

Nouvel article sur <https://blog.landot-avocats.net>

La DGCL à la rescousse des parlementaires sur la loi engagement et proximité (voici les projets de circulaire et de questions/réponses de la DGCL)

par Eric Landot

Par Eric Landot, avocat associé du cabinet Landot & associés et par Fabian Meynard, du Cabinet Partenaires Finances Locales.

Voir aussi :

[La loi engagement et proximité au JO de ce matin : premier décryptage d'un étrange patchwork](#)

[Communautés d'agglomération : en – de 3mn, que va changer la loi engagement et proximité ? \[COURTE VIDEO\]](#)

[Communautés de communes : en 3mn30, que va changer la loi engagement et proximité ? \[VIDEO\]](#)

VOIR SURTOUT LES PROJETS DE CIRCULAIRE ET DE QUESTIONS / RÉPONSES DE LA DGCL QUI CIRCULENT SOUS LE MANTEAU ET QUE NOUS AVONS EU À CHAQUE FOIS D'AU MOINS TROIS SOURCES DIFFÉRENTES !

NOTE DGCL D'APPLICATION - 2_20191228

note d'information Loi engagement et proximité - articles 14 et 96

QR loi engagement

La Loi n° 2019-1461 du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique, issue de la CMP (commission mixte paritaire), a donné pendant les congés de fin d'année des sueurs froides à nombre de communautés nouvellement compétentes en matière d'eau et

d'assainissement au 1^{er} janvier 2020.

En effet, le transfert obligatoire des compétences AEP, AC et même GEPU aux Communautés d'Agglomération, et à certaines Communautés de Communes sur

le territoire desquelles la minorité de blocage n'avait pas été réunie, au 1^{er} janvier

le territoire desquelles la minorité de blocage n'avait pas été réunie, au 1^{er} janvier 2020 impliquaient la dissolution des syndicats infra-communautaires qui exerçaient jusqu'ici lesdites compétences. Plusieurs Préfectures avaient même signé, dès novembre et décembre 2019, des arrêtés de dissolution de ces

syndicats (et au mieux des arrêtés de retraits de compétence) applicables au 1^{er} janvier 2020, pendant que les communautés réglent les derniers détails de transfert de personnels et d'équipements attachés aux compétences concernées, le Trésor Public s'afférant lui à clôturer les budgets de ces syndicats.

Mais « coup de tonnerre » la loi engagement et proximité telle qu'issue de la CMP du 13 décembre 2019, et telle que promulguée le 27 décembre 2019, contre toute attente, a prévu dans son article 14 : « *IV – Par dérogation (...) les syndicats compétents en matière d'eau, d'assainissement, de gestion des eaux pluviales urbaines ou dans l'une de ces matières, existant au 1er janvier 2019 et inclus en totalité dans le périmètre d'une communauté de communes exerçant à titre obligatoire ou facultatif ces compétences ou l'une d'entre elles, ou dans celui d'une communauté d'agglomération, sont maintenus jusqu'à six mois suivant la prise de compétence* ».

Un revirement de dernière minute que la DGCL s'est empressée dès le 28 décembre 2019 (soit le lendemain de la publication de la loi), de préciser. Que faut-il en retirer ? Nous l'avons analysé avec Fabian MEYNAND du Cabinet Partenaires Finances Locales.

Sur la « Minorité de Blocage » permettant aux communes de s'opposer au transfert de l'eau et/ou de l'assainissement aux communautés de communes

Tout d'abord, la note de la DGCL en date du 28 décembre 2019 évidemment confirme la **possibilité ouverte par la loi, et pour les communes qui le souhaitent, de délibérer jusqu'au 31 décembre 2019 pour s'opposer au transfert des compétences eau et/ou assainissement à leur communauté de rattachement**, y compris sur les communautés de communes exerçant déjà, au 5 août 2018 (date de la Loi « Ferrand »), une partie de la compétence « eau » ou une partie de la compétence « assainissement », sur tout ou partie de leur territoire. L'occasion pour la DGCL d'apporter les deux précisions suivantes :

Si la minorité de blocage a été activée pour s'opposer au transfert de compétence sur une communauté de communes qui n'exerce que partiellement l'eau et/ou assainissement, cette dernière conserve la faculté

au-delà du 1^{er} janvier 2020 de délibérer en faveur d'un exercice entier et de plein droit des compétences eau et/ou assainissement, faculté qui alors, si elle est exercée, ouvrira de nouveau la possibilité aux communes membres de s'y opposer par l'activation de la « minorité de blocage » ;

De la même façon, malgré l'activation dans un premier temps de la minorité de blocage, rien n'empêche les communes membres de décider ultérieurement (d'ici 2026) et librement le transfert de tout ou partie des

compétences eau et/ou assainissement à leur EPCI à fiscalité propre de

compétences eau et/ou assainissement à leur EPCI à fiscalité propre de

rattachement et ce par délibérations concordantes dans les conditions de droit commun (article L 5211-17 du CGCT). A ce moment-là, la minorité de blocage ne pourrait alors y faire obstacle (selon la circulaire... point qui nous semble un brin plus subtil en fait).

Sur la prorogation « jusqu'à 6 mois » de la durée de vie des syndicats infra-communautaires compétents en 2019 en eau et /ou assainissement

Là est la plus grosse surprise de la loi « Engagement et proximité » publiée le 27 décembre 2019. En ouvrant la possibilité, au sein de son article 14, de maintenir (avec leur conseil syndical et leur personnel) jusqu'à six mois suivant la prise de compétence par l'EPCI, les syndicats de communes compétents en matière

d'AEP, AC ou GEPU (gestion des eaux pluviales urbaines) existant au 1^{er} janvier 2019 et dont le périmètre est entièrement inclus au sein de celui d'une communauté de communes ou communauté d'agglomération compétente, les parlementaires ont totalement désorienté les EPCI qui s'étaient, avec les Préfectures et le Trésor Public, préparé depuis plusieurs semaines voire plusieurs mois, à la dissolution desdits syndicats. D'autant que le texte de loi précise que ce délai de six mois peut être allongé d'un an supplémentaire si le conseil communautaire nouvellement compétent prend, pendant ces six mois, une délibération de principe sur une délégation de compétence entre EPCI et syndicat. Les deux parties auront alors un an à compter du vote de ladite délibération de principe pour établir et signer la convention de délégation.

Une nouveauté, pour le moins inattendue, que la DGCL s'est empressée de préciser en apportant les deux éclairages suivants. Selon la DGCL :

Le 1^{er} délai, celui allant jusqu'à six mois, ne s'assimile pas à une délégation de compétence et n'a pas à être encadré, à ce stade, par une convention. Le syndicat conserve, pendant ce délai, ses prérogatives et son personnel qui reste sous son autorité, et rend compte à l'EPCI compétent. Seule la période postérieure aux six mois susvisés doit donc faire l'objet d'une convention de délégation.

Pour ceux qui avaient prévu la dissolution des syndicats infra- communautaires concernés, et qui ne souhaitent donc pas le déroulement de ces six mois, la DGCL ouvre une porte de sortie en précisant que dès lors que le conseil communautaire de l'EPCI confirme par délibération qu'il ne déléguera pas la ou les compétences au syndicat infra-communautaire concerné, alors celui-ci sera dissous sans délai dans les conditions prévues à l'article L.5212-33 du CGCT, ou le cas échéant, verra ses missions réduites (selon nous il faut que la communauté précise qu'elle ne souhaite pas conclure une telle convention, par prudence juridique, sauf si une procédure de dissolution classique a été conduite).

Des précisions bienvenues qui doivent amener les EPCI qui souhaiteraient aller dans ce sens à prendre l'attache de leur Préfecture et agir au plus vite.

Sur la « Délégation de Compétence » confiant l'exercice des compétences eau et/ou assainissement et/ou gestion des eaux pluviales, à une commune

A l'instar des syndicats, l'article 14 de la loi « Engagement et proximité » prévoit la possibilité pour les communautés de communes comme pour les communautés d'agglomération (nouvellement compétentes) de déléguer par convention tout ou partie des compétences (transférées) eau et/ou assainissement collectif et/ou gestion des eaux pluviales urbaines à une commune membre qui en ferait la demande.

Une délégation qui, selon la note de la DGCL en date du 28 décembre 2019, ne dispense pas la commune de réaliser, dans un premier temps, les opérations de mise à disposition propres aux transferts de compétences, et de clôturer les budgets annexes M49 (eau et/ou assainissement) ouverts avant la date de délégation. Ces budgets (et leurs résultats) devront être réintégrés dans le budget principal de la commune qui, par ailleurs (le cas échéant en cas de présence d'une régie directe), devra dissoudre la ou les régies en place, ou transférer les contrats de DSP éventuels à l'EPCI nouvellement compétent. Ce n'est que dans un second temps, une fois le transfert de compétence effectif et la délégation de compétence

conclue, que l'autorité délégataire pourra ouvrir un budget annexe M49 sans autonomie financière afin d'isoler budgétairement la gestion du ou des SPIC délégués « *au nom et pour le compte de* ».

N.B. : ce point de vue est très discutable.

Sur le transfert des résultats de clôture eau et/ou assainissement

Jusqu'ici l'on se référait aux décisions du Conseil d'État pour savoir s'il convenait ou non de transférer les résultats de clôture des budgets annexes eau et/assainissement des communes en cas de transfert de compétence à un EPCI de rattachement. Ainsi, le juge administratif considérait-il jusqu'en 2016 que le principe était, en la matière, celui du transfert de la trésorerie sous réserve de prendre en compte le fait de savoir si « *un tel excédent de trésorerie était ou non nécessaire pour faire face aux besoins de financement relatifs à des opérations décidées à la date de répartition et non encore retracées au bilan de l'établissement public* » (CE 21 novembre 2012 – CASA). Il était donc admis jusqu'en 2016, sur la base de l'arrêt CASA, que les soldes des budgets annexes, qu'ils soient positifs ou non, devaient être transférés en même temps que l'exercice de la compétence dès lors qu'ils étaient nécessaires au financement de la compétence transférée. Puis, à l'occasion d'un arrêt dit « La Motte-Ternant » du 25 mars 2016, le Conseil d'Etat a quelque peu modifié sa position en précisant que « *Le solde du compte administratif du budget annexe d'un service public à*

caractère industriel ou commercial ne constitue pas un bien qui serait nécessaire à l'exercice de ce service public ». Autrement dit, le transfert des résultats de clôture propres à un budget annexe eau et/ou assainissement, ne s'imposait plus en cas de transfert de la compétence, ce qui n'excluait pas la possibilité qu'intervienne un accord entre les représentants des communes concernées

« *dépossédées* » des compétences eau et/ou assainissement et ceux de l'EPCI nouvellement compétent pour qu'intervienne un tel transfert de trésorerie entre les deux parties.

La loi « engagement et proximité » du 27 décembre 2019 prévoit que non seulement le transfert de la compétence « eau » à un EPCI à fiscalité propre nécessite la transmission obligatoire du schéma de distribution d'eau potable (en tout cas s'il existe ; à défaut, son élaboration relèvera de l'EPCI titulaire de la compétence précise la DGCL) ainsi qu'un état financier de l'exercice de la compétence, mais de surcroît il implique également le transfert à l'EPCI du solde positif du budget annexe de l'eau dès lors que le schéma susvisé fait apparaître un taux de perte en eau supérieur au taux mentionné à l'article L.2224-7-1 al. 2 du CGCT. Une obligation (attachée à la seule compétence eau selon tout vraisemblance) qui a son exception puisque la DGCL rappelle dans sa note que ce transfert obligatoire du solde positif doit avoir lieu « *sauf disposition contraire prévue par convention* », cette dernière convention pouvant prévoir un transfert seulement partiel en fonction de l'état du réseau.

Sur la question des indemnités des élus des syndicats

Si d'autres points sont traités plus succinctement par la note de la DGCL qui revient en cela sur les avancées de la loi engagement et proximité publiée le 27 décembre dernier (notamment sur le mécanisme de représentation substitution prévu au IV de l'article L5216-7 du CGCT pour les communautés d'agglomération et étendu à la gestion des eaux pluviales urbaines), cette même note à l'inverse s'arrête sur une problématique récurrente et Ô combien sensible : celle des indemnités des élus des syndicats.

Deux lois avaient déjà traité de la question ces dernières années : la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (article 42), puis la loi du 23 mars 2016 portant sur l'application aux élus locaux des dispositions relatives au droit individuel à la formation et sur les conditions d'exercice des mandats des membres des syndicats de communes et des syndicats mixtes (article 2). Deux lois pour (presque rien) puisque l'article 96 de la loi « engagement et proximité », revient sur les dispositions issues des textes législatifs de 2015 et 2016 et rétablit le régime qui prévalait avant la loi NOTRe du 07 août 2015. Avec

la loi du 27 décembre 2019, à compter du 1^{er} janvier 2020, les indemnités de fonction des présidents et vice-présidents des syndicats de communes, des syndicats mixtes fermés, et des syndicats mixtes ouverts restreints, sont maintenues et ce même dans le cas où le périmètre dudit syndicat serait inférieur à celui de l'EPCI à fiscalité propre sur le territoire duquel il se trouve, tirant ainsi les conséquences du maintien possible des syndicats infra-communautaires (cf.

supra). Plus encore, l'article 96 de la loi « engagement et proximité » ajoute au

supra). Plus encore, l'article 96 de la loi « engagement et proximité » ajoute au

sein de l'article L.5721-8 du CGCT un alinéa qui vise à étendre le régime d'indemnités et de remboursement de frais « *aux syndicats mixtes associant exclusivement des communes, des EPCI, des départements, des régions* » ou d'autres syndicats mixtes qui en sont eux-mêmes exclusivement constitués. Mais attention une annexe nominative et reprenant les indemnités perçues à divers titres s'impose désormais.

Des dispositions qui pourraient bien, malgré la tentative de la DGCL de minimiser la portée des revirements de dernière minute de la loi engagement et proximité, tendre quelque peu les relations entre les EPCI nouvellement compétents en eau et assainissement, et les syndicats infra-communautaires qui, il y a deux semaines encore, devaient purement et simplement disparaître !