

Le fil

le bulletin bimestriel d' à propos

Comment fonctionnent les conventions de gestion ?

Alors que le 1^{er} janvier 2020 marque pour les Communautés d'agglomération et de nombreuses communautés de communes l'extension de leurs compétences à l'eau et l'assainissement (et la gestion des eaux pluviales pour les agglomérations), il s'avère que toutes ne seront pas prêtes à cette date pour en assumer pleinement l'exercice. Dans ces conditions, nombre d'entre elles envisagent de recourir, ne serait-ce que pour 1 an, à des conventions de gestion afin de confier certaines tâches aux communes. Il est donc utile de préciser quelques règles à ce sujet.

Avant toute chose, il faut rappeler que, même si ces conventions aboutissent sur certains points à assurer une forme de *statu quo* par rapport à l'organisation antérieure, elles ne remettent pas en cause le transfert : il est imposé par la loi et s'opérera donc de plein droit le 1^{er} janvier. A compter de cette date, il emportera l'ensemble des effets habituels : dessaisissement complet des communes, substitution juridique totale de la communauté, etc. L'utilisation de ces conventions ne constitue ainsi qu'une modalité d'exercice des compétences : au travers de ce cadre, une partie opère pour le compte de l'autre. En pratique, ces conventions s'apparentent donc à des prestations de service, pouvant notamment être passées entre un EPCI et tout ou partie de ses communes membres,



10

Le chiffre

C'est le nombre d'instruments juridiques que présente le « *Guide des coopérations à l'usage des collectivités locales et de leurs groupements* » diffusé cet été par la DGCL. Il offre un panorama très utile dans le contexte des transferts de compétences, et donne un bon aperçu des divers mécanismes utilisables afin de coopérer, dans le cadre d'un EPCI ou en dehors, selon le degré d'intégration souhaité (ponctuel comme par

de façon ascendante (l'EPCI est le prestataire) ou descendante (l'EPCI est le donneur d'ordre).

Leur objet peut être large : le CGCT vise « *la création ou la gestion de certains équipements ou services* » relevant des attributions de la collectivité qui y recourt. Les collectivités disposent donc d'une grande latitude pour déterminer le contenu des conventions et déterminer leur consistance. Dans le contexte actuel, leur objet est souvent de confier aux communes tout ou partie de l'exploitation courante des services, la communauté assumant les missions structurantes.

Deux contraintes importantes doivent toutefois être rappelées :

- la collectivité bénéficiaire des prestations est tenue au remboursement des coûts supportés par l'autre : il s'agit de tracer précisément les coûts supportés par la commune afin d'assurer leur totale couverture, par l'EPCI et/ou par le produit des redevances ou taxes correspondant au service assuré. En effet, conséquence directe du transfert, elle n'est plus fondée à supporter des charges liées à l'exercice de la compétence et ne peut non plus tirer une rémunération de cette activité (au-delà du strict remboursement des charges). Chaque euro engagé doit donc lui être remboursé. Le CGCT ne fixe aucune règle sur ce point pour les conventions descendantes, lorsque la commune est le prestataire de l'EPCI. On peut toutefois noter que pour les conventions ascendantes, lorsque l'EPCI est prestataire, le CGCT impose à celui-ci de tenir un budget annexe pour les dépenses de fonctionnement et de traiter les investissements comme des opérations sous mandat. Faut-il par parallélisme retenir la même approche lorsque la commune est prestataire ? Cette hypothèse crée parfois un malentendu : certaines communes l'associent avec le pouvoir de fixation des tarifs, par analogie avec la situation qui prévaut avant transfert. Tel n'est toutefois pas le cas : cela relève de l'EPCI, désormais seul compétent, et quand bien même la convention peut confier à la commune le recouvrement des factures, celle-ci se contente d'appliquer le montant des redevances et participations fixées par lui. Ce budget annexe est donc l'outil de la transparence comptable, pas une survivance de l'organisation passée ni un contournement du transfert. Une autre solution peut passer par la tenue d'une comptabilité analytique par la commune, ce qui peut s'avérer fastidieux si telle n'est pas son habitude.
- la passation de la convention descendante ne dégage pas l'EPCI de sa responsabilité : le transfert lui a donné la compétence et la commune, en tant que prestataire, intervient pour son compte. C'est donc

exemple les fonds de concours, ou pérennes comme par exemple les services communs).

Source : *Guide de la DGCL*



La décision

Lors d'un transfert de compétence à un EPCI, le CGCT prévoit que « *les fonctionnaires territoriaux et agents territoriaux non titulaires qui remplissent en totalité leurs fonctions dans un service ou une partie de service transféré* » lui sont transférés. Quant aux agents qui exercent pour partie seulement dans le service transféré, le transfert *peut* leur être proposé par l'EPCI ; dans le cas contraire, ils demeurent agents communaux.

En présence de règles différentes, il y a donc un enjeu à déterminer la consistance de l'activité des agents : relève-t-elle totalement ou partiellement des compétences transférées ? Ce type de situation se traitant plutôt localement, le contentieux en la matière est rare.

La Cour administrative d'appel de Nantes a ainsi été saisie d'une affaire dans laquelle, à la faveur du transfert d'une compétence tourisme et patrimoine rural à une

bien de lui que relève l'organisation du service, et les carences dans ce domaine pourront lui être reprochées si elles sont la cause d'un dommage, ainsi que l'a rappelé la Cour administrative de Lyon.

Jusqu'à présent, les services de contrôle de légalité ont été vigilants quant à la durée de telles conventions lorsque, par leur étendue, elles aboutissent à maintenir une organisation très proche de celle qui prévalait avant le transfert et peuvent donc s'interpréter comme une forme de contournement de celui-ci : ils exigent souvent une durée de 1 an ou 2, faisant de ces conventions un mécanisme de transition.

En pratique, recourir dans la durée à une telle organisation paraît de toute façon peu compatible avec le fonctionnement fluide et efficace d'un service d'eau ou d'assainissement communautaire.

Désormais, les regards se tournent vers le projet de loi « Engagement et proximité » qui envisage d'ouvrir les conventions de délégation de compétence à l'exercice de tout ou partie des compétences eau et assainissement. Bien qu'il s'agisse d'un outil juridique différent des conventions de gestion, il aboutirait à un résultat similaire, probablement élargi et plus pérenne, dans lequel les communes opéreraient au nom et pour le compte de l'EPCI. La promotion de ce dispositif par l'Etat traduit-elle un assouplissement général, présageant d'une moindre rigueur des services de contrôle de légalité lorsqu'ils seront saisis de conventions de gestion ?

Sources : pour les CC article L.5214-16-1 du CGCT ; pour les CA combinaison des art. L.5216-7-1 et L.5215-27 du CGCT ; art. L.5211-56 du CGCT. CAA Lyon, 27/02/1990, n°89LY01005, COURLY

Un EPCI peut-il exploiter un ouvrage hors de son périmètre ?

Dans le cadre des transferts de compétences et des recompositions intercommunales, il n'est pas rare que se pose la question de l'intervention d'un EPCI hors de son périmètre. Un cas courant est celui d'un forage ou d'une station d'épuration appartenant à un EPCI et qui, suite au retrait de l'une de ses communes membres, se trouve désormais à l'intérieur du périmètre de l'EPCI voisin que celle-ci a rejoint.

Le principe de spécialité territoriale, selon lequel une collectivité est uniquement compétente dans les limites de son périmètre, se trouve alors malmené.

Le Conseil d'Etat a admis de longue date qu'une commune puisse gérer ou constituer un patrimoine situé hors de son

Communauté de communes, un maire avait pris un arrêté prononçant le transfert du directeur du patrimoine, du tourisme et des relations extérieures ; celui-ci a contesté cette décision arguant qu'il ne remplissait pas en totalité ses fonctions dans le service transféré.

En l'absence d'indications dans les textes, la Cour a utilisé la méthode dite « du faisceau d'indices » : elle a examiné tous les éléments de fait portés à sa connaissance par les parties pour construire son appréciation. En l'occurrence, elle a raisonné par la négative, constatant qu'il ne ressortait pas du dossier que les autres activités de cet agent étaient de très faible importance, ni qu'elles étaient exercées sans sa participation ou hors de son contrôle. Dès lors, l'ensemble de ces autres tâches n'étant pas marginales, il ne pouvait être considéré qu'il remplissait la totalité de ses fonctions dans le service transféré. L'arrêté du maire a donc été annulé.

En l'absence de jurisprudence d'intervention du Conseil d'Etat ou solidement fondée sur plusieurs décisions, il faut se garder de sur-interpréter cet arrêt ; on peut toutefois présumer que le transfert automatique d'un agent pourrait sans doute être admis même s'il n'exerce que la quasi-totalité de ses fonctions dans le service transféré, le reste

périmètre, à la condition qu'elle ne dispose pas sur son propre territoire de terrains susceptibles de permettre la réalisation des projets dont elle a la charge ou présentant la même aptitude à recevoir l'ouvrage. Cette exception, formulée initialement dans un dossier concernant une commune, a depuis été transposée aux EPCI. Pour ces derniers, une condition préalable doit évidemment être satisfaite : le projet qui nécessite cette intervention « hors périmètre » doit bien sûr relever de l'exercice d'une de leurs compétences statutaires.

En cas de contentieux, c'est donc une appréciation au cas par cas qui va permettre au juge de vérifier si dans le dossier qui lui est soumis, l'impossibilité alléguée lui paraît constituée. A défaut, cela constitue un excès de compétence qui fonde l'annulation de la délibération contestée.

Sources : CE 6/03/1981, n°00120, Association de défense des habitants du quartier de Chèvre Morte ; CAA Douai, 13/09/2004, n°04DA00046, CA du Soissonnais c/ Cnes de Chaudun et Ploisy ; CAA Lyon 9/12/2014, n°13LY01946, Communauté de communes Issoire Communauté

demeurant marginal.

Sources : article L.5211-4-1 du CGCT ; CAA Nantes 9/02/2007, n°06NT00758, Commune de Vierzon



Copyright © 2019 à propos. Tous droits réservés.



[désinscription](#) | [modification des paramètres](#) | [transfert à un\(e\) ami\(e\)](#)