



ASSEMBLÉE NATIONALE

11ème législature

EPCI

Question orale n° 1253

Texte de la question

M. Jean Delobel attire l'attention de M. le ministre de l'intérieur sur les modalités de mise en oeuvre des transferts de compétences, telles que prévues par la loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 et qui sont source légitime d'incompréhension et d'inquiétude pour nombre d'élus ruraux. La loi prévoit en effet dans son article 38 que « les communes membres d'un établissement public de coopération intercommunale peuvent à tout moment transférer, en tout ou partie, à ce dernier, certaines de leurs compétences dont le transfert n'est pas prévu par la loi ou par la décision institutive ainsi que les biens, équipements ou services publics nécessaires à leur exercice ». Elle précise également que ce transfert entraîne de plein droit la mise à la disposition de la collectivité bénéficiaire de l'ensemble des biens, équipements et services publics utilisés à la date de ce transfert pour l'exercice de cette compétence ainsi que de l'ensemble des droits et obligations qui leur sont attachés à la date du transfert. Mais l'affectation du personnel concerné à l'EPCI bénéficiaire d'un transfert de compétence n'est pas expressément prévue par la loi. Si l'application de la loi stricto sensu paraît simple en ce qui concerne les personnels qui seraient exclusivement affectés à l'exercice de la compétence transférée, des points d'ombre et d'incertitude demeurent en ce qui concerne les personnels dont le temps de travail ne serait que partiellement affecté à l'exercice de cette compétence. Les petites communes rurales disposent bien souvent d'équipes techniques réduites au sein desquelles prévaut la polyvalence. Les personnels vaquent à une pluralité de tâches et ne sont pas exclusivement affectés à l'exercice d'une compétence déterminée. Peut-on envisager dans ce cas un maintien de ces personnels dans leur collectivité d'origine et une convention de mise à disposition au bénéfice de l'EPCI, pour le temps de travail affecté à l'exercice de la compétence transférée ? Dans l'affirmative, il souhaiterait qu'il lui précise selon quels principes et dans quelles conditions. Il en va de même pour les matériels et équipements utilisés par les communes au moment du transfert et qui ne sont que rarement affectés à l'exercice exclusif d'une compétence déterminée. Peut-on envisager de maintenir ces matériels et équipements dans la commune d'origine et de conclure une convention de mise à disposition de ces mêmes matériels et équipements au bénéfice de l'EPCI, afin de lui faciliter l'exercice de la compétence transférée ? Par ailleurs, une interrogation subsiste également quant à la possibilité pour une commune de transférer à une communauté de communes une compétence jusqu'alors exercée par son centre communal d'action sociale. Un tel transfert est-il autorisé et si oui, selon quels principes et dans quelles conditions ? Ainsi, un service de soins infirmiers à domicile, géré en milieu rural par un CCAS mais dont le périmètre d'intervention couvrirait le territoire de plusieurs communes n'a-t-il pas par essence vocation à être géré à un échelon intercommunal plutôt que communal ? Les modalités pratiques de mise en oeuvre des transferts de compétences entre petites communes rurales et communautés de communes ne doivent pas être une entrave au but poursuivi, à savoir rassembler toutes les volontés dans un même esprit de solidarité pour mieux gérer et être plus efficace. C'est pourquoi il souhaite attirer son attention sur la nécessité d'adapter et de moduler l'application stricto sensu de la loi afin de tenir compte et de respecter les particularités et les intérêts respectifs d'une communauté de communes et de petites communes rurales qui envisageraient un transfert de compétences.

Texte de la réponse

M. le président. M. Jean Delobel a présenté une question, n° 1253, ainsi rédigée:

«M. Jean Delobel attire l'attention de M. le ministre de l'intérieur sur les modalités de mise en oeuvre des transferts de compétences, telles que prévues par la loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 et qui sont source légitime d'incompréhension et d'inquiétude pour nombre d'élus ruraux. La loi prévoit en effet dans son article 38 que «les communes membres d'un établissement public de coopération intercommunale peuvent à tout moment transférer, en tout ou partie, à ce dernier, certaines de leurs compétences dont le transfert n'est pas prévu par la loi ou par la décision institutive ainsi que les biens, équipements ou services publics nécessaires à leur exercice». Elle précise également que ce transfert entraîne de plein droit la mise à la disposition de la collectivité bénéficiaire de l'ensemble des biens, équipements et services publics utilisés à la date de ce transfert pour l'exercice de cette compétence ainsi que de l'ensemble des droits et obligations qui leur sont attachés à la date du transfert. Mais l'affectation du personnel concerné à l'EPCI bénéficiaire d'un transfert de compétences n'est pas expressément prévue par la loi. Si l'application de la loi stricto sensu paraît simple en ce qui concerne les personnels qui seraient exclusivement affectés à l'exercice de la compétence transférée, des points d'ombre et d'incertitude demeurent en ce qui concerne les personnels dont le temps de travail ne serait que partiellement affecté à l'exercice de cette compétence. Les petites communes rurales disposent bien souvent d'équipes techniques réduites au sein desquelles prévaut la polyvalence. Les personnels vaquent à une pluralité de tâches et ne sont pas exclusivement affectés à l'exercice d'une compétence déterminée. Peut-on envisager dans ce cas un maintien de ces personnels dans leur collectivité d'origine et une convention de mise à disposition au bénéfice de l'EPCI, pour le temps de travail affecté à l'exercice de la compétence transférée ? Dans l'affirmative, il souhaiterait qu'il lui précise selon quels principes et dans quelles conditions. Il en va de même pour les matériels et équipements utilisés par les communes au moment du transfert et qui ne sont que rarement affectés à l'exercice exclusif d'une compétence déterminée. Peut-on envisager de maintenir ces matériels et équipements dans la commune d'origine et de conclure une convention de mise à disposition de ces mêmes matériels et équipements au bénéfice de l'EPCI, afin de lui faciliter l'exercice de la compétence transférée ? Par ailleurs, une interrogation subsiste également quant à la possibilité pour une commune de transférer à une communauté de communes une compétence jusqu'alors exercée par son centre communal d'action sociale. Un tel transfert est-il autorisé et si oui, selon quels principes et dans quelles conditions ? Ainsi, un service de soins infirmiers à domicile, géré en milieu rural par un CCAS mais dont le périmètre d'intervention couvrirait le territoire de plusieurs communes n'a-t-il pas par essence vocation à être géré à un échelon intercommunal plutôt que communal ? Les modalités pratiques de mise en oeuvre des transferts de compétences entre petites communes rurales et communautés de communes ne doivent pas être une entrave au but poursuivi, à savoir rassembler toutes les volontés dans un même esprit de solidarité pour mieux gérer et être plus efficace. C'est pourquoi il souhaite attirer son attention sur la nécessité d'adapter et de moduler l'application stricto sensu de la loi afin de tenir compte et de respecter les particularités et les intérêts respectifs d'une communauté de communes et de petites communes rurales qui envisageraient un transfert de compétences.»

La parole est à M. Jean Delobel, pour exposer sa question.

M. Jean Delobel. Monsieur le ministre, je fais partie de ces élus ruraux qui pensent que la multiplicité des communes n'est pas forcément un handicap, à condition que celles-ci puissent s'associer au sein de communautés de communes. Or, la législation, si elle pose moins de problèmes s'agissant des communautés d'agglomération, entrave le déploiement de nouvelles compétences dans les communautés de communes, et notamment de communes rurales. Cela tient à leur petite taille, problématique quand il s'agit de transférer du personnel ou du matériel: faut-il, par exemple, transférer à la communauté de communes le train avant d'un camion tout terrain ou son train arrière ? (Sourires.)

Les modalités de mise en oeuvre des transferts de compétences prévues par la loi de juillet 1999 sont donc finalement sources d'incompréhension et d'inquiétude légitime pour nombre d'élus ruraux.

La loi prévoit en effet, dans son article 38, que «les communes membres d'un établissement public de coopération intercommunale peuvent à tout moment transférer, en tout ou partie, à ce dernier certaines de leurs compétences dont le transfert n'est pas prévu par la loi ou par la décision institutive ainsi que les biens, équipements ou services publics nécessaires à leur exercice».

Elle précise également que ce transfert entraîne de plein droit la mise à la disposition de la collectivité bénéficiaire de l'ensemble des biens, équipements et services publics utilisés à la date de ce transfert pour l'exercice de cette compétence, ainsi que de l'ensemble des droits et obligations qui leur sont attachés à la date du transfert.

En revanche, l'affectation du personnel concerné à l'EPCI bénéficiaire d'un transfert de compétence n'est pas expressément prévue par la loi.

Si l'application de la loi stricto sensu paraît simple en ce qui concerne les personnels qui seraient exclusivement affectés à l'exercice de la compétence transférée, des points d'ombre et d'incertitude demeurent en ce qui concerne les personnels dont le temps de travail ne serait que partiellement employé à l'exercice de cette compétence.

Les petites communes rurales disposent bien souvent d'équipes techniques réduites au sein desquelles prévaut la polyvalence. Les personnels vaquent à une pluralité de tâches et ne sont pas exclusivement affectés à l'exercice d'une compétence déterminée. Qu'en est-il dans ce cas ? Peut-on envisager un maintien de ces personnels dans leur collectivité d'origine et une convention de mise à disposition au bénéfice de l'EPCI, pour le temps de travail employé à l'exercice de la compétence transférée ? Si oui, selon quels principes et dans quelles conditions ?

Il en va de même pour les matériels et équipements utilisés par les communes au moment du transfert et qui sont rarement affectés à l'exercice exclusif d'une compétence déterminée. Peut-on envisager de maintenir ces matériels et équipements dans la commune d'origine et de conclure une convention de mise à disposition de ces mêmes matériels et équipements au bénéfice de l'EPCI afin de lui faciliter l'exercice de la compétence transférée ?

Par ailleurs, une interrogation subsiste également quant à la possibilité pour une commune de transférer à une communauté de communes une compétence jusqu'alors exercée par son centre communal d'action sociale. Un tel transfert est-il autorisé, et si oui selon quels principes et dans quelles conditions ? Je pense, par exemple, à un service de soins infirmiers à domicile, géré en milieu rural par un CCAS, mais dont le périmètre d'intervention couvrirait le territoire de plusieurs communes. Un tel établissement n'a-t-il pas par essence vocation à être géré à un échelon intercommunal plutôt que communal ?

Les modalités pratiques de mise en oeuvre des transferts de compétences entre petites communes rurales et communautés de communes ne doivent pas être, à mon sens, une entrave au but poursuivi, à savoir rassembler toutes les volontés dans un même esprit de solidarité pour une meilleure gestion et une plus grande efficacité. C'est pourquoi je souhaitais attirer votre attention sur la nécessité d'adapter et de moduler l'application de la loi afin de respecter les particularités et les intérêts respectifs d'une communauté de communes et de petites communes rurales qui envisageraient un transfert de compétences.

M. le président. La parole est à M. le ministre de l'intérieur.

M. Daniel Vaillant, ministre de l'intérieur. Monsieur le député, vous m'interrogez sur le devenir des personnels et des biens affectés à l'exercice de compétences qui ont été transférées à une communauté de communes. Vous souhaitez savoir également si une commune peut transférer à une communauté de communes des missions exercées par un centre communal d'action sociale.

Il convient d'abord de rappeler que la loi du 12 juillet 1999 a clarifié les règles applicables en matière d'affectation des personnels et de transfert des biens.

La question de l'affectation des personnels ne peut être appréciée que dans le respect des règles propres à la fonction publique territoriale.

Employeur local à part entière au sens de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale, l'établissement public de coopération intercommunale a vocation à définir et créer les emplois permanents relevant de la fonction publique territoriale et nécessaires à l'exercice de ses compétences. La nomination à ces emplois est prononcée par le président de l'EPCI, qui peut utiliser l'une des voies suivantes de recrutement: mutation ou détachement, ce qui suppose évidemment l'accord des fonctionnaires concernés, listes d'aptitude établies après concours, recours éventuel à des agents non titulaires dans les cas prévus par l'article 3 de la loi du 26 janvier 1984 précitée.

La mise à disposition peut trouver à s'appliquer, en accord avec les fonctionnaires concernés, notamment pendant la période transitoire correspondant à la « mise en route » de l'EPCI. Le premier alinéa de l'article 61 de la loi du 26 janvier 1984 précise en effet que cette modalité est possible lorsqu'il n'existe pas d'emploi budgétaire permettant la nomination ou le détachement du fonctionnaire dans l'administration d'accueil et tant que celle-ci n'a pas créé l'emploi correspondant.

Par dérogation à cet alinéa, le deuxième alinéa de l'article 61 prévoit qu'un fonctionnaire peut être recruté en vue d'être mis à disposition pour effectuer tout ou partie de son service dans d'autres collectivités ou établissements que le sien sur un emploi permanent à temps non complet. Dans ce cas, il est mis à disposition même lorsqu'il

existe un emploi budgétaire correspondant à la fonction à remplir et permettant la nomination ou le détachement du fonctionnaire.

Dans tous les cas, les modalités de la mise à disposition sont fixées par le décret n° 85-1081 du 8 octobre 1985. S'agissant des biens, la loi pose une règle générale: le transfert de compétences des communes à un organisme de coopération s'accompagne de la mise à disposition obligatoire à titre gratuit. La mise à disposition constitue le régime minimum des biens. Toutefois, le principe des délibérations concordantes a été maintenu dans deux cas: en matière de personnel, pour les raisons que je viens d'exposer, et dans le cas des biens liés à l'exercice des compétences qui s'exercent dans les zones d'activité économique et les zones d'aménagement concerté, en considération de la nature particulière des ZAE et des ZAC. Ces biens ont vocation à être cédés à des preneurs privés ou publics.

En conséquence, une communauté de communes ne peut pas mettre ses moyens à la disposition de ses communes membres. La loi ne le permet pas. Le groupement et les communes membres doivent pouvoir fonctionner de manière pleinement autonome dans leurs domaines de compétences respectifs.

Sur la possibilité pour une communauté de communes de gérer des institutions sociales et médico-sociales, notamment un service de soins infirmiers à domicile, celle-ci n'est pas ouverte en l'état actuel des textes. L'article 18 de la loi du 30 juin 1975 prévoit notamment que les interventions à but social et médico-social des personnes morales de droit public sont assurées soit par des services non personnalisés, soit par des établissements publics communaux ou intercommunaux.

Mais les termes «établissements publics intercommunaux» doivent être entendus au sens d'«établissements publics sociaux ou médico-sociaux intercommunaux dotés de la personnalité morale», et non pas comme autorisant tout établissement public de coopération intercommunale à gérer directement des structures sociales ou médico-sociales. La dérogation à ce principe est ouverte aux centres communaux ou intercommunaux d'action sociale, qui peuvent gérer directement des structures sociales ou médico-sociales.

Toutefois, tenant compte des difficultés suscitées par ce texte, du fait des restrictions quant à la coopération intercommunale, il est envisagé, dans le cadre de la réforme de la loi du 30 juin 1975, d'ouvrir à l'ensemble des établissements publics de coopération intercommunale, notamment aux communautés de communes, la possibilité d'intervenir dans ce domaine. Si cette disposition législative était adoptée, elle permettrait à de telles personnes publiques de créer et de gérer des services sociaux et médico-sociaux, et d'apporter une réponse aux préoccupations des élus locaux telles que celles que vous venez d'exprimer à l'instant.

Voilà, monsieur le député, les éléments de réponse, certes un peu techniques, et je m'en excuse, que je pouvais vous apporter. Bien évidemment, vous pourrez disposer de cette réponse pour l'étudier à loisir si nécessaire.

M. le président. La parole est à M. Jean Delobel.

M. Jean Delobel. Monsieur le ministre, il est vrai que vous avez apporté une réponse technique à une question elle-même très technique, mais vous ne m'empêchez pas de déplorer qu'une fois de plus on veuille imposer un carcan jacobin à des structures rurales qui avaient déjà trouvé le chemin de la coopération.

Dans ma ville de 14 000 habitants, un calcul a été effectué sur dix ans, monsieur le ministre. Nous disposons de 2,22 ouvriers qui travaillent pour la voirie, et d'un camion tout-terrain qui n'est pas réservé à la voirie. Est-ce avoir un esprit tordu que d'imaginer que le mécanisme juridique permettant de passer des conventions de mise à disposition puisse s'appliquer au bénéfice d'un EPCI ?

Même si la communauté de communes nous a permis de faire beaucoup de choses, je me refuse à dédoubler des structures et c'est ce que je dirai à mon conseil municipal. Le dispositif est d'une telle rigidité qu'il dessert l'intérêt général.

M. le ministre de l'intérieur. C'est la loi !

Données clés

Auteur : [M. Jean Delobel](#)

Circonscription : Nord (15^e circonscription) - Socialiste

Type de question : Question orale

Numéro de la question : 1253

Rubrique : Coopération intercommunale

Ministère interrogé : intérieur

Ministère attributaire : intérieur

Date(s) clé(s)

Question publiée le : 25 décembre 2000, page 7214

Réponse publiée le : 10 janvier 2001, page 37

La question a été posée au Gouvernement en séance, parue au Journal officiel du 25 décembre 2000