrages ;

c) Assistance pour l'évaluation de la qualité du service d'assainissement en application du décret n° 2007-675 du 2 mai 2007 ;

d) Assistance pour l'élaboration de programmes de formation des personnels ;

2° Dans le domaine de la protection de la ressource en eau pour la production d'eau potable : assistance à la définition des mesures de protection des aires d'alimentation des captages d'eau potable et à leur suivi ;

3° Dans le domaine de la protection des milieux aquatiques : assistance à la définition des actions de protection et de restauration des zones humides entreprises dans les conditions prévues par l'article L. 211-7 du code de l'environnement et des opérations groupées d'entretien régulier des cours d'eau prévues par l'article L. 215-15 du même code.

Article R. 3232-1-3

Un arrêté conjoint du ministre chargé de l'environnement et du ministre chargé des collectivités territoriales définit les différents éléments de coûts à retenir pour la rémunération du service de mise à disposition de l'assistance technique ainsi que les modalités de tarification de celle-ci.

Un arrêté du président du conseil départemental définit le barème de rémunération applicable dans le département. Cet arrêté est publié au recueil des actes administratifs du département.

Article R. 3232-1-4

Le suivi et l'évaluation de l'assistance technique sont assurés par un comité qui en établit un bilan d'activité annuel.

Le comité comprend notamment des représentants des communes et des établissements publics de coopération intercommunale bénéficiaires, un représentant du préfet du département, un représentant de l'agence de l'eau et, s'il y a lieu, un représentant du ou des établissements publics territoriaux de bassin compétents dans le département concerné.

Les membres du comité sont nommés par le président du conseil départemental, en Corse, le cas échéant, par le président du conseil exécutif de Corse et dans les départements d'outre-mer par le président du conseil d'administration de l'office de l'eau.

Article D. 5211-16

Le remboursement des frais de fonctionnement du service mis à disposition en application du II de l'article L. 5211-4-1 s'effectue sur la base d'un coût unitaire de fonctionnement du service, multiplié par le nombre d'unités de fonctionnement constatées par l'établissement public de coopération intercommunale ou la commune bénéficiaire de la mise à disposition.

La convention définit la méthode retenue pour la détermination du coût unitaire de fonctionnement et comprend une prévision d'utilisation du service mis à disposition, exprimée en unités de fonctionnement. Le coût unitaire comprend les charges liées au fonctionnement du service et en particulier les charges de personnel, les fournitures, le coût de renouvellement des biens et les contrats de services rattachés, à l'exclusion de toute autre dépense non strictement liée au fonctionnement du service.

Le coût unitaire est constaté à partir des dépenses des derniers comptes administratifs, actualisées des modifications prévisibles des conditions d'exercice de l'activité au vu du budget primitif de l'année. La détermination du coût est effectuée par l'établissement public de coopération intercommunale ou la commune ayant mis à disposition ledit service.

Le remboursement des frais s'effectue sur la base d'un état annuel indiquant la liste des recours au service, convertis en unités de fonctionnement. Le coût unitaire est porté à la connaissance des bénéficiaires de la mise à disposition de services, chaque année, avant la date d'adoption du budget prévue à l'article L. 1612-2. Pour l'année de signature de la convention, le coût unitaire est porté à la connaissance des bénéficiaires de la mise à disposition de services dans un délai de trois mois à compter de la signature de la convention. Le remboursement s'effectue selon une périodicité fixée par la convention. Cette périodicité ne peut être supérieure à un an.

Code de la commande publique

Article L. 2113-6

Des groupements de commandes peuvent être constitués entre des acheteurs afin de passer conjointement un ou plusieurs marchés.

Un groupement de commandes peut également être constitué, aux mêmes fins, entre un ou plusieurs acheteurs et une ou plusieurs personnes morales de droit privé qui ne sont pas des acheteurs, à condition que chacun des membres du groupement applique, pour les achats réalisés dans le cadre du groupement, les règles prévues par la présente partie.

Article L. 2113-7

La convention constitutive du groupement, signée par ses membres, définit les règles de fonctionnement du groupement. Elle peut confier à l'un ou plusieurs de ses membres la charge de mener tout ou partie de la procédure de passation ou de l'exécution du marché au nom et pour le compte des autres membres.

Les acheteurs membres du groupement de commandes sont solidairement responsables des seules opérations de passation ou d'exécution du marché qui sont menées conjointement en leur nom et pour leur compte selon les stipulations de la convention constitutive.

Article L. 2113-8

Un groupement de commandes peut être constitué avec des acheteurs d'autres États membres de l'Union européenne, à condition que ce choix n'ait pas été fait dans le but de se soustraire à l'application de dispositions nationales qui intéressent l'ordre public.

Nonobstant les dispositions du second alinéa de l'article L. 2113-7, et sous réserve des stipulations d'accords internationaux et d'arrangements administratifs, entre les États membres dont ils relèvent, les membres du groupement s'accordent sur la répartition des responsabilités ainsi que sur le droit applicable au marché, choisi parmi les droits de ces États.

Article L. 2422-5

Dans la limite du programme et de l'enveloppe financière prévisionnelle de l'opération qu'il a arrêtés, le maître d'ouvrage peut confier par contrat de mandat de maîtrise d'ouvrage à un mandataire l'exercice, en son nom et pour son compte, de tout ou partie des attributions mentionnées à l'article L. 2422-6, dans les conditions de la présente section.

Toutefois, la sous-section 4 de la présente section n'est pas applicable lorsque le maître d'ouvrage ne peut confier le mandat qu'à une personne désignée par la loi.

Article L. 2422-6

Le contrat de mandat de maîtrise d'ouvrage a pour objet de confier au mandataire l'exercice, parmi les attributions mentionnées à l'article L. 2421-1, de tout ou partie des attributions suivantes :

- 1° La définition des conditions administratives et techniques selon lesquelles l'ouvrage sera étudié et exécuté ;
- 2° La préparation, la passation, la signature, après approbation du choix de l'attributaire, du marché public de maîtrise d'œuvre ainsi que le suivi de son exécution ;
- 3° L'approbation des études d'avant-projet et des études de projet du maître d'œuvre ;
- 4° La préparation, la passation, la signature, après approbation du choix des attributaires, des marchés publics de travaux, ainsi que le suivi de leur exécution ;

5° Le versement de la rémunération du maître d'œuvre et le paiement des marchés publics de travaux ;

6° La réception de l'ouvrage.

Article L. 2422-7

Le contrat de mandat de maîtrise d'ouvrage est conclu par écrit, quel qu'en soit le montant, et prévoit, à peine de nullité :

1° L'ouvrage qui fait l'objet du contrat, les attributions confiées au mandataire, les conditions dans lesquelles le maître d'ouvrage constate l'achèvement de la mission du mandataire, le cas échéant les modalités de la rémunération de ce dernier, les pénalités qui lui sont applicables en cas de méconnaissance de ses obligations et les conditions dans lesquelles le contrat peut être résilié ;

2° Le mode de financement de l'ouvrage ainsi que les conditions dans lesquelles le maître d'ouvrage fera l'avance de fonds nécessaires à l'exécution du contrat ou remboursera les dépenses exposées pour son compte et préalablement définies ;

3° Les modalités du contrôle technique, financier et comptable exercé par le maître d'ouvrage aux différentes phases de l'opération ;

4° Les conditions dans lesquelles l'approbation des études d'avant-projet et la réception de l'ouvrage sont subordonnées à l'accord préalable du maître d'ouvrage ;

5° Les conditions dans lesquelles le mandataire peut agir en justice pour le compte du maître d'ouvrage.

Article L. 2422-8

Le mandataire est soumis à l'obligation d'exécution personnelle du contrat de mandat de maîtrise d'ouvrage.

Il est soumis aux dispositions du présent livre dans l'exercice des attributions qui lui sont confiées par le maître d'ouvrage.

Article L. 2422-9

Les règles de passation et d'exécution des contrats conclus par le mandataire sont celles applicables au maître d'ouvrage, sous réserve d'adaptations éventuelles prévues par voie réglementaire pour tenir compte de l'intervention du mandataire.

Article L. 2422-10

Le mandataire représente le maître d'ouvrage à l'égard des tiers dans l'exercice des attributions qui lui ont été confiées.

Cette représentation s'exerce jusqu'à ce que le maître d'ouvrage ait constaté l'achèvement de la mission du mandataire dans les conditions définies par le contrat.

Article L. 2422-11

Le mandat de maîtrise d'ouvrage est incompatible avec toute mission de maîtrise d'œuvre, de contrôle technique définie à l'article L. 111-23 du code de la construction et de l'habitation ou d'exécution de travaux, portant sur la même opération et exercée soit par le mandataire directement soit par une entreprise liée définie à l'article L. 2511-8.

Article L. 2422-12

Lorsque la réalisation ou la réhabilitation d'un ouvrage ou d'un ensemble d'ouvrages relèvent simultanément de la compétence de plusieurs maîtres d'ouvrage, ces derniers peuvent désigner, par convention, celui d'entre eux qui assurera la maîtrise d'ouvrage de l'opération. Cette convention précise les conditions d'organisation de la maîtrise d'ouvrage exercée et en fixe le terme.

Article L. 2422-13

Lorsque l'État confie à l'un de ses établissements publics la réalisation d'opérations ou de programmes d'investissement, il peut décider que cet établissement exercera la totalité des attributions de la maîtrise d'ouvrage.

Article L. 3112-1

Des groupements peuvent être constitués entre des autorités concédantes ou entre une ou plusieurs autorités concédantes et une ou plusieurs personnes morales de droit privé qui ne sont pas des autorités concédantes afin de passer conjointement un ou plusieurs contrats de concession.

Article L. 3112-2

La convention constitutive du groupement, signée par ses membres, définit les règles de fonctionnement du groupement. Elle peut confier à l'un ou plusieurs de ses membres la charge de mener tout ou partie de la procédure de passation ou de l'exécution du contrat de concession au nom et pour le compte des autres membres.

Les autorités concédantes membres du groupement sont solidairement responsables des seules opérations de passation ou d'exécution du contrat de concession qui sont menées conjointement en leur nom et pour leur compte, selon les stipulations de la convention de groupement.

Article L. 3112-3

Un groupement d'autorités concédantes peut être constitué avec des autorités concédantes d'autres États membres de l'Union européenne, à condition que ce choix n'ait pas été fait dans le but de se soustraire à l'application de dispositions nationales qui intéressent l'ordre public.

Nonobstant les dispositions de l'article L. 3112-2, et sous réserve des stipulations d'accords internationaux ou d'arrangements administratifs, entre les États membres dont ils relèvent, les membres du groupement s'accordent sur la répartition des responsabilités ainsi que sur le droit applicable au contrat de concession, choisi parmi les droits des États membres dont ils relèvent.

Article L. 3112-4

Les contrats de concession conclus par un groupement au sein duquel les collectivités territoriales ou les établissements publics locaux sont majoritaires obéissent aux règles prévues par la présente partie et par le chapitre préliminaire du titre Ier du livre IV de la première partie du code général des collectivités territoriales ainsi que, le cas échéant, par le chapitre Ier du titre Ier du livre IV de la première partie dudit code.

Code du patrimoine

Article L. 212-4-1

La conservation des archives numériques peut faire l'objet d'une mutualisation entre services publics d'archives, dans des conditions déterminées par décret en Conseil d'État. Par dérogation aux articles L. 212-6,

L. 212-6-1, L. 212-11 et L. 212-12, le présent article s'applique aux collectivités territoriales et à leurs groupements.

Article L. 212-11

Les archives produites ou reçues par les communes de moins de 2 000 habitants :

1° Peuvent être confiées en dépôt, par convention, au service d'archives du groupement de communes à fiscalité propre dont elles sont membres ou au service d'archives de la commune membre désignée par ce groupement pour gérer les archives de celui-ci, dans des conditions déterminées par décret en Conseil d'État ;

2° Sont déposées au service départemental d'archives compétent à l'expiration d'un délai de cent vingt ans pour les registres de l'état civil et de cinquante ans pour les autres documents n'ayant plus d'utilité administrative et destinés à être conservés à titre définitif. Toutefois, après déclaration auprès du représentant de l'État dans le département et accord de l'administration des archives, la commune peut conserver elle-même ses archives ou les confier au service d'archives du groupement de communes à fiscalité propre auquel elle appartient ou au service d'archives de la commune membre désignée par ce groupement pour gérer les archives de celui-ci, dans les conditions prévues au 1°.

Par exception, les archives numériques peuvent être déposées avant l'expiration de leur durée d'utilité administrative.

Article L. 212-12

Les archives produites ou reçues par les communes de 2 000 habitants ou plus peuvent être déposées par le maire, par convention :

1° Au service d'archives du groupement de communes à fiscalité propre dont elles sont membres ou au service d'archives de la commune membre désignée par ce groupement pour gérer les archives de celui-ci, dans des conditions déterminées par décret en Conseil d'État ;

2° Au service départemental d'archives compétent à l'expiration d'un délai de cent vingt ans pour les registres de l'état civil et de cinquante ans pour les autres documents n'ayant plus d'utilité administrative et destinés à être conservés à titre définitif.

Par exception, les archives numériques peuvent être déposées avant l'expiration de leur durée d'utilité administrative.

Loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales

Article 2

Les communes constituent le premier niveau d'administration publique et le premier échelon de proximité. Les communes et leurs groupements ont vocation à assurer, à égalité de droits avec la région et le département, les responsabilités qui sont exercées localement.

Ils sont associés selon les modalités fixées par la loi à l'élaboration des schémas ou des plans établis par la région ou le département.

A l'initiative de la région et du département ou à leur demande, ils peuvent participer à l'exercice de tout ou partie des compétences relevant de la responsabilité de l'une ou de l'autre de ces collectivités territoriales, dans des conditions prévues par une convention. Lorsque la demande de délégation de compétences émane d'une commune, le président du conseil régional ou du conseil général l'inscrit, dans un délai de six mois, à l'ordre du jour de l'assemblée délibérante qui se prononce par une délibération motivée.

