

NOTE D'INFORMATIONS du 15 décembre 2011

**LES TRANSFERTS DE PERSONNELS DANS LE CADRE DE LA MISE EN ŒUVRE DES
DISPOSITIONS DE LA LOI DU 16 DECEMBRE 2010 PORTANT REFORME DES
COLLECTIVITES TERRITORIALES**

Textes de référence :

- Loi n°2010-1563 du 16 décembre 2010 modifiant notamment les articles L.2511-4-, L.5211-17, L.5211-18, L.5211-19, L.5211-41 et suivants, L.5212-27, L.5212-33 du code général des collectivités territoriales;
- Loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale, notamment ses articles 30 et 33.

Sommaire

I) Transfert de personnel en cas de création d'EPCI

- A) Transfert des agents exerçant en totalité leurs fonctions dans un service ou partie de service transféré
- B) Transfert des agents exerçant pour partie leurs fonctions dans un service ou partie de service transféré

II) Transfert de personnels dans le cadre d'une fusion de structures intercommunales

- A) Fusion d'un EPCI à fiscalité propre (CC, CA, CU) et d'un syndicat
- B) Fusion entre deux syndicats

III) Devenir du personnel en cas de dissolution d'un syndicat

- A) Dissolution avec reprise des compétences d'un syndicat par un EPCI à fiscalité propre
- B) Dissolution d'un syndicat sans reprise de compétences par un autre EPCI (à fiscalité propre ou non)

IV) Transfert du personnel en cas de substitution d'un EPCI à fiscalité propre à un syndicat

V) Devenir du personnel en cas de modification d'un EPCI à fiscalité propre

- A) Extension des compétences et élargissement du périmètre d'un EPCI
- B) Réduction du périmètre

Annexe : Synthèse des procédures par ordre chronologique

I) **Transfert de personnel en cas de création d'EPCI**

Un EPCI est un établissement public de coopération intercommunale qui peut être de type associatif (syndicat intercommunal, mixte...) ou fédératif et à fiscalité propre (Communauté de Communes, Communauté d'Agglomération, Communauté Urbaine).

A/ Les agents exerçant en totalité leurs fonctions dans un service ou partie de service transféré

Le transfert du personnel (fonctionnaires territoriaux et agents non titulaires territoriaux) des communes vers l'EPCI est obligatoire et automatique.

En effet, l'article [L. 5211-4-1-I](#) du CGCT dispose que :

« Le transfert de compétences d'une commune à un établissement public de coopération intercommunale entraîne le transfert du service ou de la partie de service chargé de sa mise en œuvre [...].

Les fonctionnaires territoriaux et agents territoriaux non titulaires qui remplissent en totalité leurs fonctions dans un service ou une partie de service transféré en application de l'alinéa précédent sont transférés dans l'établissement public de coopération intercommunale. Ils relèvent de cet établissement dans les conditions de statut et d'emploi qui sont les leurs.

Les modalités du transfert prévu aux alinéas précédents font l'objet d'une décision conjointe de la commune et de l'établissement public de coopération intercommunale, prise respectivement **après avis du comité technique paritaire compétent pour la commune et, s'il existe, du comité technique paritaire compétent pour l'établissement public.** ».

Le transfert des personnels, titulaires et non titulaires, s'impose donc aux agents qui ne peuvent la refuser.

Remarque : Afin d'éviter toute contestation ultérieure par les agents de leur transfert, notamment sur leur affectation totale ou non à un service transféré, il est vivement conseillé de préciser, par écrit, dans des documents, les éléments relatifs au transfert. Ces documents peuvent être l'organigramme de la commune, le tableau des effectifs à jour, le détail des compétences transférées et le périmètre exact des activités et des postes concernés. Ces documents doivent être examinés lors du passage du projet en comité technique paritaire (CTP).

B/ Les agents exerçant partiellement leurs fonctions dans un service ou une partie de service transféré

Le transfert des fonctionnaires et agents non titulaires exerçant pour partie seulement dans un service ou une partie de service transféré n'est pas obligatoire.

L'article L.5211-4-1 alinéa 4 dispose en effet que « *Le transfert peut être proposé aux fonctionnaires territoriaux et agents non titulaires territoriaux exerçant pour partie seulement dans un service ou une partie de service transféré* ».

1) En cas d'accord des agents sur leur « transfert » partiel à l'EPCI :

En cas d'accord entre la commune, l'EPCI et l'agent, il y a mise à disposition partielle, par voie de convention, après avis de la CAP. Les dispositions relatives à la mise à disposition de droit commun ont vocation à s'appliquer ici (Art.61 de la loi n°84-53 du 26 janvier 1984 et décret n°2008-580 du 18 juin 2008).

La mise à disposition ne peut s'appliquer qu'aux agents titulaires et agents non titulaires en CDI.

Sous réserve de confirmation par la jurisprudence, il serait cohérent de considérer que s'il exerce plus de la moitié de son activité dans la compétence transférée, l'agent mute dans l'E.P.C.I. Ce dernier met à disposition partielle de la commune l'agent avec l'accord de celui-ci et celui de la commune d'origine, cette dernière remboursant à l'E.P.C.I. la partie de rémunération relative au maintien de l'exercice dans la commune.

L'article [L.5211-4-1-III](#) prévoit d'ailleurs cette procédure lorsque l'EPCI met à la disposition en tout ou partie des services aux communes.

L'article L.5211-4-1-III dispose : « 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. Une convention conclue entre l'établissement et les communes intéressées fixe alors les modalités de cette mise à disposition. Cette convention prévoit notamment les conditions de remboursement par la commune des frais de fonctionnement du service. »

Dans les mêmes conditions, et par dérogation au I de l'article L.5211-4-1, les services d'une commune membre peuvent être en tout ou partie mis à disposition d'un établissement public de coopération intercommunale pour l'exercice de ses compétences (Article L.5211-4-1-II).

Les agents transférés en application de l'article L.5211-4-1-I conservent, s'ils y ont intérêt, le bénéfice du régime indemnitaire qui leur était applicable avant le transfert.

2) En cas de refus des agents de la proposition de « transfert » partiel à l'EPCI

L'article [L.5211-4-1- I alinéa 4](#) prévoit qu'en cas de refus, les fonctionnaires territoriaux et les agents territoriaux non titulaires sont de plein droit et sans limitation de durée mis à disposition, à titre individuel et pour la partie de leurs fonctions relevant du service ou de la

partie de service transféré, du président de l'EPCI. Les modalités de cette mise à disposition sont alors réglées par convention entre la commune et l'EPCI.

Il convient de souligner que l'article L.5211-4-1 alinéa 4 prévoit un dispositif de mise à disposition « forcée » dérogatoire à celui de l'article 61 de la loi du 26 janvier 1984.

Le transfert partiel ou total de service d'une commune à l'EPCI doit également faire l'objet d'un avis préalable du CTP de la commune et de celui de l'EPCI s'il existe.

Bien que cela ne soit pas précisé par l'article L.5211-4-1 du CGCT, la consultation pour avis de la CAP de la commune s'impose avant toute mise à disposition acceptée ou imposée aux agents dans le cadre de ce transfert partiel.

Les agents transférés en application de l'article L.5211-4-1-I conservent, s'ils y ont intérêt, le bénéfice du régime indemnitaire qui leur était applicable avant le transfert.

II) Fusion de structures intercommunales

A/ Fusion d'un EPCI à fiscalité propre et d'un syndicat

L'article [L 5211-41-3](#) du Code général des collectivités territoriales (CGCT) énonce que « L'ensemble des personnels des établissements publics de coopération intercommunale fusionnés est réputé relever de l'établissement public issu de la fusion dans les conditions de statut et d'emploi qui sont les siennes ».

Ainsi, les agents 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 de l'article 111 de la loi n°84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires à la fonction publique territoriale.

La consultation préalable des CTP de l'EPCI et du syndicat s'impose avant que la fusion soit effective.

La consultation de la CAP s'impose également si la fusion de l'EPCI et du syndicat entraîne un changement de résidence administrative des agents.

B/ Fusion de syndicats

L'article [L 5212-27](#) du CGCT relatif aux conditions de fusion entre un syndicat de communes et un syndicat mixte énonce que « L'ensemble des personnels des syndicats fusionnés est

réputé relever du syndicat issu de la fusion dans les conditions de statut et d'emploi qui sont les siennes »

La consultation du CTP et de la CAP s'impose dans les mêmes conditions qu'en cas de fusion d'EPCI et de syndicat.

III) Devenir du personnel en cas de dissolution du syndicat

A/ Dissolution avec reprise des compétences du syndicat par un EPCI à fiscalité propre

L'article [L 5212-33](#) du CGCT prévoit les modalités de dissolution des syndicats de communes.

Cet article précise notamment dans son dernier alinéa que les personnels du syndicat dissous sont répartis entre les communes membres **après avis des CAP compétentes**.

Les personnels concernés sont nommés dans un emploi de même niveau et en tenant compte de leurs droits acquis.

Les communes qui bénéficient de la répartition des personnels supportent les charges financières correspondantes.

Les communes doivent délibérer pour modifier leur tableau des effectifs et intégrer les agents sans changement de leur situation statutaire.

Après la dissolution d'un syndicat et la reprise du personnel, les communes membres du syndicat dissous peuvent décider de confier les compétences du syndicat dissous à un EPCI dans le cadre notamment d'une création d'un nouvel EPCI ou par adhésion à un EPCI existant.

En cas de création d'EPCI, les dispositions de l'article L.5211-4-1-I du CGCT relatif au transfert de personnel ont vocation à s'appliquer (voir le chapitre I/ Transfert de personnel en cas de création d'EPCI de la présente note).

Si le transfert de compétence a lieu au profit d'un EPCI existant, ce transfert a lieu dans le cadre d'une extension du périmètre ou des compétences de l'EPCI (Voir paragraphe V de la présente note).

B/ Dissolution d'un syndicat sans reprise de compétence par un autre EPCI (à fiscalité propre ou non)

La répartition des personnels concernés entre les communes membres intervient en application de l'article L 5212-33 du CGCT et est soumise à l'avis préalable des commissions administratives paritaires compétentes.

Cette répartition ne peut donner lieu à un dégagement des cadres.

Le CGCT ne précisant pas les modalités de répartition des personnels entre les communes membres, il appartient à ces communes de définir en concertation la répartition des personnels. En tout état de cause, l'arrêté préfectoral doit définir les conditions de la dissolution.

Ainsi, les personnels concernés sont nommés dans un emploi de même niveau et en tenant compte de leurs droits acquis.

Les communes qui bénéficient de la répartition des personnels supportent les charges financières correspondantes.

Les communes doivent délibérer pour modifier leur tableau des effectifs et intégrer les agents sans changement de leur situation statutaire

Si les communes ne disposent pas d'emploi de même niveau à proposer aux fonctionnaires concernés, ces derniers sont maintenus en surnombre pendant une année. Au terme de cette année, ils sont pris en charge, selon leur cadre d'emplois, par le CDG ou le CNFPT, dans les conditions prévues aux articles 97 et 97 bis de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984.

Pendant la prise en charge par le CDG ou le CNFPT, la commune affiliée doit verser une contribution égale à :

- pendant les deux premières années, à une fois et demie le montant des traitements bruts versés au fonctionnaire augmenté des cotisations sociales ;
- la troisième année, une fois ce montant augmenté des cotisations sociales ;
- les années suivantes, les trois quart de ce montant augmenté des cotisations sociales.

IV) Transfert du personnel en cas de substitution d'un EPCI à fiscalité propre à un syndicat

La substitution d'un EPCI à un syndicat de type associatif , au sens de l'article [L 5214-21](#) du CGCT selon un périmètre constant, s'effectue dans les conditions prévues par le deuxième alinéa de l'article L 5211-41 du CGCT.

Cet article énonce que « l'ensemble des personnels de l'établissement transformé est réputé relevé du nouvel établissement dans les conditions de statut et d'emploi qui sont les siennes ».

L'avis du CTP doit être sollicité ainsi que celui de la CAP s'il y a un changement de résidence administrative des agents.

V) Devenir du personnel en cas de modification d'un EPCI à fiscalité propre

A/ Extension de compétences et élargissement de périmètre d'un EPCI

L'article [L.5211-17](#) du CGCT prévoit le transfert par les communes de compétences dont le transfert n'est pas prévu par la loi ou par la décision créatrice de l'EPCI.

Ce même article prévoit que le transfert de compétences entraîne de plein droit l'application à l'ensemble des biens, équipements et services publics nécessaires à leur exercice, ainsi qu'à l'ensemble des droits et obligations qui leur sont attachés à la date du transfert, des dispositions des trois premiers alinéas de l'article L 1321-2 et des articles L 1321-3 à 5 du CGCT.

Il en est de même en cas d'élargissement de périmètre d'un EPCI au sens des articles [L 5211-18](#) et [L 5211-41-1](#) du CGCT.

Bien que ces articles concernent des dispositions à caractère patrimonial relatives aux transferts de biens, il n'est pas fait référence expressément au transfert du personnel.

A défaut de précision et sous réserve de l'appréciation du juge, le mécanisme de transfert de personnel prévu à l'article L.5211-4-1 du CGCT semble devoir s'appliquer (Voir chapitre I – Transfert de personnel en cas de création d'EPCI – pour l'application de l'article L.5211-4-1 du CGCT).

B/ Réduction de périmètre d'un EPCI

Dans l'hypothèse d'une réduction de périmètre d'un EPCI, c'est-à-dire lorsqu'une commune se retire d'un EPCI, le CGCT ne comporte aucune disposition relative au personnel. Il convient alors de considérer que le personnel continue de relever de l'EPCI.

Cependant, le retrait d'une commune doit intervenir avec l'accord de l'organe délibérant de l'EPCI ([art.L.5211-19](#)).

Aussi, en pratique, il est probable que le retrait de la commune interviendra après négociation, notamment sur la « reprise » d'une partie du personnel.

Cependant, la reprise du personnel ainsi négociée ne pourra intervenir que dans les conditions de droit commun, à savoir par la voie de la mutation ou de l'intégration directe d'agents « volontaires ».

Quant aux agents non titulaires, le changement de structure suppose un nouvel engagement. La loi n°2010-1563 étend aux structures publiques le dispositif de transfert qui existe entre une structure privée et une collectivité locale (article 14 ter de la loi n°83-634 du 13 juillet 1983).

Ainsi, lorsque l'activité d'une personne morale de droit public, employant des agents non titulaires de droit public, est reprise par une autre personne publique dans le cadre d'un service public administratif, la personne publique bénéficiant du transfert doit proposer à ces agents un contrat de droit public à durée déterminé ou indéterminé selon la nature de l'engagement dont ils sont titulaires.

Cette proposition de contrat reprendra les clauses substantielles de l'engagement en particulier celles qui concernent la rémunération. Le refus des agents d'accepter les modifications de leur contrat résultant du transfert, impose à la personne publique de procéder à leur licenciement, dans les conditions prévues par les textes qui leur seront applicables. Il est important de noter que la négociation et l'accord des parties en présence sont primordiaux.

Annexe : Synthèse des procédures dans un ordre chronologique

Les procédures sont longues notamment en raison de la consultation des instances paritaires.

Ces dernières devront, pour se prononcer, être destinataires d'un dossier complet concernant la situation des fonctionnaires dans leur collectivité d'origine et leur accueil dans l'établissement intercommunal.

Mais cette procédure doit impérativement être respectée sous peine d'annulation par le juge des actes de nomination ou de mise à disposition et même des délibérations.

Il convient donc de respecter les étapes et de débiter la procédure suffisamment tôt dans le temps en informant le personnel concerné et en saisissant les instances paritaires dont l'avis ne lie pas la collectivité mais est cependant obligatoire.

I / TRANSFERTS DE PERSONNEL (Cas de la création – extension d'EPCI)

1. Consultation préalable du Comité Technique Paritaire par la commune et avis du CTP de l'EPCI s'il existe.
2. Consultation des Commissions Administratives Paritaires sur les mises à disposition partielles de l'E.P.C.I. à la commune ou de la commune à l'E.P.C.I., ou si changement de résidence administrative des agents.
3. Délibération de création ou d'adhésion à l'E.P.C.I. (transfert de compétences et de personnels).
4. Délibération de l'E.P.C.I. d'accueil créant les emplois correspondants et déclarations de vacances de ces emplois.
5. Arrêtés de transfert (et arrêtés de mises à disposition avec conventions le cas échéant), 6. Délibération de suppression des emplois transférés par les communes ou EPCI transférant leurs agents.

II/ FUSION

Avant la fusion :

1. Consultation du Comité Technique Paritaire des structures concernées par la fusion.
En effet, la fusion va avoir une incidence directe sur l'organisation générale de l'établissement.
2. Consultation des Commissions Administratives Paritaires compétentes pour les agents qui changeraient de résidence administrative.

Après la fusion :

3. Prise des délibérations relatives au fonctionnement du nouvel établissement créé lors de la première réunion du Conseil (élection du Président, des Vice-présidents, des délégués, délégations, fixation du tableau des effectifs, etc.).
4. Arrêtés de transfert (par le nouvel établissement public employeur).

III/ DISSOLUTION DE SYNDICAT

1. Consultation du CTP par la collectivité qui est dissout.
2. Saisine de la CAP par les communes qui accueillent le ou les agents.
3. Consultation du Comité Technique Paritaire par les communes qui accueillent le ou les agents.

En effet, la dissolution va avoir une incidence directe sur l'organisation générale de la commune ou de l'établissement.

4. Délibération de la commune d'accueil créant les emplois correspondants et déclarations de vacances de ces emplois.
5. Arrêtés de transfert.

Si le même jour, les agents sont transférés à un EPCI, la procédure de transfert prévu à l'annexe 1 s'applique (avis du C.T.P. de la commune sur le transfert des services et des emplois, et avis du CTP de l'EPCI s'il existe, création des emplois au tableau des effectifs,...). Dans ce cas, on admet que les communes n'aient pas à créer les emplois correspondants ni à faire de déclaration de vacance d'emploi.