

Réforme territoriale: quelles conséquences pour les agents? La Gazette des communes – 3 février 2015

Adeline COUETOUX du TERTRE
Avocat
acouetouxdutertre@cvs-avocats.com



Sommaire

- 1. Rappel du cadre général de la réforme territoriale**
- 2. Les deux objectifs de la réforme territoriale**
 - 2.1. Une nouvelle organisation du territoire***
 - 2.2. Une nouvelle répartition des compétences***
- 3. Les conséquences de la réforme pour les agents**
 - 3.1. les principes généraux***
 - 3.2. les cas particuliers***
 - 3.3. les points en suspens***
 - 3.4. la question de la protection sociale complémentaire***

1. Rappel du cadre général de la réforme

- Volonté affichée par le Président de la République dès 2012 de rationaliser le « *mille feuille territorial* ».
- Un projet qui s'articule autour de trois volets:
 - ❑ Loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 *sur la modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (loi MAPTAM)*, qui a permis le renforcement du statut des métropoles, EPCI à fiscalité propre (créées par la loi du 16 décembre 2010).
 - ❑ loi n°2015-29 du 16 janvier 2015 *relative à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral* qui réduit de 22 à 13 le nombre de régions,
 - ❑ Projet de loi *portant nouvelle organisation territoriale de la République (projet de loi NOTRe)*, qui vise à clarifier les compétences des différents échelons territoriaux (petite loi adoptée par le Sénat le 27 janvier 2015).

2. Les deux objectifs de la réforme territoriale

2.1. Une nouvelle organisation du territoire

- **L'affirmation des métropoles**
- **Le redécoupage des Régions**

2.2. Une redéfinition des compétences

- **Les nouvelles compétences des intercommunalités issues de la loi MAPTAM**
- **Les transferts de compétences dans le projet de loi NOTRe**

2.1. Une nouvelle organisation du territoire

❑ L'affirmation des métropoles

❑ Des métropoles de droit commun

- Définie par la loi comme un EPCI à fiscalité propre regroupant plusieurs communes d'un seul tenant et sans enclave au sein d'un espace de solidarité
- Transformation de plein droit, au 1^{er} janvier 2015, des EPCI à fiscalité propre de plus de 400.000 habitants situés dans une aire urbaine de plus de 650.000 habitants: Toulouse, Lille, Bordeaux, Nice, Nantes, Strasbourg, Grenoble, Rennes et Rouen
- Elle exerce, de plein droit, au lieu et place des communes membres des compétences en matière de :
 - Développement et d'aménagement économique, social et culturel,
 - Aménagement de l'espace métropolitain,
 - Politique locale de la ville,
 - Gestion des services d'intérêt collectif,
 - Protection et mise en valeur de l'environnement et politique du cadre de vie.
- Possibilité de bénéficier de délégation de compétences de l'Etat (logement et habitat)

❑ Des métropoles à statut spécifique

- Métropole du Grand Paris, créée au 1^{er} janvier 2016, comporte obligatoirement la commune de Paris, et l'ensemble des communes des départements de Hauts de Seine, Seine-Saint-Denis, et Val de Marne. Elle se substituera aux 19 intercommunalités existantes et regroupera 124 communes.
- Métropole de Lyon
- Métropole d'Aix-Marseille-Provence

2.1. Une nouvelle organisation du territoire

□ Le redécoupage des Régions

- La loi du 16 janvier 2015 a adopté la **nouvelle carte de régions**, qui passent de 22 à 13.
- 6 régions restent inchangées: Bretagne, Pays-de-la-Loire, Centre, Ile-de-France, Provence-Alpes-Côte d'Azur et Corse.
- Les autres régions sont regroupées en 7 régions distinctes:
 - Alsace, Champagne-Ardenne et Lorraine,
 - Aquitaine, Limousin et Poitou-Charentes,
 - Auvergne et Rhône-Alpes,
 - Bourgogne et Franche-Comté
 - Languedoc-Roussillon et Midi Pyrénées,
 - Nord-Pas-de-Calais et Picardie,
 - Basse-Normandie et Haute-Normandie.
- Entrée en vigueur de la nouvelle carte des régions au **1^{er} janvier 2016**.
- Les impacts en matière de personnel sont exposés dans le projet de loi NOTRe.

2.2. une nouvelle répartition des compétences

❑ Les nouvelles compétences des intercommunalités issues de la loi MAPTAM

- Communautés de communes
 - Gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations (nouvelle compétence obligatoire)
 - Politique de la ville (nouvelle compétence optionnelle)
- Communautés d'agglomération
 - Gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations (nouvelle compétence obligatoire)
- Communautés urbaines
 - La promotion touristique (création des offices de tourisme) est ajoutée à la compétence en matière de développement économique
 - Élargissement de la compétence en matière d'aménagement de l'espace (opérations d'aménagement et non seulement les ZAC),
 - En matière de protection et de mise en valeur de l'environnement, compétence en matière de gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations
 - L'aménagement, l'entretien et la gestion des aires d'accueil des gens du voyage (compétence obligatoire).

2.2. une nouvelle répartition des compétences

❑ Les transferts de compétences dans le projet de loi NOTRe

- Suppression de la clause générale de compétence (départements et régions)
- Départements centrés sur la solidarité sociale et territoriale
- Transfert de compétences des départements aux régions:
 - transports routiers non urbains
 - Transports scolaires (transfert exclu par les sénateurs lors du vote de la petite loi)
 - Gestion des routes départementales (supprimé par le Sénat)
 - Propriété, de l'aménagement, de l'entretien et de la gestion des ports appartenant au département (supprimé par le Sénat),
 - Gestion des collèges (supprimé par le Sénat).

3. Les conséquences de la réforme pour les agents

3.1. Les principes généraux

- La situation des agents de l'Etat
- La situation des agents des départements
- La situation des agents des régions
- La situation des agents des communes
- Les transferts à la Métropole du Grand Paris

3.2. les cas particuliers

- Les agents en détachement à la date du transfert
- Les agents en congé de maladie
- Les agents en disponibilité

3.3. Les questions en suspens

- Le devenir du régime indemnitaire
- Les impacts de la réforme en termes de mobilité
- Les avantages sociaux

3.4. La protection sociale complémentaire

3.1. Principes généraux : les agents de l'Etat

❑ Situation des fonctionnaires

- Hypothèse: agents employés dans des services ou parties de services qui participent à l'exercice de compétences de l'Etat transférées aux collectivités territoriales, à leurs regroupement ou aux métropoles.
- Les fonctionnaires et agents non titulaires **sont de plein droit mis à disposition, à titre individuel et à titre gratuit** auprès de l'autorité territoriale.
- Dans un délai de deux ans à compter des décrets fixant les transferts définitifs de service, **droit d'option : fonctionnaire territorial ou maintien du statut de fonctionnaire d'Etat**
 - Option fonctionnaire territorial: intégration dans un cadre d'emplois de la FPT / CNRACL
 - Option fonctionnaire d'Etat: détachement auprès de la collectivité territoriale ou du groupement de collectivités territoriales. Détachement sans limitation de durée / possibilité d'être intégré à tout moment dans la FPT/ réintégration possible dans un emploi de leur corps d'origine.
- La collectivité dont dépend l'agent **peut maintenir au profit des fonctionnaires** de l'Etat transférés **les avantages qu'ils ont individuellement acquis en matière indemnitaire**, tant qu'ils exercent leurs fonctions dans leur cadre d'emplois de détachement ou d'intégration, lorsque ces avantages sont plus favorables que ceux de la collectivité ou du groupement concerné (**simple faculté** pour la collectivité).

❑ Situation des non titulaires

- Ils deviennent agents non titulaires de la collectivité territoriale.
- Conservernt à titre individuel le bénéfice des stipulations de leur contrat.
- Reprise des services antérieurement accomplis auprès de l'Etat.

3.1. Principes généraux : les agents des Départements

☐ Agents affectés à une compétence transférée à une Région (routes, transports, collèges)

- Date et modalités de transfert sont fixées par convention entre les collectivités, après avis du CT
- Entre la date du transfert de compétences et le transfert effectif: instructions données par Président de la Région
- À compter du transfert définitif:
 - Les fonctionnaires territoriaux sont affectés de plein droit à la Région
 - Application des articles L. 5111-7 et L. 5111-8 CGCT: conservation s'ils y ont intérêt du régime indemnitaire et avantages de l'article 111 / possibilité de versement d'une indemnité de mobilité
 - Les agents non titulaires du Département deviennent agents non titulaires de la Région
 - Conservent à titre individuel le bénéfice des stipulations du contrat / services antérieurs
- Dans délai de 9 mois à compter du transfert: définition du régime indemnitaire applicable aux agents nouvellement recrutés. Dans l'attente, bénéfice du régime indemnitaire de l'emploi auquel ils sont affectés.

3.1. Principes généraux : les agents des Départements

☐ Agents affectés à une compétence transférée à une autre collectivité territoriale ou groupement de CT (ports)

- Transfert des emplois pourvus au 31 décembre de l'année précédant le transfert
- Modalités de transfert fixées par convention entre le Département et la collectivité ou le groupement de CT
- A compter du transfert définitif:
 - Les fonctionnaires territoriaux sont affectés de plein droit à la collectivité ou groupement
 - Application des articles L. 5111-7 et L. 5111-8 CGCT: conservation s'ils y ont intérêt du régime indemnitaire et avantages de l'article 111/ possibilité de versement d'une indemnité de mobilité
 - Les agents non titulaires du Département deviennent agents non titulaires de la collectivité ou groupement
 - Conservent à titre individuel le bénéfice des stipulations du contrat / services antérieurs
- Dans délai de 9 mois à compter du transfert: définition du régime indemnitaire applicable aux agents nouvellement recrutés. Dans l'attente, bénéfice du régime indemnitaire de l'emploi auquel ils sont affectés.

☐ Agents affectés à une compétence transférée à une métropole (article L. 5217-19-I du CGCT)

- Date et modalités de transfert sont fixées par convention entre les collectivités, après avis du CT
- À compter du transfert définitif:
 - Les fonctionnaires territoriaux sont affectés de plein droit à la métropole
 - conservation s'ils y ont intérêt du régime indemnitaire et avantages de l'article 111 (article L. 5217-19-I du CGCT).
 - Les agents non titulaires du Département deviennent agents non titulaires de métropole
 - Conservent à titre individuel le bénéfice des stipulations du contrat / services antérieurs

3.1. Principes généraux : les agents des Régions

❑ Agents affectés à une compétence transférée à une métropole (article L. 5217-19-I du CGCT)

- Date et modalités de transfert sont fixées par convention entre les collectivités, après avis du CT
- À compter du transfert définitif:
 - Les fonctionnaires territoriaux sont affectés de plein droit à la métropole
 - conservation s'ils y ont intérêt du régime indemnitaire et avantages de l'article 111 (article L. 5217-19-I du CGCT).
 - Les agents non titulaires de la Région deviennent agents non titulaires de métropole
 - Conservent à titre individuel le bénéfice des stipulations du contrat / services antérieurs

❑ Regroupement de Régions (article 35 projet loi NOTRe)

- Les personnels des régions regroupées sont réputés relever, à la date du regroupement (1^{er} janvier 2016), de la région issue du regroupement dans les conditions de statut et d'emploi qui sont les leurs.
- Consultation des CT sur les conséquences du regroupement des personnels
- Application des articles L. 5111-7 et L. 5111-8 du CGCT pour les fonctionnaires: conservation s'ils y ont intérêt du régime indemnitaire et avantages de l'article 111 + indemnité de mobilité.
- Agents non titulaires conservent à titre individuel le bénéfice des stipulations de leur contrat + reprise ancienneté
- Définition du régime indemnitaire applicable aux agents nouvellement recrutés dans un délai de 9 mois à compter du regroupement,
- A la date du recrutement, il est mis fin de plein droit aux fonctions des agents occupant un emploi fonctionnel en application des articles 47 et 53 de la loi n°84-53 dans les régions regroupées
- Nouvelles élections de CT, CAP et CHSCT au plus tard le 31 décembre 2016 (jusqu'à les instances siègent en formation commune).

3.1. Principes généraux : les agents des communes

❑ Fonctionnaires et agents non titulaires exerçant en totalité leurs fonctions dans le service transféré à un EPCI (article L. 5211-4-1 CGCT)

- Modalités prévues par décision conjointe de la commune et EPCI, après avis des CT
- Transfert des agents qui relèvent de l'EPCI dans les conditions d'emploi et de statut qui sont les leurs
 - conservation s'ils y ont intérêt du régime indemnitaire et avantages de l'article 111 .
- Indemnité de mobilité peut être versée par la collectivité d'accueil, selon modalités et limites prévues par décret

❑ Fonctionnaires et agents non titulaires exerçant pour partie seulement dans un service transféré

- Le transfert peut être proposé
- En cas de refus du transfert, l'agent est mis à disposition, à titre individuel et sans limitation de durée, pour la partie de fonctions relevant du service transféré. Modalités de mise à disposition fixée par convention entre la commune et l'EPCI.

3.1. Principes généraux : la Métropole du Grand Paris

□ Le régime de transfert de droit commun (agents des communes et des EPCI transférés à la Métropole du Grand Paris)

- Services ou parties de service des communes sont transférés selon les modalités prévues à l'article L. 5211-4-1 du CGCT :
 - Fonctionnaires et agents non titulaires remplissant en totalité leurs fonctions dans le service transféré : transfert des agents qui relèvent de la Métropole dans les conditions d'emploi et de statut qui sont les leurs + conservation s'ils y ont intérêt du régime indemnitaire et avantages de l'article 111 .
 - Fonctionnaires et agents non titulaires exerçant pour partie seulement dans un service transféré: le transfert peut être proposé. En cas de refus, l'agent est mis à disposition, à titre individuel et sans limitation de durée, pour la partie de fonctions relevant du service transféré. Modalités de mise à disposition fixée par convention entre la commune et l'EPCI + conservation s'ils y ont intérêt du régime indemnitaire et avantages de l'article 111 .
- L'ensemble des personnels des EPCI est réputé relever de la métropole du Grand Paris dans les conditions de statut et d'emploi qui sont les siennes. Les agents non titulaires conservent à titre individuel le bénéfice des stipulations de leur contrat.

3.1. Principes généraux : la Métropole du Grand Paris

- ❑ **Le régime de transfert des fonctionnaires de la commune et du Département de Paris (administrations parisiennes)**
 - Régime spécifique compte tenu de la spécificité du régime de ces fonctionnaires (décret n° 94-415 du 24 mai 1994)
 - Les **fonctionnaires** et les **agents non titulaires** sont de plein droit **mis à disposition, à titre individuel**, de la métropole du Grand Paris.
 - Modalités de transfert fixés dans une **convention** conclue entre l'administration parisienne concernée et la Métropole du Grand Paris
 - Pour les **fonctionnaires** : Dans un délai de 2 ans à compter du transfert **droit d'option**:
 - **Intégration** dans un cadre d'emplois territorial
 - Maintien dans le corps de l'administration d'origine, et **détachement (sans limitation de durée)** auprès de la Métropole du Grand Paris, avec possibilité de réintégration dans un emploi de leur corps d'origine.
 - À défaut d'avoir fait usage du droit d'option: placement en position de détachement sans limitation de durée
 - cas particulier: Les fonctionnaires appartenant à des **corps ne correspondant à aucun cadre d'emplois de la fonction publique territoriale**, sont mis à disposition sans limitation de durée, à titre individuel, auprès de la métropole du Grand Paris
 - Pour les **non titulaires**: à la date du transfert définitif du service, ils deviennent agents non titulaires de la Métropole, et conservent à titre individuel le bénéfice des stipulations de leur contrat.

3.2. Les cas particuliers

Les agents en position de détachement au moment du transfert de compétences

- Les agents détachés à la date du transfert et affectés à un service transféré à une autre collectivité ou EPC sont placés auprès de la collectivité ou l'EPCI bénéficiaire du transfert de compétence pour la durée de leur détachement restant à courir

Les agents en congé de maladie

- L'agent en congé de maladie doit être regardé, pour l'application des dispositions relatives au transfert de personnel (article L. 5211-4-1 du CGCT), comme remplissant en totalité ses fonctions dans le service transféré, nonobstant l'interruption d'activité qui résulte de son congé légal (CE 10 octobre 2014, req. n° 369533).

Les agents en disponibilité

- En revanche, pas de transfert de l'agent placé en disponibilité au moment du transfert de compétences, dès lors que dans cette position, l'agent se trouve placé en dehors de son administration ou service d'origine (CAA Marseille 11 octobre 2011, req. n° 09MA02601).

3.3. les questions en suspens

❑ Le devenir du régime indemnitaire

- Principe: les agents conservent s'ils y ont intérêt le bénéfice du régime indemnitaire qui leur était applicable.
- Dispositions spécifiques prévues par le projet de loi NOTRe : définition du régime indemnitaire des nouveaux agents recrutés dans un délai de 9 mois à compter du transfert:
 - Transfert d'un département à un région,
 - Transfert d'un département à une collectivité territoriale ou un regroupement de collectivités territoriale
 - Regroupement de régions
- A terme, se posera la question d'une harmonisation des régimes indemnitaires de l'ensemble des agents.

❑ Les impacts de la réforme en termes de mobilité

- Dans la majorité des cas, le transfert de compétences ne devrait pas entraîner de mobilité géographique
- En cas de mobilité géographique, le projet sera étudié en concertation avec les instances représentatives du personnel
- Indemnité de mobilité peut être versée par la collectivité ou établissement d'accueil, selon modalités prévues par décret (article L. 5111-7-I du CGCT). Non prévu en cas de transfert de l'Etat aux collectivités territoriales (dispositif spécifique issu du décret du 19 mai 2014 pourra trouver à s'appliquer selon les cas).

❑ Les avantages sociaux (chèques déjeuners, vacances, etc...)

- N'ont pas vocation à être repris par la collectivité ou établissement d'accueil
- Négociation possible dans le cadre du transfert

3.4. La protection sociale complémentaire

- Dispositif prévu par l'article 36 du projet de loi NOTRe, qui prévoit d'insérer un paragraphe supplémentaire à l'article L. 5111-7 du CGCT (lequel vise les agents changeant d'employeur suite à une réorganisation dans le cadre de la coopération locale.
- Substitution de plein droit du nouvel employeur:
 - Pour la convention de participation,
 - Pour le contrat de protection sociale complémentaire conclu avec un organisme visé à l'article 88-2 de la loi n°84-53.
- La convention et le contrat sont exécutés dans les conditions antérieures jusqu'à leur échéance, sauf accord contraire tripartite (ancien employeur, nouvel employeur, assureur), qui peut prévoir une échéance inférieure à celle stipulée au contrat.
- La substitution de personne morale n'entraîne aucun droit à résiliation ou indemnisation pour l'organisme d'assurance.
- Conservation pour les agents, s'ils y ont intérêt, du bénéfice des participations qui leur étaient applicables au titre d'un label.

CABINET D'AVOCATS



CORNET - VINCENT - SEGUREL

ASSOCIÉS

Nantes

28, boulevard de Launay
BP 58649 - 44186 Nantes
Tel : 02 40 44 70 70
Fax : 02 40 69 18 48

Paris

251, boulevard Pereire
75852 Paris Cedex 17
Tel : 01 40 73 73 40
Fax : 01 40 73 73 30

Rennes

Immeuble « Le Cèdre »
3 allée Francis Charpentier
36065 Rennes Cedex
Tel : 02 99 31 00 00
Fax : 02 99 31 03 03

Lille

213, boulevard de Turin
Immeuble Eurosud
50015 – 59777 Lille Cedex
Tel : 03 28 52 95 00
Fax : 03 28 52 95 09