Fédération Nationale
des Centres de Gestion
de la Fonction Publique Territoriale

CONSEQUENCES DES FUSIONS ET EXTENSIONS DES ETABLISSEMENTS PUBLICS DE COOPERATION INTERCOMMUNALE SUR LES PERSONNELS EMPLOYES PAR CES ETABLISSEMENTS

DECEMBRE 2016

Les fusions tout comme les mutualisations ou transferts supposent une attention particulière à porter aux questions liées au devenir des agents.
Il convient de les associer au maximum à la mise en place de la fusion en évaluant le plus tôt possible son impact sur les personnels afin d'une part, d'évoquer avec ces derniers les changements et d'autre part, d'éviter toute difficulté ultérieure en mentionnant de façon transparente le projet d'organisation du nouvel EPCI. Cette communication doit être adaptée sur le fond, la forme et dans le temps.

La mise en place du nouvel EPCI nécessite de s'interroger sur :

- les postes budgétaires (reprise des personnels, organigramme, tableau des effectifs…)
- le temps de travail (cycles, horaires, congés, CET, autorisations d'absence, heures supplémentaires, temps partiel…)
- la rémunération et notamment l'évolution des régimes indemnitaires, les avantages en nature, l'action sociale, la protection sociale complémentaire…
- le dialogue social et le fonctionnement des instances paritaires
- la santé et la sécurité au travail (la désignation des assistants et conseillers de prévention, le document unique, les autorisations et les habilitations, la médecine professionnelle, le fonctionnement des instances médicales…)
- la gestion des contrats et des conventions (contrats d'assurance et de mutuelle, conventions de mise à disposition, affiliation ou adhésion au centre de gestion, prestataires de service…)
- la réorganisation des services (les fiches de poste, l'encadrement, le plan de formation, la mise en œuvre d'une politique RH, GPEEC, gestion des procédures administratives, gestion du parc informatique, des logiciels, du patrimoine, des matériels, lien avec les autres acteurs de la scène publique locale…).

L'aspect managérial ne doit pas être négligé et, au moment de la réflexion sur la fusion, il est nécessaire de faire la photographie de l'ensemble des postes et emplois des communautés ainsi qu'un bilan de l'organisation RH.
Un état des situations individuelles est indispensable également, ces différents outils permettant d'élaborer la cartographie des effectifs et des métiers.

Les fusions intercommunales

Les procédures de fusion applicables

Deux procédures de fusion existent

1/ La procédure de droit commun (article L 5211-41-3 CGCT), s'applique à tout moment. L'initiative est quadruple : communale, intercommunale, préfectorale ou de la CDCI. Dans un délai de 3 mois, l'avis simple des EPCI fusionnés et l'accord de la majorité qualifiée des communes concernées (soit les deux tiers des communes représentant la moitié de la population, ou l'inverse, incluant au moins un tiers des communes de chaque EPCI fusionné) sont ensuite requis sur :
- l'arrêté de périmètre (accompagné d'un rapport explicatif et d'une étude d'impact budgétaire et fiscale)
- les statuts de l'EPCI et la représentation des communes.

La CDCI se prononce ensuite dans un délai de 2 mois et, in fine, la fusion peut être prononcée par le préfet.

2/La procédure de fusion dérogatoire (article 35-III de la loi NOTRe du 7 août 2015), dont le formalisme a été considérablement allégé par rapport à la procédure de droit commun, et qui avait vocation à s'appliquer à compter de la publication du SDCI (lequel devait lui-même être adopté au plus tard le 31 mars 2016) et jusqu'au 15 juin 2016.

Seul le préfet est compétent pour initier la procédure dérogatoire, au contraire de la procédure de droit commun. Le formalisme est réduit : nul besoin, ni d'un rapport explicatif, ni d'une étude d'impact budgétaire et fiscale, ni d'un projet de statuts.

Comme dans une fusion de droit commun, peuvent être incluses dans le projet de périmètre de fusion les communes membres des EPCI appelés à fusionner, ainsi que d'autres communes, membres ou non d'un EPCI à fiscalité propre (article 35 § 3 loi Notre).
Pour ces dernières, une fois les consultations opérées, l'arrêté final portant création, par fusion, du nouvel EPCI emportera retrait de plein droit des communes des EPCI dont elles étaient membres (dans la procédure de droit commun, le mécanisme est le même, mais il faut l'accord des communes).
Si le projet préfectoral est prévu au SDCI, l'arrêté de périmètre est notifié directement aux EPCI et communes intéressés en vue de leur consultation dans un délai de 75 jours.
Comme dans la procédure de droit commun, les EPCI concernés ne sont consultés que pour avis simple.

En revanche, pour les communes, la majorité qualifiée est allégée par rapport au droit commun de la fusion. Au terme du délai de 75 jours (délai au terme duquel le silence vaut acceptation), l'accord des communes incluses dans le périmètre de fusion est réputé acquis en cas d'avis favorable de la moitié de celles-ci représentant la moitié de la population totale.
Cette majorité doit comprendre la commune la plus nombreuse, dans le cas où la population de celle-ci représente au moins un tiers de la population totale concernée.

Si les communes se prononcent, pendant ce délai, sur la composition du conseil communautaire, la majorité qualifiée est différente : deux tiers au moins des communes représentant plus de la moitié de la population, ou l'inverse, cette majorité devant inclure la commune dont la population est la plus nombreuse, si elle est supérieure au quart de la population.

Le mécanisme « d'opposition constructive » de la CDCI

Le mécanisme qualifié usuellement *« d'opposition constructive »* permet à la CDCI d'imposer au préfet des modifications au projet de périmètre, c'est-à-dire d'ajouter ou d'ôter des communes au périmètre de fusion proposé par le préfet.
Ce mécanisme suppose, sur la forme, une décision adoptée à la majorité des deux tiers des membres de la CDCI, qui s'impose alors au préfet.
Il peut s'appliquer dans la procédure de fusion de droit commun (article L 5211-41-3 CGCT) et dans le cadre de la procédure dérogatoire, à deux stades :
- si le préfet propose un projet qui diffère de celui du SDCI
- et s'il utilise la procédure du « passer-outre ». Dans les deux cas la CDCI a un mois pour statuer.

La procédure du passer-outre

La procédure dite du *« passer-outre »* peut être mise en œuvre par le préfet dès l'instant où l'accord de la majorité qualifiée des communes n'a pu être recueilli.

Dans ce cas, si toutes les consultations exigées en amont par la loi ont été opérées, le préfet peut poursuivre la procédure en respectant un formalisme minimum : arrêté motivé pris avant le 31 décembre 2016 et consultation de la CDCI, qui dispose d'un délai d'un mois pour rendre son avis (le silence vaut avis favorable) et éventuellement faire jouer le mécanisme *« d'opposition constructive »*.

Si le projet de fusion du préfet diffère de celui du SDCI, la CDCI doit émettre un avis favorable pour que la procédure soit poursuivie et, si le projet est conforme au SDCI, elle doit émettre un avis simple.
Préalablement à son avis, la CDCI peut entendre les maires et présidents d'EPCI intéressés.
Suite à la consultation de la CDCI, le préfet peut achever la procédure, par arrêté obligatoirement motivé et adopté avant le 31 décembre 2016.

La mise en place de l'organe délibérant

Dans un premier temps, entre la date à laquelle est juridiquement créé l'EPCI issu de la fusion (généralement le 1er janvier 2017) et la date de la séance d'installation du nouvel EPCI (au plus tard le vendredi de la 4e semaine suivant la fusion, soit au plus tard le vendredi 27 janvier 2017), il est mis en place un conseil *« de transition »*, dont la composition et les pouvoirs sont fixés par la loi (Article L 5211-41-3 V CGCT).

Les conseillers communautaires (ou métropolitains), en fonction avant la fusion, le restent jusqu'à la séance d'installation, et la présidence de l'EPCI fusionné est assurée par le doyen des présidents d'EPCI ayant fusionné.

Le conseil de l'EPCI issu de la fusion est composé conformément aux règles du droit commun posées par l'article L 5211-6-1 du CGCT, qui prévoit le principe d'une représentation de chaque commune en fonction de la population, sur la base d'un nombre de sièges fixé par un tableau en fonction de la population totale de l'EPCI et d'une répartition opérée entre les communes à la représentation proportionnelle à la plus forte moyenne.

Si la méthode légale s'impose aux communautés urbaines et aux métropoles, les communautés de communes et d'agglomération peuvent recourir aux *« accords amiables »*.

Pour les communes de moins de 1 000 habitants, entre deux renouvellements des conseils municipaux ce sont les règles de l'article L 5211-6-2 du CGCT qui s'appliquent. Ainsi, les conseillers communautaires de celles-ci sont désignés de plein droit, suivant l'ordre du tableau.

Dans les communes de 1 000 habitants et plus, si une commune a le même nombre de sièges qu'avant la fusion, les conseillers auparavant élus restent en fonction. Si elle dispose de plus de sièges, il en va de même ; les conseillers supplémentaires sont élus par le conseil municipal parmi ses membres, via une élection au scrutin de liste à un tour, avec parité alternative et liste bloquée. La répartition des sièges entre les listes est opérée à la représentation proportionnelle à la plus forte moyenne. Si une commune dispose de moins de sièges qu'avant la fusion, ses conseillers communautaires sont élus, par le conseil municipal de cette dernière, au sein des conseillers communautaires *« sortants »*, au scrutin de liste à un tour, avec liste bloquée.

Les compétences et moyens de l'EPCI issu de la fusion

L'EPCI issu de la fusion dispose d'un délai de deux ans à compter de son entrée en vigueur pour définir l'intérêt communautaire.

Dans les trois catégories de communautés et les métropoles, il est défini par simple délibération du conseil communautaire, statuant à la majorité des deux tiers.

Durant la période comprise entre l'entrée en vigueur de la fusion et cette nouvelle définition de l'intérêt communautaire, les définitions préexistantes, adoptées par les EPCI existant avant la fusion, sont maintenues dans les anciens périmètres de ceux-ci.

Dans le cas particulier d'une fusion, l'ensemble des compétences légales obligatoires sont obligatoirement dévolues à l'EPCI issu de la fusion. Quelle que soit la procédure de fusion applicable, de droit commun ou dérogatoire, les compétences facultatives peuvent faire l'objet d'une restitution totale ou partielle dans un délai de 2 ans à compter de l'entrée en vigueur de la fusion.

Les compétences légales optionnelles des EPCI préexistants peuvent également être restituées (sous réserve bien sûr de ne pas remettre en cause le nombre de compétences optionnelles devant être légalement exercées par l'EPCI issu de la fusion), mais suivant des délais différents : s'il s'agit d'une procédure de fusion de droit commun, ce délai est de 3 mois, mais s'il s'agit d'une procédure dérogatoire, ce délai est d'un an.

Même s'il n'est pas prévu de procédure spécifique d'extension des compétences concomitante à la fusion, une telle procédure peut néanmoins s'accompagner du transfert de nouvelles attributions au profit de l'EPCI issu de la fusion, notamment : lorsqu'il y a un changement de catégorie d'EPCI, pour fusionner au sein d'un EPCI où la loi a prévu un plus grand nombre de compétences. Les services de l'Etat avaient précisé que ces dispositions permettaient que *« la fusion d'EPCI et la transformation en une nouvelle catégorie peuvent être conduites dans le cadre de la même procédure et faire l'objet d'un seul arrêté »*.

En cas de fusion (article L 5211-41-3 CGCT, article 35 III § 10 de la loi Notre du 7 août 2015), le nouvel EPCI est substitué aux anciens dans l'ensemble de leurs droits et obligations, notamment contractuels.

En cas de transfert, en même temps que la fusion, de nouvelles compétences, les contrats en cours correspondant à ces dernières, sont automatiquement transférés et exécutés dans les conditions initiales, par l'EPCI, cette substitution n'entraînant aucun droit à résiliation ou à indemnisation pour le cocontractant, toute résiliation anticipée par l'EPCI, pour un motif d'intérêt général, entraînant un droit à indemnisation pour le cocontractant.

Changement d'employeur et reprise des agents

Lorsque deux EPCI dont l'un au moins est à fiscalité propre fusionnent, l'ensemble des personnels intercommunaux est réputé relever de l'EPCI issu de la fusion.
Cela signifie que les agents relèvent automatiquement, c'est-à-dire par le seul effet de la fusion, de l'EPCI issu de ladite fusion.

L'article L 5211-41-3 du code général des collectivités territoriales garantit que *« l'ensemble des personnels des EPCI 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, tous les agents bénéficient d'une protection statutaire - ou contractuelle - dans leur emploi, leur rémunération et leurs avantages au moment de la fusion.
Dans le cadre du processus de fusion, le respect des droits et obligations statutaires - ou contractuels – des agents doit être garanti.

Chaque EPCI d'origine se doit d'accompagner les agents dans la réorganisation des services en amont de la fusion dans un premier temps, lors de sa mise en œuvre dans un second.

Les agents des anciennes communautés de communes relèvent d'un seul et même employeur, le nouvel EPCI.

Les agents mis à disposition par les communes membres des anciens EPCI sont mis à disposition de l'EPCI unique issu de la fusion au besoin, si ses compétences le nécessitent.

Le nouvel établissement dresse, dans un souci de bonne gestion, un nouvel arrêté ou un avenant au contrat constatant la fusion des EPCI.

Il est possible de prendre :
- soit un arrêté collectif portant affectation suite à une fusion d'EPCI
- soit un arrêté individuel portant affectation suite à une fusion d'EPCI.

L'arrêté préfectoral doit en principe obligatoirement contenir une mention explicite du transfert de l'intégralité du personnel employé par chaque organisme fusionné qui est rattaché à la nouvelle personne morale créée. En cas de transfert partiel, les services ou les agents concernés doivent être énumérés.

Les personnels des anciens EPCI relèvent du nouvel EPCI dans les conditions de statut et d'emploi qui étaient les leurs.

En cas de transfert de nouvelles compétences accompagnant la fusion, les agents exerçant en totalité leurs fonctions dans le service transféré relèvent de l'EPCI, ce transfert étant formalisé par décisions conjointes de ce dernier et de la commune, après avis simple des comités techniques compétents (article L 5211-4-1 I CGCT), qui peut intervenir après l'arrêté portant transfert de compétences, et donc après l'arrêté de fusion.

Pour les agents exerçant en partie leurs fonctions dans le service transféré, le transfert au sein de l'EPCI peut leur être proposé ; en cas de refus, ils sont, de plein droit, mis à disposition de l'EPCI, dans des conditions fixées par convention, après avis simple des comités techniques.

La décision de transfert automatique des agents communaux totalement affectés à l'exercice d'une compétence transférée à l'EPCI est assortie d'une fiche d'impact décrivant les effets du transfert sur l'organisation et les conditions de travail, ainsi que sur la rémunération et les droits acquis des fonctionnaires et des agents territoriaux contractuels concernés.

Un arrêté individuel de nomination par voie de transfert est pris par l'EPCI d'accueil pour chaque agent et joint à son dossier. L'autorité territoriale de l'EPCI issu de la fusion assure, en tant que nouvel employeur, le pouvoir hiérarchique sur les agents affectés au nouvel établissement.

Le tableau des effectifs du nouvel établissement fusionné est à adapter et à présenter en comité technique.

Quel que soit le statut de l'agent (titulaire, contractuel, stagiaire), si celui-ci est placé au moment du *« transfert »* en congé maladie (congé maladie ordinaire, congé longue maladie, congé longue durée, temps partiel thérapeutique, grave maladie), en maternité ou en mise à disposition, ces positions n'auront aucune incidence sur la situation administrative de l'agent. Il en est de même pour le temps partiel, le congé parental, le détachement, dont les conditions ne sont pas modifiées.

Le cas des agents contractuels

Les agents contractuels conservent la nature de leur engagement (CDD ou CDI) en vigueur lors de la fusion.

Le changement d'employeur peut se matérialiser par un avenant au contrat (l'agent exerçant sous l'autorité d'un autre employeur).

Les contrats sont exécutés dans les conditions antérieures jusqu'à leur échéance, sauf accord contraire des parties.

Selon l'article 14 ter de la loi n°83-634 du 13 juillet 1983, les services effectués par un agent contractuel dans son ancienne collectivité sont assimilés à des services effectués au sein de sa nouvelle entité employeur. En d'autres termes, il conserve l'ancienneté dont il disposait avant son transfert.

La durée du contrat initial continue de s'écouler s'il n'y a pas de modification substantielle des termes du contrat au niveau des conditions de travail. En pratique, vu qu'il s'agit d'un transfert de personnel, rien ne devrait être modifié en ce qui concerne le contrat des agents déjà en poste (durée restante, rémunération, conditions de travail…). Si des situations très particulières se présentent, on peut envisager des avenants au contrat ou l'opportunité d'en signer un nouveau pour les situations à venir (après le terme de l'engagement).

En cas de modification substantielle des clauses du contrat, celle-ci fera potentiellement naître un nouveau contrat si la loi le permet au vu des motifs de recrutement des contractuels et des durées maximales prévues par les textes (*articles 3 et suivants de la loi n°84-53 du 26 janvier 1984*).

La solution la plus sécurisée juridiquement est toutefois de laisser le contrat s'écouler dans les mêmes termes pour la durée restante. La question ne se pose donc pas pour le moment initial du transfert, mais plutôt pour les éventuels renouvellements de contrat qui suivront, qui devront s'effectuer dans les conditions régulières prévues par la loi n°84-53 du 26 janvier 1984.

Bien que la jurisprudence offre des pistes de réflexion sur la notion de clause substantielle du contrat, l'appréciation tient au cas par cas. Voici les principaux critères à retenir, sachant que, selon le degré de modification, une clause sera considérée comme substantielle ou non. Il convient donc de croiser ces critères qui constituent un faisceau d'indices. Peuvent être identifiées comme clauses substantielles du contrat :

- La durée du contrat : déterminée ou indéterminée
- la rémunération
- les principales missions confiées à l'agent…

Le devenir des agents en cas de restitution de compétences

Après une fusion d'EPCI intervenue dans le cadre la mise en œuvre du schéma départemental de coopération intercommunale (SDCI) prévu par la loi NOTRe, les compétences obligatoires transférées par les communes aux EPCI existant avant la fusion continuent d'être exercées par le nouvel EPCI sur l'ensemble de son périmètre. En revanche, la loi prévoit la possibilité de restitution, aux communes membres, des compétences optionnelles ou supplémentaires.

Si le conseil communautaire décide la restitution de compétences optionnelles ou supplémentaires, l'EPCI est dessaisi des compétences et les communes membres exercent à nouveau celles-ci.

Cette restitution entraîne la reprise des biens et du personnel mis à disposition par les communes, la répartition des actifs et passifs communautaires liés à cette compétence restituée ainsi que l'ensemble des droits et obligations qui s'y rattachent, et la répartition du personnel affecté au service restitué.

Une compétence qui était exercée à l'échelle intercommunale peut être ainsi reprise par chaque commune qui redevient compétente et donc engagée vis-à-vis des cocontractants éventuels (emprunts, prestations de service…). Une répartition des biens et des personnels est à établir.
Afin de garantir une continuité de service il peut y avoir pertinence à poursuivre l'action à l'échelle de plusieurs communes qui peuvent alors s'organiser par conventions (mutualisation, prestation, entente…) ou, le cas échéant, avoir recours à un syndicat intercommunal. Mais la création de celui-ci est toutefois encadrée par le SDCI, et n'est principalement envisageable que pour des services à la population en matière scolaire, d'enfance et sociale.

Dans le cas d'un syndicat celui-ci est amené à reprendre la compétence ainsi que l'ensemble des moyens, droits et obligations qui l'accompagnent, restitués par la communauté fusionnée.

Concernant le devenir des agents :

- pour les agents des communes jusqu'alors mis à disposition de la communauté, la mise à disposition prend fin

- pour les agents de la communauté entièrement affectés à la mise en œuvre des compétences restituées : la répartition des agents est décidée par convention conclue entre le nouvel EPCI et ses communes membres

- pour les agents de la communauté jusqu'alors affectés en partie seulement à la mise en œuvre des compétences restituées : ils sont affectés au sein du nouvel EPCI selon leur grade ou leur niveau de responsabilité.

Le dialogue social

Le dialogue social est essentiel pour garantir l'adhésion des agents à la culture que la nouvelle intercommunalité va devoir construire sur le plan de l'organisation du travail (temps et conditions de travail, avantages indemnitaires et sociaux…).

Préalablement à la fusion, des mesures doivent être engagées afin de favoriser le dialogue social, d'accompagner le changement et anticiper les conséquences de la fusion, telles que :

- soumettre pour avis aux comités techniques au centre de gestion, les implications du projet de fusion sur l'organisation des services

- informer régulièrement les organisations syndicales de l'avancée du dispositif envisagé

- préparer la mise en place des instances de concertation de dialogue social de l'EPCI issu de la fusion.

La reprise de l'ensemble des agents dans l'EPCI issu de la fusion n'est pas soumise à l'avis des CAP compétentes dans la mesure où l'article L 5211-41-3 du CGCT garantit à tous les agents une protection dans leur emploi, leur carrière, leur rémunération et leurs avantages.
Toutefois, dans l'hypothèse où la fusion induit une réorganisation des emplois, la CAP de l'EPCI issu de la fusion devra être avisée des changements de résidence ou des modifications de situations individuelles des agents.

A la fusion des communautés, une période transitoire s'ouvre.

En effet, les instances paritaires des communautés fusionnées ne sont pas représentatives du nouvel EPCI. Celui-ci devra donc se doter de ses propres instances pour assurer l'exercice du dialogue social.

Les CAP

Selon les cas, la CAP peut être instituée soit au niveau local, au sein de l'EPCI issu de la fusion, soit au niveau du centre de gestion si l'établissement se situe en-deçà du seuil d'affiliation de 350 agents.

Il faut distinguer 3 situations :

- les établissements publics obligatoirement affiliés à un CDG, pour lesquels la CAP est placée auprès du centre

- les établissements affiliés de manière volontaire à un centre de gestion : ils peuvent choisir, à la date de leur affiliation, soit de relever des CAP placées auprès du CDG, soit d'assurer eux-mêmes le fonctionnement de leurs propres commissions.

Le choix d'assurer eux-mêmes le fonctionnement peut porter soit sur la totalité des CAP, soit sur certaines d'entre elles (article 39 du décret n°89-229 du 17 avril 1989)

En cas d'affiliation volontaire, une délibération en ce sens doit être prise par l'assemblée délibérante de l'EPCI. Celle-ci précisera si l'intercommunalité souhaite conserver sa propre CAP.

- les établissements non affiliés qui ont leurs propres CAP.

Si l'EPCI affilié volontaire souhaite disposer d'une CAP qui lui soit propre ou en cas de non-affiliation, des élections professionnelles devront être organisées.

Les comités techniques

Un comité technique est obligatoirement créé dans chaque établissement employant au moins 50 agents.

Si l'EPCI emploie moins de 50 agents, il dépend du comité technique du centre de gestion. Aucune formalité particulière ne sera mise en œuvre.

S'il emploie plus de 50 agents, il convient de créer un CT.

L'élection du nouveau CT intervient lors du renouvellement général, sauf si l'événement générateur de la nécessité de créer un nouveau comité intervient dans les 2 ans et 9 mois suivant le dernier renouvellement général (soit jusqu'à septembre 2017). Dans ce cas, l'élection a lieu à une date fixée par l'autorité territoriale, après consultation des organisations syndicales représentées au comité technique ou, à défaut, des syndicats ou sections syndicales qui ont fourni à l'autorité territoriale les informations relatives à leurs statuts et à la liste de leurs responsables.

Une délibération de l'assemblée délibérante est nécessaire pour fixer le nombre des membres du nouveau CT.
En cas d'instauration d'un comité technique entre deux renouvellements généraux, la durée du mandat des représentants du personnel siégeant dans ce nouveau comité prend fin lors du prochain renouvellement général.
Même si l'EPCI a procédé à des élections en 2017, les mandats prendront fin en décembre 2018 lors du renouvellement général.

Les CHSCT

La création d'un ou de plusieurs CHSCT est obligatoire dans chaque établissement employant au moins 50 agents.

Dans les collectivités territoriales et les établissements publics de moins de 50 agents, les missions du CHSCT sont exercées par le comité technique dont relèvent ces collectivités et établissements (CT constitué au sein du CDG).

Si la fusion entraîne le dépassement du seuil des 50 agents, la nouvelle entité devra penser à la mise en œuvre de ses propres instances que sont le CT et le CHSCT.

Les CCP

Les commissions consultatives paritaires traitent les décisions individuelles prises à l'égard des agents contractuels et toute question d'ordre individuel concernant leur situation professionnelle.

Elles sont créées dans chaque collectivité territoriale ou établissement public. Lorsque la collectivité ou l'établissement est affilié à un centre de gestion, la commission consultative paritaire est placée auprès du centre de gestion. Lorsque l'affiliation n'est pas obligatoire, la collectivité ou l'établissement peut décider d'assurer lui-même le fonctionnement de la commission consultative paritaire, à la date de son affiliation ou à la date de la création de la commission consultative paritaire.

Les dispositions relatives à la composition, aux modalités d'élection et de désignation des membres, à l'organisation, aux compétences et aux règles de fonctionnement des commissions consultatives paritaires sont définies par le décret n°2016-1858 du 23 décembre 2016.

Le nouvel EPCI devra créer sa propre commission consultative paritaire ou recourir à celle du CDG en cas d'affiliation à l'issue des élections professionnelles de 2018.

Mandat des représentants du personnel au sein des anciennes instances paritaires

Les mandats des représentants des personnels auprès des instances placées auprès des EPCI d'origine ne peuvent subsister dans l'EPCI issu de la fusion.
Les mandats prennent fin avec la disparition de l'établissement.

Aucune continuité n'est prévue par la loi NOTRe pour les instances paritaires.
Aussi, il est ainsi conseillé que soient organisées au plus vite de nouvelles élections professionnelles.
Toutefois, afin de conserver une certaine continuité de l'établissement, il peut être envisagé de poursuivre le dialogue social au sein du nouvel EPCI, de manière informelle, avec l'ensemble des organisations syndicales représentatives dans les anciens EPCI.

Droit syndical

L'obligation de mettre des locaux à la disposition des organisations syndicales s'impose aux collectivités et établissements publics locaux de plus de 50 agents (*CE, 20 janvier 1988, n°63719*).

Pour les autres collectivités, cette obligation est remplie par le centre de gestion.

Pour les collectivités et établissements employant plus de 500 agents permanents, un local distinct est obligatoirement mis à disposition des organisations syndicales ayant une section locale dans la collectivité ou l'établissement et étant représentées au comité technique local.

Sont pris en compte les fonctionnaires, stagiaires et titulaires, et les agents contractuels de droit public ou privé de la collectivité, sans ses établissements, à l'exception des fonctionnaires mis à disposition d'une autre administration. Les fonctionnaires accueillis en détachement ou mis à disposition de la collectivité par un autre organisme sont comptabilisés (circulaire ministérielle du 20 janvier 2016).

L'EPCI issu de la fusion dont l'effectif est supérieur à 50 agents devra mettre à disposition un local à disposition des organisations syndicales. Pour celui qui emploie plus de 500 agents, il conviendra de prévoir un local par organisation.

Il existe deux conditions cumulatives pour pouvoir bénéficier de locaux :

- avoir une section syndicale constituée dans la collectivité ou l'établissement
- être représenté au comité technique local ou au Conseil supérieur de la fonction publique territoriale.

En vertu de l'article 4 du décret n°85-397 du 3 avril 1985, les locaux comportent les équipements indispensables à l'exercice de l'activité syndicale (mobilier, téléphone, matériel informatique, abonnement internet).

Les conséquences de la modification de certaines strates

La modification de la strate démographique, que ce soit en termes d'agents ou en termes de population, peut avoir des conséquences qu'il ne faut pas négliger.

L'EPCI COMPTE PLUS DE 350 AGENTS
L'IMPACT SUR LES MODALITES D'AFFILIATION AU CENTRE DE GESTION

L'article 15 de la loi n°84-53 du 26 janvier 1984 énonce que *« sont obligatoirement affiliés aux centres de gestion les communes et leurs établissements publics qui emploient moins de trois cent cinquante fonctionnaires titulaires et stagiaires à temps complet ».*

L'EPCI EMPLOIE PLUS DE 20 AGENTS
L'IMPACT SUR LES CONDITIONS D'EMPLOI DES TRAVAILLEURS HANDICAPES

À partir de 20 agents, chaque collectivité ou établissement doit employer, à temps plein ou à temps partiel, des travailleurs handicapés dans la proportion de 6% au moins de l'effectif total du personnel. Les effectifs sont calculés au 1er janvier de l'année n-1.

L'EPCI peut s'acquitter de son obligation d'emploi de personnes handicapées de plusieurs manières :

- en recrutant des personnes handicapées
- en signant des contrats de fournitures de sous-traitance ou de prestations de service avec les entreprises du secteur protégé ou adapté ;
- en versant une contribution annuelle au fonds pour l'insertion des personnes handicapées.

L'EPCI COMPTE PLUS DE 50 AGENTS
L'IMPACT SUR L'ORGANISATION DES INSTANCES PARITAIRES

L'EPCI devra obligatoirement créer :

- un comité technique
- un comité d'hygiène et sécurité

LA STRATE DEMOGRAPHIQUE DE L'EPCI DEPASSE 1 000 HABITANTS
L'IMPACT SUR LES CONDITIONS D'EMPLOI DES AGENTS CONTRACTUELS

Si la strate de l'établissement ne modifie pas les conditions de création de poste budgétaire, en revanche, elle modifie les conditions d'emploi et les modalités de gestion des contractuels.

Des emplois permanents peuvent être occupés de manière permanente par des agents contractuels dans les cas suivants :

- Pour les emplois de secrétaire de mairie des communes de moins de 1 000 habitants (exemple, adjoint administratif de 1ère classe faisant fonction de secrétaire de mairie) et de secrétaire des groupements composés de communes dont la population moyenne est inférieure à ce seuil

- Pour les emplois à temps non complet des communes de moins de 1 000 habitants et des groupements composés de communes dont la population moyenne est inférieure à ce seuil, lorsque la quotité de temps de travail est inférieure à 50% d'un temps complet

- Pour les emplois des communes de moins de 2 000 habitants et des groupements de communes de moins de 10 000 habitants dont la création ou la suppression dépend de la décision d'une autorité qui s'impose à la collectivité ou à l'établissement en matière de création, de changement de périmètre ou de suppression d'un service public (agent relevant du cadre d'emplois des adjoints administratifs territoriaux dans une agence postale, cadre d'emplois des ATSEM).

Les agents ainsi recrutés sont engagés par contrat à durée déterminée d'une durée maximale de trois ans. Ces contrats sont renouvelables par reconduction expresse, dans la limite d'une durée maximale de six ans.

L'IMPACT DE LA STRATE DEMOGRAPHIQUE DE L'EPCI SUR LES EMPLOIS FONCTIONNELS

En matière de création d'emploi fonctionnel, le critère de base pour les communes est le nombre d'habitants. Dans le cadre de la création d'emplois fonctionnels, des conditions d'assimilation sont édictées par le décret n°87-1101 du 30 décembre 1987.

Les métropoles, les établissements publics territoriaux de la métropole du Grand Paris, les communautés urbaines et leurs principales villes centres, les communautés d'agglomération ou d'agglomération nouvelle, les syndicats d'agglomération nouvelle et les communautés de communes sont assimilés à des communes dont la population serait égale à la somme des populations des communes regroupées.

En fonction de la strate de population, les possibilités de recrutement sur emploi fonctionnel varient en fonction des grades.

Seuils de création des emplois fonctionnels dans les :	*Emplois administratifs de direction*		*Emplois de directeur général et directeur des services techniques*
	Directeur général des services	*Directeur adjoint des services*	
Communes	2000 habitants	10000 habitants	10000 habitants
Etablissements publics	10000 habitants	20000 habitants	10000 habitants

Exemples

Directeur général des services d'une commune ou d'un établissement public assimilé à une commune de plus de 40 000 habitants	Administrateurs territoriaux, conservateurs territoriaux du patrimoine, conservateurs territoriaux des bibliothèques, ingénieurs en chef et fonctionnaires titulaires d'un emploi ou appartenant à un corps ou à un cadre d'emplois dont l'indice terminal est au moins égal à la hors échelle B
Directeur général adjoint des services d'une commune ou d'un établissement public assimilé à une commune de plus de 40 000 habitants	
Directeur général et Directeur général adjoint des services d'un département ou d'une région	

Directeur général des services d'une commune de 2 000 à 40 000 habitants	Fonctionnaires titulaires d'un grade de la catégorie A
Directeur général adjoint des services d'une commune de 10 000 à 150 000 habitants	
Directeur des établissements publics assimilés à une commune de 2 000 à 40 000 habitants	
Directeur adjoint des établissements publics assimilés à une commune de 20 000 à 150 000 habitants	

La fusion d'EPCI peut entraîner le changement de strate et donc avoir des répercussions sur les emplois fonctionnels qui seront créés par le nouvel établissement.

L'IMPACT DE LA STRATE DEMOGRAPHIQUE DE L'EPCI SUR LE NOMBRE DE COLLABORATEURS DE CABINET

Concernant les collaborateurs de cabinet, chaque collectivité ou établissement peut créer au moins un emploi de cabinet, quelle que soit son importance. Une limite est cependant fixée en fonction du nombre d'agents employés par l'EPCI.

Le nouvel EPCI devra non seulement créer les emplois de cabinet dans la limite autorisée mais également définir dans la délibération le nombre et la nature des emplois de cabinet.

Etablissements publics administratifs	Moins de 200 agents	1
	Plus de 200 agents	2
Communauté d'agglomération ou urbaine	Moins de 200 agents	1
	De 200 à 499 agents	3
	De 500 à 3000 agents	3 + 2 collaborateurs pour chaque tranche supplémentaire de 1 à 500 agents
	Plus de 3 000 agents	3 + 1 collaborateur pour chaque tranche supplémentaire de 1 à 1 000 agents

Les emplois de direction

S'agissant des agents occupant un emploi fonctionnel de direction, en raison de la nature même de ces emplois qui les lient à la structure au sein de laquelle ils exercent leurs fonctions, ces agents ne disposent d'aucune garantie du maintien de leur emploi au sein de l'EPCI issu de la fusion. Ainsi, la structure issue de la fusion ne pourra être dotée que d'un seul poste de directeur général des services.

L'article 114 de la loi NOTRe prévoit un maintien transitoire des emplois de direction (emplois fonctionnels).

Lors de la fusion d'EPCI et jusqu'au 31 décembre 2016, le DGS de la communauté la plus peuplée devient le DGS lors de la fusion, jusqu'à la date de la délibération créant les emplois fonctionnels de l'EPCI issu de la fusion, et au plus tard six mois après cette fusion (date-limite pour délibérer sur les emplois fonctionnels).

Les autres DGS deviennent temporairement DGA.

Les DGA sont maintenus dans leurs fonctions jusqu'à la date de la délibération créant les emplois fonctionnels de l'EPCI issu de la fusion, et au plus tard six mois après cette fusion.

La même disposition s'applique aux emplois fonctionnels techniques.

Ce maintien ne vaut que lors de la mise en œuvre des SDCI et, en Ile-de-France, du SRCI mais pas à la suite d'une procédure de fusion de droit commun.

Un arrêté attestant du changement d'employeur est à prendre.

Le maintien implique une continuité de la situation antérieure de l'agent dans son emploi fonctionnel. En d'autres termes, en cas de changement de stratification démographique de l'EPCI, il n'est pas possible de placer les agents sur de nouvelles grilles indiciaires.

A la date de la délibération créant les emplois fonctionnels de l'EPCI, l'article 53 de la loi n°84-53 du 26 janvier 1984 s'applique, c'est-à-dire que le nouvel EPCI délibère dans les conditions habituelles pour la création des emplois fonctionnels.

Il est mis fin aux fonctions des agents occupant, dans les anciennes communautés, les emplois fonctionnels.

Chaque EPCI doit mettre en œuvre la procédure adaptée de fin de fonction pour ses emplois fonctionnels, en appliquant soit :
- la procédure de fin de détachement prévue à l'article 53 de la loi du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relative à la fonction publique territoriale pour un fonctionnaire (à l'exception du délai de 6 mois d'ancienneté en poste prévue à la 1ère phrase du dernier alinéa de l'article 53)
- la procédure rattachée à l'article 47 de la même loi pour un agent contractuel.

Il convient d'être particulièrement attentif au respect des procédures de fins de fonctions afin d'éviter une augmentation conséquente et injustifiée de la masse salariale de l'EPCI fusionné.

La mise en œuvre de la procédure de l'article 53 de la loi du 26 janvier 1984

Le fonctionnaire qui voit son détachement sur l'emploi fonctionnel interrompu par l'autorité territoriale au titre de l'article 53 de la loi bénéficie des garanties offertes par ce même article.

Dans le cas où un emploi vacant correspondant au grade statutaire de l'agent existe dans sa collectivité ou établissement d'origine (y compris dans l'EPCI fusionné) : il est reclassé en priorité dans l'emploi vacant correspondant à son grade statutaire.

Dans le cas où aucun emploi ne correspond au grade de l'agent, 3 options sont offertes :

1ère option : En cas d'incapacité de reclassement dans un emploi correspondant à son grade dans son cadre d'emplois ou avec son accord dans un autre cadre d'emplois, le fonctionnaire est maintenu en surnombre pendant un an auprès de l'EPCI issu de la fusion qui subroge l'ancien employeur.
Au terme de ce délai, le fonctionnaire est pris en charge de droit par le CNFPT ou le CDG selon son cadre d'emplois d'origine.

2ème option : Le congé spécial dont le dispositif est prévu à l'article 99 de la loi du 26 janvier 1984, est accordé à la demande du fonctionnaire à condition que l'intéressé compte au moins 20 ans de services civils et militaires valables pour le calcul de ses droits à pension et soit à moins de cinq ans de son âge d'ouverture du droit à une pension de retraite.

3ème option : Il peut être versé à l'agent une indemnité de licenciement à la demande de l'agent dont les modalités de calcul sont déterminées conformément aux dispositions des articles 2 et suivants du décret n° 88-614 du 6 mai 1988 relatif à la perte d'emploi et au congé spécial de certains fonctionnaires territoriaux.

La fin des fonctions de ces agents est précédée d'un entretien de l'autorité territoriale avec les intéressés et fait l'objet d'une information de l'assemblée délibérante et du CNFPT ou du CDG.

L'arrêté de fin de fonctions doit viser cet entretien ainsi que l'accomplissement de ces deux formalités complémentaires. Il doit être motivé en droit et en fait, la décision de mettre fin au détachement antérieurement au terme initialement prévu s'analysant en effet comme une décision individuelle défavorable retirant une décision créatrice de droits. La fin de fonctions prend effet le premier jour du troisième mois suivant l'information de l'assemblée délibérante.

La mise en œuvre de l'article 47 de la loi du 26 janvier 1984

La rupture anticipée du contrat de l'agent contractuel recruté sur le fondement de l'article 47 de la loi du 26 janvier 1984 doit respecter les procédures notamment prévues aux articles 40 à 42 du décret n°88-145 du 15 février 1988. Celles-ci lui permettent de bénéficier d'une indemnité de licenciement ainsi que du versement d'une allocation chômage dès lors qu'il remplit l'ensemble des conditions fixées à l'article L 5422-1 du code du travail.

La nomination des nouveaux emplois fonctionnels

Le détachement d'un fonctionnaire pourra être prononcé aux conditions suivantes :

- l'agent doit en faire la demande : elle sera formulée par écrit, devra être jointe au dossier administratif de l'agent et sera visée dans l'arrêté prononçant le recrutement
- l'agent doit être fonctionnaire : il peut être fonctionnaire d'une des trois fonctions publiques. S'il n'est pas issu de la fonction publique territoriale, il sera détaché de son administration d'origine, avec l'accord de cette administration qu'il conviendra ainsi de solliciter
- l'agent doit être titulaire : la situation de stagiaire ne permet pas d'être détaché. Dans ce cas, le détachement ne pourra être formalisé qu'à l'issue du stage
- la commission administrative paritaire compétente doit avoir rendu un avis préalable.

Le détachement prend la forme d'un arrêté signé de l'autorité territoriale, qui en précise la durée, dans la limite de cinq ans. Le détachement pourra être renouvelé de manière expresse.

Les collaborateurs de cabinet

L'article 6 du décret n°87-1004 du 16 décembre 1987 est très clair : « *Les fonctions de collaborateur de cabinet prennent fin au plus tard en même temps que le mandat de l'autorité territoriale qui l'a recruté* ».

De fait, les contrats des collaborateurs de cabinet prennent fin à la même date que le mandat du Président de l'EPCI qui fait l'objet d'une fusion.

Il est impossible d'envisager juridiquement une possible tolérance dans le cas d'une fusion d'EPCI.

Les impacts RH sur les carrières des agents

Le nouvel EPCI redéfinira son organisation et l'harmonisera dans les domaines suivants :

1. Substitution du nouvel employeur aux délibérations et pratiques RH de l'ancienne commune (exemple : tableaux d'avancement)
2. Organisation du travail (règlement intérieur)
3. Temps de travail
4. Congés et autorisations d'absence
5. ARTT
6. Compte épargne temps
7. Frais de déplacements
8. Action sociale…

Le maintien des situations d'organisation RH en parallèle fonctionnera dans un premier temps mais, par la suite, l'EPCI devra se prononcer dans ces domaines et procéder à une harmonisation des conditions de travail.

D'où l'intérêt de communiquer auprès des agents sur des sujets tels que la modification des modes de gouvernance, le nouvel organigramme, la mise à jour des fiches de postes le cas échéant (liens hiérarchiques et fonctionnels modifiés), les nouvelles pratiques de fonctionnement et procédures RH à formaliser…

Les textes prévoient le maintien des conditions de statut et d'emploi.

Ainsi, l'agent conserve :

- Son grade
- Son échelon = son indice
- Son statut (titulaire / stagiaire / CDD de droit public / CDI de droit public / CDD de droit privé)
- Sa position statutaire (activité / détachement /congé parental /mise à disposition…)

Il conserve également son temps de travail (temps complet ou temps non complet) et la quotité de temps de travail (temps partiel).

A contrario, aucun maintien des règles relatives au temps de travail (Horaires, Durée du travail, Régime ARTT, Autorisations spéciales d'absence, Modalités de gestion du CET) n'est prévu.

Les agents peuvent faire valoir auprès de la communauté d'accueil des droits acquis
- le nombre de congés annuels avec une possibilité de report sur le compte épargne temps (CET)
- le CET : nombre de jours d'ARTT ou de congés non utilisés dans la limite maximum 60 jours. Toutefois, le nouvel EPCI doit par délibération indiquer s'il admet ou non le processus de compensation financière du compte épargne temps. Si tel est le cas, il ne peut s'opposer ou privilégier l'une ou l'autre des modalités de compensation financière indemnisation
- DIF : 20 H par an et plafond de 120 heures

Le tableau des effectifs

Toute collectivité doit tenir à jour un tableau des emplois sur lequel figure l'ensemble des postes budgétaires qu'elle a créés.

C'est l'organe délibérant de la collectivité ou de l'établissement qui vote le crédit au chapitre du budget correspondant à l'emploi créé et inscrit ce dernier au tableau des effectifs annexé au budget.

Si le nouvel EPCI emploie plus de 50 agents et souhaite modifier les postes issus des communautés fusionnées, il ne pourra que créer de nouveaux postes. En effet, il ne pourra pas en supprimer.

En effet, avant toute suppression d'emploi, l'avis du comité technique doit être recueilli, sur la base d'un rapport présenté par l'établissement.

Aucun poste ne pourra donc être supprimé dans un premier temps. L'EPCI devra attendre la constitution du comité technique.

Pour les nouveaux postes, il devra déclarer la vacance de poste au centre de gestion qui en assurera la publicité.

Il est de toute façon judicieux d'attendre la réflexion globale de l'EPCI issu de la fusion sur l'organisation des services (politique d'avancement, organigramme, ratio, redéploiement des missions…), avant de procéder à la suppression de poste, voire la création, sauf en cas de besoin immédiat.

La saisine du comité technique sera obligatoire également pour toute réorganisation de service.

La carrière

Pour les conditions d'avancement, les quotas repartent à 0 compte tenu de la création d'une nouvelle entité juridique.

Par ailleurs, il était recommandé de ne pas établir de tableau d'avancement pour 2016.
En effet, le tableau est définitivement arrêté par l'autorité territoriale et aucun complément ni modification ne peut intervenir sur le tableau d'avancement devenu définitif. Il apparaît ainsi préférable de laisser une marge d'appréciation à la nouvelle entité et donc de lui laisser l'opportunité d'établir son propre tableau.

Concernant les sanctions prises par l'ancien employeur, le transfert des agents entraîne également le transfert de leur passif à savoir leur sanction puisque la nouvelle entité se substitue à l'ancienne dans tous les actes.

Dans le cas d'une faute commise avant la fusion, et si l'agent a été suspendu de ses fonctions, normalement, la durée de la suspension est encadrée par la loi. L'article 30 de la loi n°83-634 du 13 janvier 1983 dispose que la situation de l'agent suspendu doit être définitivement réglée dans le délai de 4 mois.

Si, à l'expiration de ce délai, aucune décision n'a été prise par l'autorité ayant pouvoir disciplinaire, l'intéressé est rétabli dans ses fonctions, sauf s'il est l'objet de poursuites pénales (article 30 de la loi n°83-634 du 13 juillet 1983).

Compte tenu de l'absence de CAP et donc d'un conseil de discipline durant les premiers mois d'existence de la nouvelle intercommunalité, il semblerait que la collectivité doive prolonger la durée de la suspension au-delà du délai réglementaire, de manière exceptionnelle.

La loi du 20 avril 2016 prévoit également désormais une possibilité d'être rétabli dans ses fonctions même si l'agent fait l'objet de poursuites pénales. Il pourra en effet être rétabli dans ses fonctions si les mesures décidées par l'autorité judiciaire ou l'intérêt du service n'y font pas obstacle.

La rémunération

L'attribution de la NBI (Nouvelle Bonification Indiciaire) est directement conditionnée à l'emploi occupé. Elle n'est, par conséquent, maintenue que si l'agent occupe dans la nouvelle structure un emploi qui y est éligible.

Concernant les avantages en nature, ils sont fixés par les organes délibérants des établissements publics. Ils sont pour l'essentiel attachés à la fonction et concernent notamment le logement de fonction, les frais de représentation et le véhicule de fonction octroyés à certains emplois fonctionnels. Les agents concernés cessent d'en bénéficier dès lors qu'ils ne remplissent plus les conditions.

Le régime indemnitaire est maintenu de droit s'il est plus favorable à l'agent. Il est constitué par l'ensemble des primes visées par l'article 88 de la loi du 26 janvier 1984. Ce maintien à titre individuel porte sur le niveau de rémunération dont bénéficiait l'agent mais n'implique pas, au sein de l'EPCI issu de la fusion, le maintien des différentes primes et indemnités en vigueur dans les EPCI fusionnés.

Comme le régime indemnitaire, les avantages collectivement acquis, visés par l'article 111 de la loi du 26 janvier 1984, sont également maintenus de droit à titre individuel.

Ce régime favorable à l'agent apparaît comme la contrepartie du caractère obligatoire du changement d'employeur, qui s'effectue sans le recueil du consentement individuel des agents concernés.

Il ne trouve pas à s'appliquer aux agents recrutés directement par le nouvel EPCI, issu de la fusion, qui relèvent du régime indemnitaire éventuellement adopté par cet établissement.

Le nouvel EPCI doit prendre des arrêtés individuels pour la conservation du régime indemnitaire à titre individuel.

Toutefois, par la suite, l'EPCI d'accueil pourra à nouveau se prononcer dans ces domaines et mettre en œuvre un nouveau régime indemnitaire par délibération.

Le versement d'une indemnité de mobilité

L'article 69-I de la loi n°2014-58 du 27 janvier 2014 (MAPTAM) a introduit dans le code général des collectivités territoriales (CGCT) un nouvel article L 5111–7 visant à sécuriser la situation des agents dont l'employeur change du fait de la transformation de l'établissement public de coopération intercommunale qui les emploie.

Cet article prévoit notamment la possibilité du versement par la collectivité ou l'établissement d'accueil d'une indemnité de mobilité.

Deux décrets d'application n°2015-933 et n°2015-934 du 30 juillet 2015 fixent les modalités de versement ainsi que les plafonds de cette indemnité.

L'indemnité de mobilité peut être instaurée, dans le cadre d'une réorganisation territoriale, dans le cas où un changement d'employeur imposé à un agent entraine une modification de son lieu de travail. Cette indemnité a vocation à compenser, par le versement d'un capital, les coûts liés au changement de résidence familiale ou à l'allongement de la distance domicile.

Le changement de lieu de travail doit entraîner un allongement de la distance entre la résidence familiale et le nouveau lieu de travail (20 kms au moins en l'absence de déménagement et 90 kms dans le cas contraire).

L'article L 5111-7 du CGCT vise les changements d'employeur effectués dans le cadre de la coopération locale, ce qui peut recouvrir, notamment la création d'un établissement public de coopération intercommunale ou d'autres cas de transfert de compétences nécessitant un transfert de personnel.

L'octroi de l'indemnité est également possible dans le cas suivant (article 1er du décret n°2015-933 du 30 juillet 2015) :

- conséquences de l'élaboration des schémas départementaux de coopération intercommunale prévue par les articles 35 et 40 de la loi n°2015-991 du 7 août 2015, qui entraînera le retrait de communes d'EPCI, de syndicats de communes ou syndicats mixtes ou la dissolution de ces derniers et une nouvelle répartition des agents concernés

Peuvent bénéficier de cette indemnité les fonctionnaires titulaires et stagiaires que les agents contractuels.

La collectivité ou l'établissement public d'accueil doit prendre, après avis du comité technique, une délibération déterminant les montants de l'indemnité dans la limite des plafonds fixés par le décret n°2015-934 du 30 juillet 2015, selon que l'agent déménage ou non.

Les plafonds sont prévus à l'article 2 du décret n°2015-934 du 30 juillet 2015 :

Allongement de la distance aller-retour entre la résidence familiale et le nouveau lieu de travail	Montant maximum de l'indemnité de mobilité
< 20 km	Aucune indemnité
Entre 20 km et 39 km	1 600 euros
Entre 40 km et 59 km	2 700 euros
Entre 60 km et 89 km	3 800 euros
90 km et plus	6 000 euros

Lorsque l'agent change de résidence familiale, et sous réserve que le trajet aller-retour entre la résidence familiale initiale et le nouveau lieu de travail soit allongé d'une distance égale ou supérieure à 90 kilomètres, le montant de l'indemnité de mobilité est fixé en fonction de la composition de la famille et de la perte éventuelle d'emploi du conjoint due au changement de résidence familiale (article 5 du décret n°2015-933 du 30 juillet 2015).

Les plafonds sont déterminés par l'article 3 du décret n°2015-934 du 30 juillet 2015 :

Nombre d'enfants à charge	Montant maximum de l'indemnité de mobilité
Aucun enfant	6 000 euros
Un ou deux enfants	8 000 euros
Au moins trois enfants	10 000 euros
Au plus trois enfants à charge et perte d'emploi du conjoint	12 000 euros
Plus de trois enfants à charge et perte d'emploi du conjoint	15 000 euros

Lorsque l'agent relève d'un même employeur public et qu'il est affecté sur plusieurs lieux de travail, l'indemnité de mobilité tient compte de l'ensemble de l'allongement des déplacements entre sa résidence familiale et ses différents lieux de travail.
Lorsque l'agent a plusieurs employeurs publics, la participation de chacun des employeurs est calculée au prorata du temps travaillé auprès de chaque employeur (article 6 du décret n°2015-933 du 30 juillet 2015).

L'indemnité de mobilité est versée au plus tard dans l'année qui suit l'affectation de l'agent sur son nouveau lieu de travail (article 7 du décret n°2015-933 du 30 juillet 2015).

Si le bénéficiaire de cette indemnité quitte volontairement son nouveau lieu de travail avant l'expiration d'un délai, déterminé après avis du comité technique par l'employeur, celui-ci demande le remboursement de l'indemnité. Ce délai ne peut être supérieur à douze mois suivant l'affectation de l'agent sur son nouveau lieu de travail (article 7 du décret n°2015-933 du 30 juillet 2015).

L'action sociale

Les textes prévoient que si des agents changent d'employeur par l'effet de la création d'un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre ou d'une fusion d'établissements publics à fiscalité propre et si l'effectif de l'établissement d'accueil est d'au moins cinquante agents, l'employeur engage une négociation sur l'action sociale au sein du comité technique.

Il appartient à l'organe délibérant du nouvel EPCI de définir la politique d'action sociale qu'il envisage de promouvoir au profit de ses personnels (ex : restauration, logement, enfance...).

Les agents conservent leurs prestations jusqu'à la mise en place de la nouvelle politique définie par le nouvel EPCI dans le cadre de la préparation de son budget.

En cas de convention ou de contrat avec un prestataire d'action sociale, ils sont exécutés dans les conditions antérieures jusqu'à leur échéance, sauf accord contraire entre le nouvel employeur, l'ancien employeur et l'organisme.
Ceux-ci peuvent convenir d'une échéance de la convention et, le cas échéant, d'une échéance du contrat, antérieures à celles stipulées, dans le but d'harmoniser le régime des participations applicables aux agents.

L'organisme est informé de la substitution de personne morale par le nouvel employeur.

La substitution de personne morale à la convention et, le cas échéant, au contrat n'entraîne aucun droit à résiliation ou à indemnisation pour l'organisme.

Si les EPCI menaient leur politique d'action sociale par l'intermédiaire d'associations locales telles que les comités des œuvres sociales (COS) ou les comités d'action sociale (CAS), celles-ci devront, selon les cas, être dissoutes ou voir leurs statuts modifiés par décision de leur organe compétent.

L'assurance statutaire

Conformément au CGCT, l'entité créée ou étendue dans le cadre de l'intercommunalité se substitue dans les droits et obligations aux collectivités/établissements d'origine à la date du transfert du personnel, pour la part des agents dont elle dispose. En conséquence, les obligations statutaires relatives au personnel transféré incombent à l'établissement d'accueil.

Par ailleurs, les articles L 5211-41-3 et L 5212-27 du même code disposent que « *les contrats sont exécutés dans les conditions antérieures jusqu'à leur échéance, sauf accord contraire des parties. Les cocontractants sont informés de la substitution de personne morale par l'établissement public issu de la fusion. La substitution de personne morale aux contrats conclus par les établissements publics de coopération intercommunale et les communes n'entraîne aucun droit à résiliation ou à indemnisation pour le cocontractant* ».

Les nouvelles entités vont devenir titulaires de contrats avec plusieurs assureurs sur le risque statutaire. Elles auront des garanties et/ou des franchises différentes selon la collectivité d'origine des agents.

Ce principe permet à la nouvelle entité de bénéficier d'un contrat d'assurance dès le jour de sa création sans avoir besoin de lancer sa propre procédure (élection du conseil communautaire, autorisation du lancement de la procédure, rédaction des pièces, période de publication, analyse, passage en CAO, signature et notification du marché).

Néanmoins, cette situation ne doit être que temporaire et une harmonisation devrait être mise en place à la prochaine échéance annuelle des contrats. Dans ce cas, il faudra veiller au respect des délais de préavis de résiliation.

La protection sociale complémentaire

En matière de protection sociale complémentaire, les agents conservent, s'ils y ont intérêt c'est-à-dire s'il est plus avantageux, le bénéfice des participations qui leur étaient applicables.

Le nouvel employeur est substitué de plein droit à l'ancien pour la convention de participation et, le cas échéant, le contrat de protection sociale complémentaire qui étaient conclus.

La convention et, le cas échéant, le contrat sont exécutés dans les conditions antérieures jusqu'à leur échéance, sauf accord contraire entre l'ancien employeur, le nouveau et l'organisme prestataire.

Ils peuvent convenir d'une échéance de la convention et, le cas échéant, d'une échéance du contrat, antérieures à celles stipulées, dans le but d'harmoniser le régime des participations applicables aux agents.

L'organisme est informé de la substitution de personne morale par le nouvel employeur.

Cette substitution n'entraîne aucun droit à résiliation ou à indemnisation pour l'organisme.

Si le nouvel EPCI souhaite que ses agents nouvellement recrutés bénéficient d'une participation financière pour les risques santé et/ou prévoyance, le Conseil communautaire devra prendre une délibération en ce sens.

Cette nouvelle délibération permettra également d'harmoniser le système de protection sociale complémentaire et d'éviter la cohabitation, sur le même risque, de la procédure de labellisation et de convention de participation.

En effet, cette cohabitation est contraire à l'article 4 du décret n°2011-1474 du 8 novembre 2011.

Dans le cas où des agents transférés bénéficient d'une protection sociale complémentaire prévue par convention de participation, la structure d'accueil, se substituant à celle d'origine, (Article *L 5211-5 III du CGCT*) peut envisager d'étendre ce bénéfice à l'ensemble de ses agents.

Le temps de travail

Le Président de l'EPCI doit fixer les règles relatives à la définition, à la durée et à l'organisation du temps de travail des agents des structures fusionnées sans ignorer les organisations antérieures pratiquées dans les communautés.

Il appartiendra donc au conseil communautaire du nouvel EPCI de déterminer, après avis du comité technique, les conditions de mise en place des cycles de travail (la durée des cycles, les bornes quotidiennes, les modalités de repos et de pause), ainsi que les horaires de travail des agents.
Le nouvel EPCI va devoir définir quels cycles, pour quels services ou pour quels agents il souhaite, après avis du comité technique, mettre en place.

Avant de moduler les cycles de travail, il convient d'analyser les variations d'activité et les besoins des différents services, par exemple à partir de tableaux de bord contenant des critères de mesure de l'activité (nombre d'entrées pour une structure ouverte au public, nombre d'appels téléphoniques pour un service, nombre d'interventions pour un service technique …).

Le conseil communautaire fixe la liste des emplois autorisés à effectuer des heures supplémentaires. Il précise aussi ceux ouvrant droits aux indemnités horaires pour travaux supplémentaires conformément aux dispositions réglementaires en vigueur ainsi que les modalités appliquées en matière de repos compensateurs.

L'EPCI peut être se servir de la première année comme année de transition et de réflexion avant de mettre en place la nouvelle organisation. Les agents issus des communautés fusionnées continueront donc à bénéficier des formules qu'ils avaient dans leur collectivité et ce jusqu'à l'adoption du règlement du temps de travail du nouvel EPCI
Le rapport de Philippe LAURENT de mai 2016 sur le temps de travail préconise que, dans un délai maximum de 2 ans, les régimes soient harmonisés.

Les horaires de travail ne peuvent être considérés comme un avantage acquis transférable. La fixation des horaires de service est de la compétence de l'autorité responsable du service qui pourra, le cas échéant, fixer une nouvelle organisation du temps de travail dans le respect des règles de droit commun.

Concernant les temps partiels, dans un premier temps, sont maintenues les modalités d'exercice du travail à temps partiel mises en place dans les communautés avant la fusion.
Mais l'EPCI devra, par la suite, se prononcer sur les modalités d'organisation du temps partiel et procéder à une harmonisation des conditions de travail.

Les droits à congés annuels sont constitués au regard des services accomplis par l'agent au cours de chaque année civile ; ils sont attachés à sa personne. Le transfert ou la mise à disposition n'a alors pas d'incidence sur la constitution et l'exercice des droits à congés au sein de l'établissement d'accueil.

Le conseil communautaire pourra mettre en place au sein du règlement intérieur, après avis du comité technique, un chapitre relatif aux règles d'octroi des congés annuels (tenant compte des nécessités de service, de la priorité dont bénéficient les agents chargés de famille, de l'activité, d'une rotation entre les agents pour les périodes très demandées...) et de report.

Il conviendra également d'harmoniser les diverses autorisations spéciales d'absence existantes.

Du fait qu'il y ait substitution d'employeur automatique, l'agent conserve les droits qu'il a acquis au titre du compte épargne-temps et peut les faire valoir auprès de la collectivité ou l'établissement d'accueil au sein duquel il est transféré ou mis à disposition.

La délibération du conseil communautaire déterminera les règles d'ouverture et les modalités d'utilisation du CET avec notamment l'indemnisation des jours.

Les extensions de périmètres des établissements publics de coopération intercommunale

Au cours de son existence le périmètre d'un établissement public de coopération intercommunale est amené à évoluer. Il doit notamment faire l'objet de modifications pour s'adapter aux seuils de population exigés par la loi.

Les EPCI peuvent voir leur périmètre étendu en raison de l'adjonction de communes nouvelles permettant une meilleure cohérence des différents bassins de vie. L'EPCI va donc exercer ses compétences sur tout le nouveau périmètre.

Ces transformations ont des conséquences statutaires sur les compétences des EPCI, ainsi que sur les modalités de gouvernance et de gestion des ressources humaines.

Le personnel des nouvelles communes membres de l'EPCI est transféré ou mis à disposition dans les conditions analogues à celles d'un transfert de compétences. L'extension de périmètre est moins lourde qu'une fusion d'EPCI puisque l'EPCI s'appuiera sur une organisation interne et des délibérations déjà existantes l'adaptant à la marge aux agents des nouvelles communes l'intégrant.

La procédure d'extension de périmètre des EPCI

L'article L 5211-18 du CGCT expose les modalités d'extension de périmètre qui se réalise par l'adjonction de nouvelles communes. Le représentant de l'État prend l'arrêté permettant de fixer le nouveau périmètre.

L'extension de périmètre par adjonction de nouvelles communes peut résulter soit :

- De la demande des conseils municipaux des nouvelles communes : la modification est alors subordonnée à l'accord de l'organe délibérant de l'EPCI
- Sur l'initiative de l'organe délibérant de l'EPCI : la modification est alors subordonnée à l'accord du ou des conseils municipaux dont l'admission est envisagée
- Sur l'initiative du représentant de l'État : la modification est alors subordonnée à l'accord de l'organe délibérant et des conseils municipaux dont l'admission est envisagée.

La délibération de l'organe délibérant de l'EPCI doit être notifiée au maire de chacune des communes membres.

Le conseil municipal de chaque commune membre dispose ensuite d'un délai de trois mois pour se prononcer sur l'admission de la nouvelle commune, dans les conditions de majorité qualifiée requises. Si aucune délibération n'est prise dans le délai, alors la décision est réputée favorable. Les mêmes règles s'appliquent pour les conseils municipaux des communes dont l'admission est envisagée.

Une information des agents sur les conséquences statutaires de l'extension de l'EPCI est fortement conseillée.

Les effets de l'extension de périmètre des EPCI

Une extension de périmètre d'un EPCI nécessite une nouvelle opération de répartition des sièges de conseiller communautaire entre les communes.

L'élection de nouveaux conseillers communautaires a lieu pour les seules communes de 1000 habitants et plus qui gagnent ou perdent des sièges de conseillers communautaires à cette occasion. Il s'agit, pour les conseils municipaux concernés d'élire l'ensemble des conseillers communautaires (en cas de diminution du nombre de sièges) ou uniquement les conseillers communautaires supplémentaires (en cas d'une augmentation du nombre de sièges.) Dans les communes de moins de 1000 habitants, pour connaitre les conseillers communautaires après la nouvelle répartition des sièges, il convient de se référer à l'ordre du tableau municipal en vigueur.

Lors de la première séance de l'organe délibérant de l'EPCI, le président en exercice procède à la convocation des membres du conseil et des nouveaux délégués des communes adhérentes.

Il n'y a pas nécessairement lieu de procéder à la réélection de l'exécutif. En effet, l'extension de périmètre d'une communauté ne remet pas en cause le mandat des membres du bureau car la communauté reste la même personne morale et les membres du bureau ont été élus pour une durée identique à celle du conseil communautaire.

Le transfert ou la mise à disposition des agents

L'extension du périmètre d'un EPCI à de nouvelles communes implique le transfert de compétences de la commune vers l'EPCI.

L'article L 5211-4-1 du CGCT traite du transfert de personnel. Il existe deux types de situations :

1. Celle des fonctionnaires et agents contractuels exerçant la totalité de leurs fonctions dans le service transféré à un EPCI. Le transfert est automatique.
2. Celle des fonctionnaires et agents contractuels exerçant pour partie seulement dans un service transféré. Le transfert n'est pas automatique.

1. L'agent exerçant la totalité de ses fonctions dans un service transféré

Les fonctionnaires et agents contractuels qui remplissent en totalité leurs fonctions dans un service ou une partie de service transféré sont transférés de plein droit au sein de l'EPCI dans les conditions de statut et d'emploi qui sont les leurs. Le transfert est automatique et obligatoire.
Par conséquent, les fonctionnaires et les agents contractuels relèvent automatiquement de la structure d'accueil. Ils sont maintenus dans leur situation administrative antérieure.

2. L'agent exerçant en partie ses fonctions dans un service transféré

Les fonctionnaires et les agents contractuels exerçant pour partie leurs fonctions dans un service transféré choisissent entre le transfert ou la mise à disposition auprès de l'EPCI d'accueil.
Le transfert est proposé aux agents concernés. En cas d'accord, les agents sont transférés à l'EPCI d'accueil. Dans ce cas, la procédure d transfert est identique à celle applicable aux agents exerçant la totalité de leurs fonctions dans le service transféré.

En cas de refus de transfert, les agents sont de plein droit et sans limitation de durée mis à disposition auprès de l'EPCI d'accueil, à titre individuel et pour la partie de leurs fonctions relevant du service ou de la partie du service transféré. Les agents sont ainsi placés sous l'autorité fonctionnelle du président de l'EPCI.

3. Situations particulières

Les agents en position de détachement au moment du transfert de compétences : le détachement étant prononcé entre deux personnes publiques nommément désignées, la substitution d'employeur entrainée par le transfert nécessite de procéder à un nouveau détachement entre la commune d'origine et l'EPCI d'accueil.

En cas de détachement en dehors du service transféré ou de disponibilité de l'agent, il n'y a pas de transfert automatique, la condition requise selon laquelle il doit exercer ses fonctions dans le service n'étant pas remplie.

Les agents en situation de congé maladie sont transférés. L'agent en congé maladie ne perd pas son emploi d'affectation et doit en principe retrouver cet emploi lorsqu'il sera apte à reprendre ses fonctions. Pour le cas du congé pour accident de service, le nouvel employeur prend en charge le versement des traitements dus à l'agent et les remboursements des frais médicaux. Cependant, l'EPCI d'accueil pourra engager une action récursoire envers la commune d'origine auprès de laquelle s'est produit l'accident de service.

Les agents en situation de congé parental sont transférés. Ainsi, à l'expiration du congé, le fonctionnaire est réintégré de plein droit.

La procédure de mise à disposition

Une délibération conjointe de la commune d'origine et de l'EPCI est nécessaire pour acter le transfert de compétence. Une convention de mise à disposition doit ensuite être établie. Cette convention doit prévoir l'ensemble des modalités de mise à disposition des agents concernés.

Les comités techniques de la commune d'origine et de l'EPCI d'accueil sont saisis pour avis sur le transfert de compétence et la mise à disposition du personnel.

La saisine des instances consultatives n'est pas expressément prévue par les dispositions en vigueur. Toutefois, l'avis des comités techniques compétents est nécessaire dans la mesure où il y a une incidence sur l'organisation et le fonctionnement des services.

La Commission administrative paritaire de l'EPCI d'accueil est saisie dans le cas d'une modification de la situation individuelle d'un agent.

La commune établit des arrêtés de mise à disposition et des avenants aux contrats.

La procédure de transfert des agents

Une délibération conjointe de la commune d'origine et de l'établissement d'accueil est nécessaire pour acter le transfert de compétences et ses modalités.

La commune et l'EPCI doivent ensuite établir une fiche d'impact.

Cette fiche d'impact a pour objectif de décrire les effets du transfert sur l'organisation et les conditions de travail ainsi que la rémunération et les droits acquis des agents concernés.

Les comités techniques de la commune d'origine et de l'EPCI d'accueil doivent faire l'objet d'une saisine pour avis sur le transfert de compétences, le transfert de personnel, la fiche d'impact et les éventuels accords conclus préalablement à la décision.

En cas de modification d'une situation individuelle d'un agent, concernant par exemple la modification du lieu d'exercice des fonctions, la commission administrative paritaire de l'EPCI doit être saisie.

La commune d'origine délibère ensuite sur la suppression des emplois concernés au tableau des effectifs. De son côté, l'EPCI délibère sur la création des emplois au sein de son tableau des effectifs.

Les dispositions en vigueur ne précisent pas la nature de l'acte juridique matérialisant le transfert des agents puisque le changement d'employeur est de droit.

Cependant, dans la mesure où ce transfert se traduit par une substitution de personne morale, il est conseillé à l'EPCI d'accueil de formaliser la nouvelle situation des personnels à travers des arrêtés de transfert et avenants aux contrats.

Les conditions de transfert des agents

S'agissant des conditions du transfert des agents de la commune d'origine à l'EPCI d'accueil, celles-ci sont similaires à la procédure de fusion de deux EPCI (se reporter au volet Fusion du guide *"changement d'employeur et reprise des agents"* et *"les impacts RH sur les carrières des agents"*).

Conclusion : L'indispensable accompagnement des agents

Les services de l'Etat ont réalisé une feuille de route intitulée « *Accompagnement RH de la réforme territoriale* ».

Cette dernière, qui a pour objectif d'élaborer un véritable dispositif d'accompagnement des agents, comporte 13 engagements qui sont les suivants :

- renforcer le dialogue social
- associer les agents de la réforme en tant que force de proposition
- mettre en place un suivi particulier pour les agents susceptibles d'effectuer une mobilité
- renforcer le dispositif de formation professionnelle
- créer une nouvelle priorité d'affectation ou de détachement au profit des agents dont le poste est supprimé
- mobiliser les bourses de l'emploi public
- créer une autorisation spéciale d'absence de deux jours maximum (reconnaissance nouvelle d'affectation)
- offrir à tout agent qui le souhaite le bénéficie d'une période d'adaptation en cas de changement d'affectation
- appliquer aux agents contractuels les mesures d'accompagnement prévues pour les agents titulaires
- garantir un traitement identique des agents
- améliorer l'accompagnement financier des mobilités
- assurer un suivi particulier des cadres dont l'emploi fonctionnel est appelé à disparaître
- offrir à tout agent chargé d'encadrement un dispositif d'accompagnement à la conduite du changement.

Les CDG au quotidien accompagnent également ces modifications de périmètres.