

Fiche pratique

LA MUTUALISATION DE SERVICES

La mutualisation des services s'inscrit dans le cadre d'une réflexion globale sur la répartition des besoins en fonction des partages de compétences entre collectivités. Elle présuppose la mise en place de modes de gestion nouveaux, notamment managériaux et financiers.

Références juridiques :

- *Loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations*
- *Loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale*
- *Loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale*
- *Loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités locales (RTC)*
- *Loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPTAM)*
- *Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe)*
- *Code général des collectivités territoriales*

1. I. I- Qu'est-ce que la mutualisation de service ?

1.1. Définition

La mutualisation des services est une mise en commun des moyens humains entre collectivités.

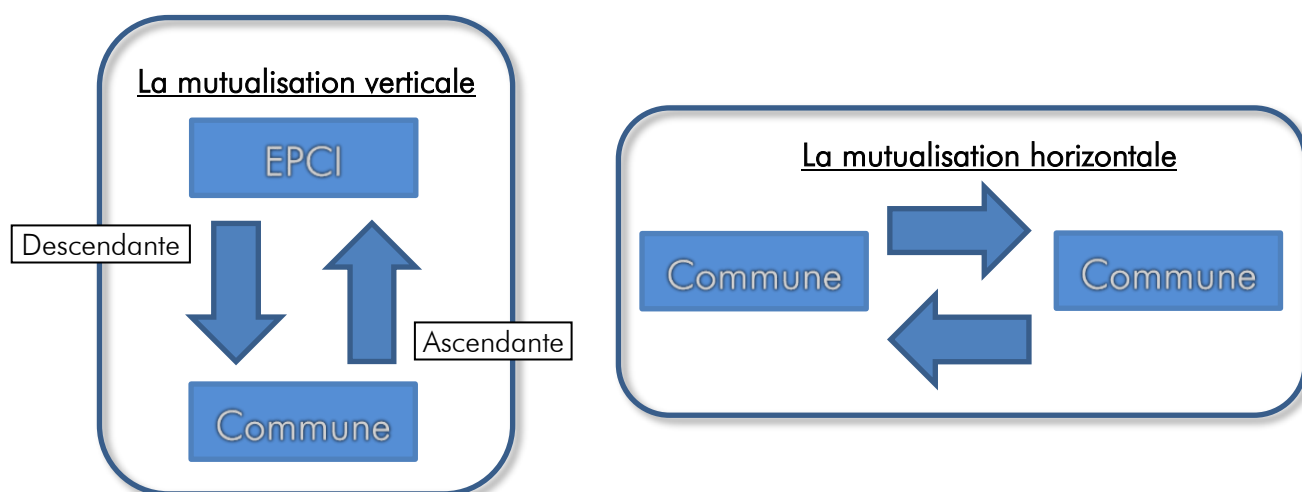
Si cette notion ne bénéficie d'aucune définition juridique précise dans le Code Général des Collectivités Territoriales, ce dernier prévoit un ensemble d'outils permettant aux collectivités et à leurs groupements de mettre en commun leurs moyens et de coordonner leur action en vue de l'élaboration de leurs projets.

Le droit des mutualisations s'est construit progressivement, parallèlement au développement de l'intercommunalité. Il a d'abord eu pour vocation de sécuriser des pratiques locales existantes. Le législateur, avec la Loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, a perfectionné les outils de mutualisation, tout en étendant leur champ.

La jurisprudence de la Cour de justice de l'union européenne a joué un rôle important dans l'encadrement des pratiques du mutualisation. Dans le cadre de cette jurisprudence, les lois des 16/12/2010 (RCT), 27/01/2014 (MAPTAM) et 07/08/2015 (NOTRe) ont réformé le cadre juridique et ouvert de nouvelles possibilités.

1.2. Les modalités

La notion de mutualisation renvoie à des réalités très variées. Les moyens partagés peuvent être de différente nature : personnel, moyens techniques ou financiers, patrimoine ... Le cadre juridique peut être très divers mais se caractérise toujours par un « sens », vertical ou horizontal.



2. Les principales formes de mutualisation

2.1. La mise à disposition individuelle

2.1.1. Le principe

L'une des premières étapes de mutualisation consiste en la mise à disposition de personnel, aussi appelée mise à disposition individuelle.

La mise à disposition est la position de l'agent qui exerce ses fonctions hors de sa collectivité mais qui demeure dans son emploi d'origine (celui-ci n'est donc pas vacant) et continue à percevoir la rémunération correspondante. *L'article 61 de la loi 84-53 du 26 janvier 1984*

La mise à disposition donne lieu à remboursement de la part de la collectivité d'accueil sauf lorsqu'elle intervient entre une collectivité territoriale et un établissement public administratif dont elle est membre ou qui lui est rattaché. Il s'agit véritablement d'un partage de ressources humaines entre les entités publiques.

Toutes les collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale peuvent mettre en place une mise à disposition individuelle.

Une mise à disposition individuelle n'est possible que pour les agents titulaires en position d'activité et les agents contractuels recrutés sur des contrats à durée indéterminée (ainsi, les stagiaires et les agents contractuels en CDD ne peuvent pas en faire l'objet).

2.1.2. Les conséquences pour le personnel

Durant la mise à disposition, l'agent conserve « la rémunération correspondant à son grade ou à l'emploi qu'il occupe dans son administration ou son établissement d'origine ».

L'administration d'origine prend les décisions en matière de congés longues durées, congés maladie ordinaire, congés maternité, adoption, paternité, congés pour formation professionnelle ou pour formation syndicale.

Elle supporte les charges de rémunération, l'indemnité forfaitaire, et les charges tenant aux congés maladies.

Elle exerce également le pouvoir disciplinaire et peut être saisie par l'administration d'accueil.

En revanche, l'agent mis à disposition est soumis aux règles d'organisation et de fonctionnement de son administration d'accueil.

2.1.3. La procédure

- Une information préalable, auprès de l'administration d'origine, sous la forme d'un projet de convention, doit être effectuée. Il doit y être précisé la quotité de travail et le service dans lequel l'agent effectuera ses fonctions,
- L'accord des agents, de préférence écrit, est obligatoire avant toute mise à disposition,
- Chaque collectivité doit recueillir l'avis de son assemblée délibérante,
- Convention de mise à disposition,
- Arrêté individuel de mise à disposition individuelle.

2.2. La mise à disposition de service (articles L5111-1 et L5211-4-1 du CGCT)

2.2.1. Les conditions de mise en œuvre

La mise à disposition de service ascendante

Le CGCT, dans son article L5211-4-1, pose le principe selon lequel le transfert de compétences d'une commune à un établissement public de coopération intercommunale entraîne le transfert du service chargé de sa mise en œuvre.

Toutefois, dans le cadre d'une bonne organisation des services, une commune peut conserver tout ou partie du service concerné par le transfert de compétences.

Ce transfert partiel de compétences d'une commune à son EPCI de rattachement est possible dans deux situations :

- Lorsque la compétence est prise à titre facultatif,
- Lorsque l'exercice de cette compétence est soumis à la définition préalable de l'intérêt communautaire. Celui-ci permet de distinguer au sein d'une compétence, les actions et les équipements qui continueront à relever du niveau communal de ceux qui, par leur rayonnement sur le territoire intercommunal, doivent être gérés par la communauté de communes.

Ainsi, dans le cas d'un transfert partiel de la compétence (définition d'un intérêt communautaire ou compétence facultative), les communes qui le souhaitent peuvent conserver certains de leurs services qui peuvent, ensuite, être mis à disposition de l'EPCI par voie de convention.

En revanche, les services chargés de la mise en œuvre d'une compétence entièrement transférée ne peuvent être conservés par les communes membres et doivent être transférés à l'EPCI.

Le principe de la mise à disposition ascendante de service concerne les EPCI et leurs communes membres ainsi que les syndicats mixtes et leurs membres.

Est également possible la mise à disposition de service entre les départements, les régions, leurs établissements publics, leurs groupements et les syndicats mixtes. (article L5111-1-1 du CGCT).

Les services fonctionnels ou supports ne sont pas concernés par ce dispositif car ils ne sont pas, à proprement parler, affectés à la mise en œuvre d'une compétence en particulier.

La mise à disposition de service descendante

Les services d'un EPCI peuvent, en dehors d'un transfert total ou partiel des compétences, être en tout ou partie mis à disposition d'une ou plusieurs de ses communes membres, pour l'exercice de leurs compétences, lorsque cette mise à disposition présente un intérêt dans le cadre d'une bonne organisation des services.

La mise à disposition de service entre EPCI, syndicats mixtes et communes membres d'un même EPCI

Il s'agit d'une convention entre catégories de collectivités identiques ou différentes, avec le cas échéant leurs établissements publics ou groupements, ou entre ces établissements ou groupements, du moment que chaque signataire de la convention dispose de la compétence mise en commun.

Lorsqu'en vertu de l'article L. 5111-1 du CGCT, des conventions de prestations de services sont conclues entre EPCI, ou entre communes appartenant à un même EPCI à fiscalité propre (à condition que le rapport relatif aux mutualisations de services le prévoie), elles le sont dans le cadre de la mise à disposition de services et équipements relevant de l'article L. 5111-1-1, I du CGCT.

La convention a donc pour objet de mettre à la disposition de l'un des cocontractants des services et des équipements. La convention doit donc déterminer quel cocontractant met à disposition des équipements et services, tout en définissant le plus précisément possible ces services et équipements. Ce type de convention échappe aux règles de la commande publique.

2.2.2. La procédure

Concrètement, la procédure de mise à disposition de service s'opère par voie conventionnelle. Préalablement à son adoption, les comités sociaux territoriaux des communes concernées et de l'EPCI sont consultés sur le principe de la mise à disposition de services et le contenu de la convention.

Une délibération devra autoriser chaque exécutif concerné à signer la convention. Celle-ci devra décrire le service concerné, ses modalités de fonctionnement, prévoir de manière plus générale les conditions de la mise à disposition et indiquer la clé de répartition des frais entre les deux niveaux de collectivité.

Les modalités de ce remboursement sont définies par l'article D5211-16 du CGCT. Selon cet article, le remboursement s'effectue sur la base de la détermination d'un coût unitaire de fonctionnement multiplié par le nombre d'unités de fonctionnement.

Les charges de personnel sont incluses dans les frais de fonctionnement du service que la convention doit prévoir.

La convention doit fixer une périodicité de remboursement qui soit suffisamment régulière et au maximum annuelle.

2.2.3. Les conséquences pour le personnel

Les fonctionnaires territoriaux et agents territoriaux contractuels affectés au sein d'un service ou d'une partie de service mis à disposition sont de plein droit et sans limitation de durée mis à disposition, à titre individuel.

Ils sont placés, pour l'exercice de leurs fonctions, sous l'autorité fonctionnelle de la collectivité bénéficiaire de la mise à disposition.

Ils sont gérés de la même manière que lors d'une mise à disposition individuelle classique (article 61 de la Loi du 26 janvier 1984)

2.2.4. Rappel de la procédure

- Saisine préalable pour avis du Comité Social Territorial du CDG ou du CT local pour les collectivités de plus de 50 agents
- Délibérations du/des conseil(s) communautaire(s) et/ou des conseils municipaux concernés,
- Convention de mise à disposition de service qui prévoit les modalités de mise en œuvre et les conditions de remboursement par le bénéficiaire de la mise à disposition,
- Convention et Arrêté de mise à disposition individuelle des agents concernés.

2.3. Le service commun (article L5211-4-2 du CGCT).

2.3.1. Définition du service commun

Un EPCI et une ou plusieurs des communes membres peuvent créer un service commun pour gérer une activité en dehors des compétences transférées, pour l'exercice de missions opérationnelles ou fonctionnelles, à l'exception des missions confiées à titre obligatoire aux centres de gestion.

Les services dits fonctionnels ou supports sont les services qui supportent les services opérationnels dans leurs missions de service public. Il s'agit des services ressources humaines, informatique, achats, finances, juridique, etc. Leur mutualisation est souvent le point de départ d'un projet de mutualisation plus global, et peut être gérée par la création de services communs.

La création d'un service commun est possible entre :

- Un EPCI à fiscalité propre et une ou plusieurs de ses communes membres,
- Un EPCI à fiscalité propre et un ou plusieurs de ses établissements publics dont il est membre (syndicats mixtes, syndicats intercommunaux),
- Un EPCI à fiscalité propre et un ou plusieurs des établissements publics qu'il a créé (CCAS, CIAS, office de tourisme).

Le service commun est géré par l'EPCI auprès duquel il est rattaché. A titre dérogatoire, le conseil communautaire peut choisir une commune membre pour gérer ledit service.

Le recours à un service commun n'est possible qu'à la condition que toute personne publique bénéficiant de ce service abonde ce dernier.

En effet, la « mise en commun » de services implique le partage des ressources et des moyens, quand bien même un tel service n'existait pas initialement au sein de l'EPCI ou de la commune.

Contrairement au transfert de compétence, la création du service commun n'empêche pas de dessaisissement des compétences de la commune qui demeure maître d'ouvrage et pouvoir adjudicateur.



Le service commun n'est pas une personne morale, il n'a aucune attribution propre. Ainsi un service commun « commande publique » ne peut pas passer un marché public en lieu et place des parties. Il apportera simplement son expertise et préparera les actes relatifs au marché. Le responsable du service commun ne pourra donc pas signer les marchés.

2.3.2. La constitution d'un service commun

Le législateur a souhaité créer un outil de mutualisation souple, permettant aux cocontractants de définir les règles les plus appropriées, tout en prévoyant des garanties pour le personnel.

Les effets de ces mises en commun sont réglés par une convention signée par le Président de l'EPCI et les maires des communes concernées après adoption des assemblées délibérantes respectives.

Cette convention fixe l'objet de la mutualisation, son périmètre, les moyens humains et matériels mutualisés ainsi que les modalités de remboursement des charges de mutualisation.

Cette convention doit être accompagnée d'une fiche d'impact décrivant notamment les effets sur l'organisation et les conditions de travail, la rémunération et les droits acquis pour les agents.

La convention et ses annexes sont soumises à l'avis préalable des Comités Sociaux Territoriaux compétents (Comité Social Territorial du CDG ou des CT locaux pour les collectivités de plus de 50 agents).

En cas de pluralité de communes recourant à un service commun, il doit y avoir autant de conventions que de communes concernées.

2.3.3. La position du personnel

Agents exerçant les fonctions en totalité au sein du service mis en commun

Les fonctionnaires et agents contractuels qui remplissent **en totalité** leurs fonctions dans un service ou une partie de service mis en commun sont **transférés de plein droit** à l'EPCI à fiscalité propre ou à la commune chargée du service commun.

Ils deviennent des agents de la collectivité d'accueil et sont donc soumis aux règles de gestion de celle-ci.

Le transfert constitue une mobilité de plein droit du personnel.

Dans un souci de bonne gestion, il conviendra d'établir un nouvel arrêté ou un avenant au contrat constatant le transfert de l'agent dans le respect de ses conditions de statut et d'emploi antérieures.

Le régime indemnitaire antérieur des agents est conservé de droit s'il est plus avantageux. Les avantages collectivement acquis sont également maintenus, à titre individuel.

Agents exerçant partiellement leurs fonctions au sein du service mis en commun

Les fonctionnaires et agents contractuels qui remplissent **en partie** leurs fonctions dans un service ou une partie de service mis en commun sont de **plein droit mis à disposition** (c'est à dire sans qu'il soit nécessaire de recueillir leur accord préalable), sans limitation de durée, à titre individuel, de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre ou de la commune chargée du service commun pour le temps de travail consacré au service commun.

Ces agents sont placés sous l'autorité fonctionnelle du président de l'établissement public ou du maire de la commune gestionnaire.

2.3.4. Rappel de la procédure

- Saisine préalable pour avis du Comité Social Territorial du CDG ou du CT local pour les collectivités de plus de 50 agents
- Délibérations du conseil communautaire et des conseils municipaux concernés,
- Convention de création du service commun et fiche d'impact,
- Arrêté de transfert des agents ou convention et arrêté de mise à disposition individuelle.

2.4. Le service unifié (article L5111-1-1 du CGCT)

2.4.1. Qu'est-ce qu'un service unifié ?

L'article L5111-1-1 du CGCT organise un cadre juridique pour les mutualisations en dehors du cadre intercommunal. Il permet, entre autre, de transposer le mécanisme du service commun réservé aux seuls EPCI à fiscalité propre.

Il permet l'exercice en commun, par un service unifié, d'une même compétence « opérationnelle » :

- Entre les départements, la métropole de Lyon, les régions, leurs établissements publics, leurs groupements, les communes du Grand Paris et les syndicats mixtes,
- Entre EPCI,
- Entre communes membres d'un EPCI,
- Entre EPCI et communes membres pour l'instruction des décisions prises par les maires au nom de la commune ou de l'État,
- Entre collectivités territoriales et leurs groupements pour assurer en commun les charges et obligations liées au traitement des données à caractère personnel.

Le service unifié entre communes permet de supprimer ou d'éviter la création de syndicats par exemple en matière d'instruction du droit des sols. Il peut également être intéressant par exemple si deux EPCI ont pour objectif d'exercer en commun la compétence GEMAPI.



Le service unifié doit avoir pour objectif l'exercice en commun de compétences, il ne peut pas porter sur le secrétariat, qui constitue une fonction support ne correspondant pas à l'exercice d'une compétence. Hormis deux hypothèses limitatives (instruction des décisions des maires prises au nom de la commune ou de l'État ; loi n° 2018-493 du 20 juin 2018 relative à la protection des données personnelles).

2.4.2. La mise en place d'un service unifié

Les modalités du service unifié sont détaillées dans une convention. Celle-ci détaille les services et/ou les équipements existants de chaque cocontractant qui seront regroupés au sein d'un service unifié relevant d'une seule des collectivités signataires.

Ces conventions échappent aux règles de la commande publique.

La convention fixe les conditions et les modalités de remboursement des frais de fonctionnement et des dépenses engagées par le service unifié pour le compte des cocontractants de la convention sur la base de l'article R5111-1 du CGCT.

Enfin, elle détermine, après avis des comités sociaux territoriaux compétents, les effets sur le personnel concerné.

2.4.3. Les effets sur le personnel

Le personnel du service unifié est placé sous l'autorité fonctionnelle de l'autorité administrative pour laquelle il exerce sa mission.

L'article L5111-1-1 du CGCT ne mentionne que la mise à disposition sans plus de précision. Ainsi il semble que les agents territoriaux affectés au sein des services ainsi « unifiés » ne puissent qu'être mis à disposition de la collectivité qui porte le service unifié et affecté à celui-ci pour la durée de la convention.

Sans plus de précision, se sont les modalités de mise place de la mise à disposition classique qui s'appliquent : durée maximum de 3 ans renouvelables et accord préalable de l'agent.

2.4.4. Rappel de la procédure

- Saisine préalable pour avis du Comité du CDG ou du CT local pour les collectivités de plus de 50
- Délibérations du conseil communautaire et des conseils municipaux concernés,
- Convention de création du service unifié,
- Convention et arrêté de mise à disposition individuelle.

2.5. La prestation de services (articles L5111-1 et L5214-16 du CGCT)

2.5.1. Définition

La prestation de services peut également être une procédure utilisée afin de permettre la mutualisation de certaines activités des collectivités. Elle consiste en une relation « client / fournisseur », par laquelle une collectivité fournit à une autre un service pendant un temps limité, en échange d'une contrepartie financière.

L'article L5214-16 du CGCT accorde aux EPCI et à leurs communes membres l'habilitation qui leur permet de réaliser des prestations de services réciproques.

L'article L5111-1 du CGCT a eu pour objectif d'élargir à de nouveaux acteurs le cadre des prestations de services.

Il habilite légalement les régions, départements, leurs établissements publics, leurs groupements et les syndicats mixtes à conclure entre eux des conventions de prestation de services. Cette habilitation est également étendue aux EPCI entre eux et aux communes entre elles.

La vocation première d'un EPCI est d'exercer les compétences qui lui ont été transférées sur les territoires de ses communes membres. Aussi, les prestations de services qui constituent des interventions pour le compte d'une autre personne publique, ne peuvent avoir qu'un caractère marginal par rapport à l'activité globale de l'établissement.

Il est également nécessaire qu'un intérêt public justifie l'intervention d'un EPCI dans le cadre de la prestation de services.

Lorsque les prestations qu'elles réalisent portent sur des services non économiques d'intérêt général ou lorsqu'elles sont réalisées par le biais d'une mise à disposition de service ou d'un service unifié, ces conventions ne sont pas soumises aux règles prévues par le code des marchés publics.

2.5.2. La procédure de prestation de services

Les dispositions du droit de la commande publique s'appliquent aux conventions de prestations de services rendues à titre onéreux par les EPCI.

En revanche, l'article L5111-1 exonère du respect des règles de mise en concurrence les conventions de prestations de services lorsqu'il s'agit de l'exercice en commun d'une compétence portant sur des services non économiques d'intérêt général au sens du droit de l'Union européenne (police, la justice et les régimes légaux de sécurité sociale)

S'agissant de prestations portant sur d'autres missions d'intérêt public, elles doivent être réalisées dans le cadre de conventions de mise à disposition de services ou de services unifiés, tels que définis par le même article, pour ne pas être soumises aux règles de la commande publique.

La prestation de services nécessite la signature d'une convention qui définit les conditions d'intervention. Les conditions financières sont fixées librement.

2.5.3. Conséquences pour le personnel

Il n'y a pas de transfert ni de mise à disposition des agents concernés.

Les agents qui assurent la prestation de service continuent à dépendre de la seule autorité fonctionnelle de l'exécutif de la collectivité prestataire.

3. Les mutualisations spécifiques

3.1. La mutualisation des agents de police municipale (articles L512-1 à 512-3 et R. 512-1 à R. 512-8 du code de la sécurité intérieure)

3.1.1. Entre communes, article L512-1

« Les communes limitrophes ou appartenant à une même agglomération au sein d'un même département ou à un même établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre peuvent avoir un ou plusieurs agents de police municipale en commun, compétents sur le territoire de chacune d'entre elles.»



Une commune appartenant à un syndicat de communes ou à un EPCI à fiscalité propre ne peut pas mettre en commun des agents de police municipale lorsque ce syndicat ou cet établissement met des agents à disposition des communes dans les conditions prévues respectivement aux articles L. 512-1-2 ou L. 512-2.

Cette mise en commun suppose la passation de deux conventions :

- La première règle entre les communes intéressées les modalités d'organisation et de financement de la mise en commun des agents et de leurs équipements (articles R512-1 à R512-4 du CSI). La convention précise en particulier les modalités de répartition entre les communes des charges financières en personnel, équipement et fonctionnement et les modalités de versement de la participation de chaque commune. Elle est transmise au représentant de l'État.
- La seconde est une convention de coordination des interventions de la police municipale de chacune des communes intéressées avec les forces de sécurité de l'État (police ou gendarmerie nationale).
Cette convention permet au représentant de l'État, d'une part, d'accorder des autorisations de port d'armes aux agents de police municipale et, d'autre part, d'accorder une autorisation administrative de fonctionnement de l'armurerie communale pendant 5 ans. Sa conclusion permet en outre le travail de nuit des agents de police municipale entre 23 heures et 6 heures du matin.

Chaque agent de police municipale est, de plein droit, mis à disposition des autres communes par la commune qui l'emploie.

La mise à disposition individuelle des agents nécessite un arrêté de l'autorité territoriale.

Elle est prononcée de plein droit, c'est-à-dire sans qu'il soit nécessaire de recueillir l'accord préalable des agents concernés.

La première convention, qui concerne l'organisation sera annexée à l'arrêté individuel. Elle indique notamment le nombre d'agent mis à disposition, les conditions de cette mise à disposition (nature des fonctions, conditions d'emploi, modalités de contrôle...), la répartition du temps de présence dans les communes, la nature et les lieux d'intervention.

Cette mise à disposition est prononcée pour la durée de la convention sans pouvoir excéder 3 ans renouvelables une fois.



Le retrait d'une commune de la convention est sans effet sur l'application de cette convention aux autres communes participantes.

3.1.2. Le syndicat de commune, article L512-1-2

Le décret n° 2021-1640 du 13 décembre 2021 est pris pour l'application de l'article L. 512-1-2 du code de la sécurité intérieure relatif à la mutualisation des agents de police municipale au sein d'un syndicat de communes.

L'article L. 512-1-2 du code de la sécurité intérieure a été créé par l'article 8 de la loi « sécurité globale » du 25 mai 2021 afin de permettre à des communes limitrophes ou appartenant à une même agglomération au sein d'un même département ou à un même EPCI à fiscalité propre de former un syndicat de communes pour recruter un ou plusieurs agents de police municipale en commun, compétents sur le territoire de chacune des communes.

Cette mesure complète les dispositifs de mutualisation des polices municipales existants notamment dans le cadre des EPCI à fiscalité propre (communautés de communes, communautés d'agglomération, communautés urbaines, métropoles) en application de l'article L. 512-2 du code.



Une commune appartenant à un EPCI à fiscalité propre ne peut pas adhérer à un syndicat de communes lorsque cet EPCI met des agents à disposition des communes dans les conditions prévues à l'article L. 512-2.

Les statuts du syndicat de communes fixent les modalités d'organisation et de financement de la mise à disposition des agents et de leurs équipements.

Ils comportent parmi leurs dispositions les indications suivantes :

- Les conditions de recrutement et de mise à disposition des fonctionnaires et, notamment, leurs conditions d'emploi et les modalités de contrôle et d'évaluation de leurs activités ;
- Les modalités de conduite des opérations lorsque plusieurs agents interviennent sur un même territoire ;
- Les modalités de répartition, entre les communes, des charges financières en personnels, équipements et autres charges de fonctionnement ou d'investissement.



Aucune disposition ne fixe les modalités de ces mises à disposition, il est cependant recommandé de définir un cadre par convention à annexer aux arrêtés individuels.

Ils sont transmis au représentant de l'Etat dans le département.

Les agents de police municipale recrutés par un syndicat de commune et mis à disposition des communes membres du syndicat exercent, sur le territoire de chaque commune où ils sont affectés, les compétences mentionnées à l'article L. 511-1, sans préjudice des compétences de police judiciaire qui leur sont attribuées par le code de procédure pénale et par les lois pénales spéciales.



Leur nomination en qualité de fonctionnaires stagiaires ne fait pas obstacle à leur mise à disposition des communes membres du syndicat de communes.

Pendant l'exercice de leurs fonctions sur le territoire d'une commune, ils sont placés sous l'autorité du maire de celle-ci.

Le syndicat de communes et les communes membres se dotent d'une convention de coordination des interventions de la police municipale et des forces de sécurité de l'Etat dans les conditions détaillées au point a.

Le cas échéant, la demande de port d'arme mentionnée à l'article L. 511-5 est établie conjointement par le président du syndicat de communes et l'ensemble des maires de ces communes.

3.1.3. Par l'intermédiaire de l'EPCI, article L512-2

Le président d'un EPCI à fiscalité propre peut recruter, à son initiative ou à la demande des maires de plusieurs communes membres, un ou plusieurs agents de police municipale en vue de les mettre en tout ou partie à la disposition de l'ensemble des communes et d'assurer, le cas échéant, l'exécution des décisions qu'il prend au titre des pouvoirs de police qui lui ont été transférés en application de l'article L. 5211-9-2 du code général des collectivités territoriales.

Le recrutement est autorisé par délibérations concordantes de l'organe délibérant de l'EPCI à fiscalité propre et de deux tiers au moins des conseils municipaux des communes représentant plus de la moitié de la population totale de celles-ci ou de la moitié au moins des conseils municipaux des communes représentant les deux tiers de la population totale de celles-ci.

Le conseil municipal de chaque commune membre dispose d'un délai de trois mois, à compter de la notification au maire de la délibération de l'organe délibérant de l'EPCI, pour se prononcer sur la décision de recrutement proposée. A défaut de délibération dans ce délai, sa décision est réputée favorable.



Le recrutement d'agents de police municipale par un EPCI à fiscalité propre ne fait pas obstacle au recrutement, par une commune membre de cet établissement, de ses propres agents de police municipale.

Les agents de police municipale recrutés sont mis à la disposition des communes membres de l'EPCI et exercent, sur le territoire de chaque commune où ils sont affectés, les compétences mentionnées à l'article L. 511-1, sans préjudice des compétences de police judiciaire qui leur sont attribuées par le code de procédure pénale et par les lois pénales spéciales.

La gestion statutaire de ces agents est assurée par l'EPCI.



Leur nomination en qualité de fonctionnaires stagiaires ne fait pas obstacle à leur mise à disposition.

Une convention conclue entre l'EPCI et chaque commune concernée fixe les modalités d'organisation et de financement de la mise à disposition des agents et de leurs équipements.

Lorsqu'ils assurent, en application du V de l'article L. 5211-9-2 du code général des collectivités territoriales, l'exécution des décisions du président de l'établissement public de coopération intercommunale, les agents de police municipale sont placés sous l'autorité de ce dernier.

3.1.4. Lors de manifestations exceptionnelles

Lors d'une manifestation exceptionnelle, notamment à caractère culturel, récréatif ou sportif, à l'occasion d'un afflux important de population ou en cas de catastrophe naturelle, les maires de communes limitrophes ou appartenant à une même agglomération peuvent être autorisés à utiliser en commun, sur le territoire d'une ou plusieurs communes, pour un délai déterminé, tout ou partie des moyens et des effectifs de leurs services de police municipale.

Cette utilisation en commun des moyens et effectifs est autorisée par arrêté du représentant de l'Etat dans le département qui en fixe les conditions et les modalités au vu des propositions des maires des communes concernées.

3.2. Le groupement de commandes (article L 2113-6 à L2113-8 du code de la commande publique)

Le groupement de commandes permet à plusieurs acheteurs de se regrouper pour passer en commun un contrat de la commande publique afin de répondre à leurs besoins en matière de travaux, de fournitures ou de services.

Un groupement de commandes peut également être constitué entre un ou plusieurs acheteurs et une ou plusieurs personnes morales de droit privé qui ne sont pas des acheteurs, à condition que chacun des membres du groupement applique, pour les achats réalisés dans le cadre du groupement, les règles prévues par le code de la commande publique.

Le groupement est formé par une convention constitutive signée par chacun de ses membres après approbation par leurs organes délibérants.

La convention définit les règles de fonctionnement et détermine entre autres, les modalités de l'exécution financière du contrat par les membres et notamment la ventilation de la rémunération des parties.

La convention peut prévoir de confier à l'un ou plusieurs de ses membres la charge de mener tout ou partie de la procédure de passation ou de l'exécution du marché au nom et pour le compte des autres membres.

Ce dispositif n'a pas d'incidence sur le personnel.

Pour aller plus loin, le ministère de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales a publié [un guide des coopérations à l'usage des collectivités et de leurs groupements](#).

3.3. Qui peut faire quoi ?

	EPCI	Commune	CIAS/CCAS	Syndicats mixtes
EPCI	<ul style="list-style-type: none"> - Mise à disposition individuelle - Service unifié L5111-1-1 - Mise à disposition de service L5111-1-1 -Prestation de service L5111-1 	<ul style="list-style-type: none"> - Mise à disposition individuelle - Mise à disposition de service (communes membres) L5211-4-1 - Service commun (communes membres) L5211-4-2 - Prestation de service L3633-4, L5214-16-1, L5215-27, L5216-7-1, L5211-56 	<ul style="list-style-type: none"> - Mise à disposition individuelle - Service commun (EPCI rattachés) L5211-4-2 -Prestation de service (EPCI rattachés) L3633-4, L5214-16-1, L5215-27, L5216-7-1, L5211-56 	<ul style="list-style-type: none"> - Mise à disposition individuelle - Mise à disposition de service L5721-9, L5211-4-1 - Service commun (EPCI membre) L5211-4-2 -Prestation de service (EPCI membres) L3633-4, L5214-16-1, L5215-27, L5216-7-1, L5211-56
Commune		<ul style="list-style-type: none"> - Mise à disposition individuelle - Service unifié (même EPCI) L5111-1-1 - Prestation de service L5111-1 - Mise à disposition de service (même EPCI) L5111-1-1 	<ul style="list-style-type: none"> - Mise à disposition individuelle 	<ul style="list-style-type: none"> - Mise à disposition individuelle - Mise à disposition de service (communes membres) L5721-9, L5211-4-1 -Prestation de service (communes membres) L3633-4, L5214-16-1, L5215-27, L5216-7-1, L5211-56
CIAS/CCAS			<ul style="list-style-type: none"> - Mise à disposition individuelle - Prestation de service (CCAS membres) L3633-4, L5214-16-1, L5215-27, L5216-7-1, L5211-56 	<ul style="list-style-type: none"> - Mise à disposition individuelle
Syndicats mixtes				<ul style="list-style-type: none"> - Mise à disposition individuelle -Prestation de service (EPCI membres) L5111-1 - Service unifié L5111-1-1 - Mise à disposition de service L5111-1-1

3.4. Focus sur les trois principales procédures

	Mise à disposition de service	Service commun		Service unifiés
		Agents exerçant partiellement leurs fonctions au sein du service commun	Agents exerçant les fonctions en totalité au sein du service commun	
Pour quelles compétences	MAD ascendante : transfert partiel de compétence opérationnelle MAD descendante : compétence opérationnelle non transférée	Compétences fonctionnelle ou opérationnelle non transférées	Compétences fonctionnelle ou opérationnelle non transférées	Compétence opérationnelle Missions fonctionnelles d'instruction (uniquement)
Situation des agents concernés	Mise à disposition individuelle suite à mise à disposition de service	Mise à disposition individuelle suite à création de service commun	Transfert des agents	Mise à disposition individuelle suite à création de service unifié
Base juridique	L5211-4-1 CGCT L5721-9 CGCT L5111-1-1 CGCT	L5211-4-2 CGCT	L5211-4-2 CGCT	L5111-1-1 CGCT
Modalités de mise en œuvre	Avis du CT Délibérations Convention de MAD de service Convention de MAD individuelle Arrêté individuel	Fiche d'impact + Avis du CT Délibérations Convention créant le service commun Convention de MAD individuelle Arrêté individuel	Fiche d'impact + Avis du CT Délibérations Convention créant le service commun Arrêté individuel de transfert (ou avenant au contrat)	Avis du CT Délibérations Convention de création d'un service unifié Convention de MAD individuelle Arrêté individuel
Employeur	Collectivité d'origine	Collectivité d'origine	EPCI gestionnaire	Collectivité d'origine
Autorité fonctionnelle	Collectivité d'accueil	EPCI gestionnaire	EPCI gestionnaire	Collectivité porteuse du service unifié
Accord de l'agent requis	NON (MAD de plein droit)	NON (MAD de plein droit)	NON (transfert de plein droit)	OUI (pour la MAD individuelle)
Durée	Durée de la convention	Durée de la convention	Durée de la convention	3 ans renouvelables
Ri et avantages acquis	Conserve sa rémunération d'origine	Conserve sa rémunération d'origine	Respect des conditions de statut et d'emploi+régime indemnitaire plus favorable+maintien des avantages acquis	Conserve sa rémunération d'origine

3.5. Références juridiques

Article L5111-1-1 du CGCT : mise à disposition de service et service unifié

Modifié par LOI n°2019-828 du 6 août 2019 - art. 4

I. – Lorsqu'elles ont pour **objet** d'assurer **l'exercice en commun** d'une **compétence reconnue par la loi ou transférée** à leurs signataires, les **conventions conclues entre** les départements, la métropole de Lyon, les régions, leurs établissements publics, leurs groupements, les communes appartenant à la métropole du Grand Paris et **les syndicats mixtes** prévoient :

- soit la **mise à disposition du service** et des équipements d'un des cocontractants à la convention au profit d'un autre de ces cocontractants ;
- soit le regroupement des services et équipements existants de chaque cocontractant à la convention au sein d'un **service unifié** relevant d'un seul de ces cocontractants.

Dans le cas mentionné au deuxième alinéa du présent I, la convention fixe les conditions de remboursement, par le bénéficiaire de la mise à disposition du service, des frais de fonctionnement lui incombant.

Dans le cas mentionné au troisième alinéa du présent I, la convention précise les modalités de remboursement des dépenses engagées par le service unifié pour le compte des cocontractants de la convention. Elle prévoit également, après avis des comités sociaux territoriaux compétents, les effets sur le personnel concerné.

Le personnel du service mis à disposition ou du service unifié est placé sous l'autorité fonctionnelle de l'autorité administrative pour laquelle il exerce sa mission.

II. – Les **conventions conclues entre des établissements publics de coopération intercommunale** ou **entre communes membres d'un même établissement public de coopération intercommunale** à fiscalité propre en vertu du dernier alinéa de l'article L. 5111-1 **obéissent aux conditions prévues au I** du présent article. Par dérogation au premier alinéa du même I, lorsque ces conventions ont pour objet la mise en commun de l'instruction des décisions prises au nom de la commune ou de l'Etat par les maires des communes membres des établissements publics contractants, les communes concernées sont également parties à la convention.

III. – Les départements, la métropole de Lyon, et les régions, leurs établissements publics et les syndicats mixtes visés à l'article L. 5721-2 auxquels ils appartiennent peuvent, notamment par la création d'un syndicat mixte, se doter d'un service unifié ayant pour objet d'assurer en commun des services fonctionnels. Les services fonctionnels se définissent comme des services administratifs ou sociaux territoriaux concourant à l'exercice des compétences des collectivités intéressées sans être directement rattachés à ces compétences.

IV. – Les conditions d'application du présent article sont fixées par un décret en Conseil d'Etat.

Article L5211-4-1 du CGCT : mise à disposition de service

Modifié par LOI n°2019-828 du 6 août 2019 - art. 10 et art. 4

(...) II. - Lorsqu'une commune a conservé tout ou partie de ses services dans les conditions prévues au premier alinéa du I, **ces services sont** en tout ou partie **mis à disposition de l'établissement public de coopération intercommunale** auquel la commune adhère pour l'exercice des compétences de celui-ci.

III. - Les **services d'un établissement public de coopération intercommunale** peuvent être en tout ou partie **mis à disposition d'une ou plusieurs de ses communes membres**, pour l'exercice de leurs compétences, lorsque cette mise à disposition présente un intérêt dans le cadre d'une bonne organisation des services.

IV. - Dans le cadre des mises à disposition prévues aux II et III, une **convention** conclue entre l'établissement public de coopération intercommunale et chaque commune intéressée en fixe les modalités **après consultation des comités sociaux territoriaux compétents**. Cette convention prévoit notamment les **conditions de remboursement** par la commune ou l'établissement public bénéficiaire de la mise à disposition des frais de fonctionnement du service. Les modalités de ce remboursement sont définies par décret.

Le maire ou le président de l'établissement public adresse directement au chef du service mis à disposition toutes instructions nécessaires à l'exécution des tâches qu'il confie audit service. Il contrôle l'exécution de ces tâches.

Il peut donner, sous sa surveillance et sa responsabilité, par arrêté, délégation de signature au chef dudit service pour l'exécution des missions qu'il lui confie en application de l'alinéa précédent.

Les **fonctionnaires territoriaux et agents territoriaux non titulaires** affectés au sein d'un service ou d'une partie de service **mis à disposition** en application des II ou III sont **de plein droit et sans limitation de durée** mis à disposition, à titre individuel, selon le cas, du président de l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale ou du maire. Ils sont placés, pour l'exercice de leurs fonctions, sous son autorité fonctionnelle. Les modalités de cette mise à disposition sont réglées par la convention prévue au premier alinéa du présent IV.

Article L5721-9 du CGCT : mise à disposition de service

Modifié par LOI n° 2019-1461 du 27 décembre 2019 - art. 65

Les services d'un syndicat mixte associant exclusivement des collectivités territoriales ou des collectivités territoriales et des groupements de collectivités peuvent être en tout ou partie **mis à disposition de ses collectivités ou groupements membres**, pour l'exercice de leurs compétences. Une convention conclue entre le syndicat et les collectivités territoriales ou les groupements intéressés fixe alors les modalités de cette mise à disposition. Cette convention prévoit notamment les conditions de remboursement par la collectivité ou le groupement des frais de fonctionnement du service.

Dans les mêmes conditions, par dérogation à l'article L. 5721-6-1, les **services d'une collectivité territoriale** ou d'un groupement de collectivités membre peuvent être en tout ou partie **mis à disposition du syndicat mixte** pour l'exercice de ses compétences.

Le maire ou le président de la collectivité territoriale ou du groupement de collectivités adresse directement au chef de service mis à disposition toutes instructions nécessaires à l'exécution des tâches qu'il confie audit service. Il contrôle l'exécution de ces tâches.

Il peut donner, sous sa surveillance et sa responsabilité, par arrêté, délégation de signature au chef dudit service pour l'exécution des missions qu'il lui confie en application de l'alinéa précédent.

Article L5211-4-2 du CGCT : service commun

Modifié par LOI n°2019-828 du 6 août 2019 - art. 10- art. 4

Modifié par LOI n°2018-1317 du 28 décembre 2018 - art. 250 (V)

En dehors des compétences transférées, un **établissement public de coopération intercommunale** à fiscalité propre, **une ou plusieurs de ses communes membres** et, le cas échéant, **un ou plusieurs des établissements publics rattachés à un ou plusieurs d'entre eux**, peuvent se doter de **services communs**, chargés de l'exercice de **missions fonctionnelles ou opérationnelles**, dont l'instruction des décisions prises par les maires au nom de la commune ou de l'État, à l'exception des missions mentionnées à l'article 23 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale pour les communes et les établissements publics obligatoirement affiliés à un centre de gestion en application des articles 15 et 16 de la même loi.

Les effets de ces mises en commun sont réglés par **convention après établissement d'une fiche d'impact** décrivant notamment les effets sur l'organisation et les conditions de travail, la rémunération et les droits acquis pour les agents. La fiche d'impact est annexée à la convention. Les accords conclus sont annexés à la convention. La convention et ses annexes sont soumises à **l'avis du ou des comités sociaux territoriaux** compétents. Pour les établissements publics soumis au régime fiscal prévu à l'article 1609 nonies C du code général des impôts, ces effets peuvent également être pris en compte par imputation sur l'attribution de compensation prévue au même article. Dans ce cas, le calcul du coefficient d'intégration fiscale fixé à l'article L. 5211-29 du présent code prend en compte cette imputation.

Les services communs sont gérés par l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre. A titre dérogatoire, un service commun peut être géré par la commune choisie par l'organe délibérant de l'établissement public.

Les fonctionnaires et agents non titulaires qui **remplissent en totalité leurs fonctions** dans un service ou une partie de service mis en commun sont **transférés de plein droit** à l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre ou à la commune chargée du service commun. Les fonctionnaires et agents non titulaires qui remplissent **en partie leurs fonctions** dans un service ou une partie de service mis en commun sont **de plein droit mis à disposition, sans limitation de durée**, à titre individuel, de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre ou de la commune chargé du service commun pour le temps de travail consacré au service commun.

La convention prévue au présent article détermine le nombre de fonctionnaires et d'agents non titulaires territoriaux transférés par les communes.

Lorsqu'ils exercent leurs fonctions dans le service commun, les agents sont placés sous l'autorité fonctionnelle du président de l'établissement public ou du maire de la commune gestionnaire.

Le maire ou le président de l'établissement public peut donner, par arrêté, sous sa surveillance et sa responsabilité, délégation de signature au chef du service commun pour l'exécution des missions qui lui sont confiées.

Article L5111-1 du CGCT : prestation de services

Modifié par LOI n° 2019-1461 du 27 décembre 2019 - art. 65

Les collectivités territoriales peuvent s'associer pour l'exercice de leurs compétences en créant des organismes publics de coopération dans les formes et conditions prévues par la législation en vigueur.

Forment la catégorie des groupements de collectivités territoriales les établissements publics de coopération intercommunale et les syndicats mixtes, mentionnés aux articles L. 5711-1 et L. 5721-8, les pôles métropolitains, les pôles d'équilibre territoriaux et ruraux, les agences départementales, les institutions ou organismes interdépartementaux et les ententes interrégionales.

Des **conventions** qui ont pour objet la réalisation de **prestations de services** peuvent être conclues **entre** les départements, la métropole de Lyon, les régions, leurs établissements publics, leurs groupements et **les syndicats mixtes**. Des conventions ayant le même objet peuvent également être conclues **entre des établissements publics de coopération intercommunale**, des établissements publics de coopération intercommunale et la métropole de Lyon ou **entre des communes**. Des conventions ayant le même objet peuvent également être conclues, afin de développer les synergies avec les territoires ruraux, entre une métropole ou une communauté urbaine, d'une part, et des établissements publics de coopération intercommunale ou des communes situés en dehors du territoire métropolitain ou de la communauté urbaine, d'autre part, dans le cadre de la mise en œuvre des contrats de cohésion territoriale mentionnés au II de l'article L. 1231-2. Lorsque les prestations qu'elles réalisent en application du présent alinéa portent sur des services non économiques d'intérêt général au sens du droit de l'Union européenne ou lorsque, portant sur d'autres missions d'intérêt public, les prestations sont appelées à s'effectuer dans les conditions prévues aux I et III de l'article L. 5111-1-1, ces conventions ne sont pas soumises aux règles prévues par le code de la commande publique. La participation au financement d'une prestation ne saurait, à elle seule, être assimilée à une coopération au sens du présent alinéa.