



HAL
open science

Regroupement intercommunal, recensement des enjeux dans le cadre du transfert de compétences. Exemple de Châteaurenard en vue de son intégration dans la métropole/département (13)

Jordan Constantin

► To cite this version:

Jordan Constantin. Regroupement intercommunal, recensement des enjeux dans le cadre du transfert de compétences. Exemple de Châteaurenard en vue de son intégration dans la métropole/département (13). Sciences de l'ingénieur [physics]. 2019. dumas-02443402

HAL Id: dumas-02443402

<https://dumas.ccsd.cnrs.fr/dumas-02443402>

Submitted on 17 Jan 2020

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

CONSERVATOIRE NATIONAL DES ARTS ET METIERS
ECOLE SUPERIEURE DES GEOMETRES ET TOPOGRAPHES

MEMOIRE

présenté en vue d'obtenir

le DIPLOME D'INGENIEUR CNAM

SPECIALITE : Géomètre et Topographe

par

Jordan CONSTANTIN

Regroupement intercommunal, recensement des enjeux dans le cadre du
transfert de compétences. Exemple de Châteaurenard en vue de son
intégration dans la métropole/département (13)

Soutenu le 06 septembre 2019

JURY

Madame Marie FOURNIER	Président du jury
Monsieur Pierre PITRAT	Maître de stage
Monsieur Nicolas CHAUVIN	Enseignant référent

Remerciements

Je remercie mon maître de stage M. Pierre PITRAT pour son investissement, ses conseils et son encadrement durant ce travail de fin d'études. Je remercie également l'ensemble des membres de la SCP ARNAL-PITRAT pour leur accueil chaleureux et leur sympathie à mon égard durant de ce stage.

Je remercie les agents des différents services de la commune de Châteaurenard et de Terre de Provence Agglomération qui ont pris le temps de répondre à mes questions me permettant de mener à bien ce travail de fin d'études.

Je tiens à remercier M. Nicolas CHAUVIN, mon professeur référent, pour ses remarques avisées quant à la rédaction de mon mémoire.

Enfin, Je remercie ma famille et mes amis qui m'ont apporté un soutien indéfectible durant toute la durée de mes études.

Liste des abréviations

AC : Attribution de Compensation

agAM : agence d'urbanisme de l'Agglomération
Marseillaise

AMP : Aix-Marseille-Provence

CCRAD : Communauté de Commune Rhône-
Alpilles-Durance

CET : Contribution Economique Territoriale

C. env. : Code de l'environnement

CFE : Cotisation Foncière des Entreprises

CGCT : Code Général des Collectivités
Territoriales

CGI : Code Général des Impôts

CIPD : Conseil Intercommunal de Prévention de
la Délinquance

CISPD : Conseil Intercommunal de Sécurité et de
Prévention de la Délinquance

CLECT : Commission Locale d'Évaluation des
Charges Transférées

CVAE : Cotisation sur la Valeur Ajoutée des
Entreprises

DGCL : Direction Générale des Collectivités
Locales

DGFIP : Direction Générale des Finances
Publiques

DSC : Dotation de Solidarité Communautaire

FP : Fiscalité Propre

FPU : Fiscalité Professionnelle Unique

GEMAPI : Gestion des Milieux Aquatiques et
Prévention des Inondations

IFER : Impôt Forfaitaire de Réseau

MIN : Marché d'Intérêt National

OGE : Ordre des Géomètres-Experts

OPAH : Opération Programmée d'Amélioration
de l'Habitat

PCAET : Plan Climat Air Énergie Territorial

PLH : Programme Local de l'Habitat

PLM : Portail du Littoral et de la Mer

PLU : Plan Local d'urbanisme

PNR : Parc Naturel Régional

PUG : Propriété Usage Gouvernance

RCT : Réforme des Collectivités Territoriales

RFU : Référentiel Foncier Unifié

SAFER : Sociétés d'Aménagement Foncier et
d'Établissement Rural

SAGE : Schéma d'Aménagement et de Gestion
des Eaux

SCOT : Schéma de Cohérence Territorial

SIG : Système d'Information Géographique

SIVOM : Syndicat Intercommunal à Vocation
Multiple

TASCOM : La taxe sur les surfaces commerciales

TPA : Terre de Provence Agglomération

ZAC : Zone d'Aménagement Concerté

ZAE : Zone d'Activité Économique

Table des matières

Remerciements	2
Table des matières	4
Introduction	6
I TRANSFERT DE COMPETENCES : DE LA COMMUNAUTE D'AGGLOMERATION A LA METROPOLE- DEPARTEMENT	13
I.1 UNE COMMUNAUTE D'AGGLOMERATION AVEC DES COMPETENCES EN CONSTANTE EVOLUTION...	13
I.2 UNE METROPOLE ULTRA-COMPETENTE AU DETRIMENT DES SES COMMUNES MEMBRES.....	18
I.3 DES ACTIONS SOCIALES ET LOCALES DU CONSEIL DEPARTEMENTAL	22
II CONNAITRE LE PATRIMOINE COMMUNAL CONCERNE PAR LE TRANSFERT DE COMPETENCES	24
II.1 METHODES DE RECENSEMENT DE LA PROPRIETE COMMUNALE.....	24
II.1.1 Une définition théorique du domaine public difficilement identifiable dans la pratique	24
II.1.2 Un domaine privé plus facilement reconnaissable	27
II.1.3 Vers la parcellisation de la propriété de la personne publique pour améliorer son recensement ?	28
II.2 RECHERCHE DU PATRIMOINE NECESSAIRE A L'EXERCICE DES COMPETENCES.....	30
II.2.1 Condition de nécessité du bien pour l'exercice de la compétence transférée	30
II.2.2 Condition spécifique pour les biens associés aux compétences d'intérêt communautaire ou métropolitain	32
III ÉTUDE DE L'INCIDENCE DU TRANSFERT DE COMPETENCES	35
III.1 MISE A DISPOSITION ET TRANSFERT DES BIENS ET EQUIPEMENTS	37
III.1.1 Mise à disposition comme régime de droit commun.....	38
III.1.2 Transfert de propriété des biens du domaine public.....	40
III.1.3 Cas particulier pour les Métropoles	41
III.2 TRANSFERT DU PERSONNEL ET DES SERVICES A L'EPCI.....	41
III.2.1 Transfert de plein droit en cas de fonctions intégralement comprises dans le service transféré	42
III.2.2 Possibilité de transfert en cas de fonctions partiellement comprise dans un service ou partie de service transféré.....	42
III.2.3 Mise à disposition des services en cas de transfert incomplet entre l'EPCI et les communes membres.....	42
III.2.4 Dispositions particulières pour les agents territoriaux affectés aux services de la Métropole	43
III.2.5 La mutualisation des services comme exception au transfert de compétences	44
III.3 SUBSTITUTION DES COMMUNES MEMBRES POUR L'EXECUTION DES CONTRATS.....	45
III.4 TRANSFERT DU POUVOIR DE POLICE SPECIALE DU MAIRE AU PRESIDENT DE L'EPCI	46
III.5 REVERSEMENT DE FISCALITE POUR LES COMMUNES MEMBRES	49
III.5.1 La Fiscalité Professionnelle Unique.....	49
III.5.2 Un rôle fondamental de la CLECT connaissant certaines limites	51
III.5.3 Une dotation de solidarité communautaire visant à réduire les inégalités sur le territoire de l'EPCI	55
III.5.4 Vers une refonte des attributions de compensation dans la métropole AMP pour renforcer la fiscalité de la future collectivité ?	57
III.6 DIFFICULTES LIEES A L'EXERCICE DE COMPETENCES SUPERPOSEES	59
III.7 REDUCTION DU NOMBRE DE SYNDICATS.....	60
III.7.1 Syndicat partiellement inclus dans le périmètre de l'EPCI à FP	61
III.7.2 Syndicat intégralement inclus dans le périmètre d'un EPCI à FP	62

Conclusion.....	63
Bibliographie	66
Liste des figures.....	74
Table des annexes.....	74

Introduction

La coopération intercommunale s'est fortement développée au fil du temps. Elle trouve son origine par une première loi datant de 1884 permettant aux communes de se regrouper pour débattre des questions d'intérêt commun¹. Par la suite, le législateur n'a cessé de faire évoluer les textes avec pour but de rationaliser les coûts tout en s'assurant de maintenir un service public efficace sur le territoire. On peut noter une dynamique importante depuis une dizaine d'années qui a encouragé les actions de coopération entre les communes. En effet, en 2010, une réforme des collectivités territoriales fut menée avec la loi RCT² avec pour objectif de réduire le « mille-feuilles » territorial en rendant obligatoire l'adhésion des communes à un établissement de coopération intercommunale. En 2014, la loi MAPTAM³ a accéléré et modifié l'organisation territoriale avec la création des métropoles. De même, en 2015, la loi NOTRe⁴ a renforcé le statut des EPCI en rehaussant leur seuil minimal (porté désormais à 15 000 habitants) et en augmentant le nombre de compétences obligatoires. Ces importants changements doivent être appréhendés au mieux afin de créer des territoires plus forts et mieux organisés.

Le contexte de l'étude se porte sur la commune de Châteaurenard, située au nord du département des Bouches-du-Rhône (13) et membre de la communauté d'agglomération Terre de Provence. Celle-ci se questionne sur son devenir en raison d'un contexte intercommunal en constante évolution. En effet, de plus en plus de ses compétences sont transférées à la communauté d'agglomération. Aussi, une réflexion est actuellement menée sur un projet de fusion du département des Bouches-du-Rhône (13) avec la Métropole Aix-Marseille-Provence, qui viendrait fortement modifier le fonctionnement des collectivités au sein du département.

Terre de Provence Agglomération

Terre de Provence Agglomération (TPA) est une Communauté d'agglomération située au nord du Département des Bouches-du-Rhône. Elle regroupe 13 communes : Barbentane, Cabannes, Châteaurenard, Eyragues, Graveson, Maillane, Mollégès, Noves, Orgon, Plan

¹ LOI du 5 avril 1884 relative à l'organisation municipale.

² LOI n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales, 16 décembre 2010.

³ LOI n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, 27 janvier 2014.

⁴ LOI n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République, 7 août 2015.

d'Orgon, Rognonas, Saint-Andiol et Verquières. Elle comprend plus de 58000 habitants⁵ dont environ 15000 pour la ville de Châteaurenard qui est la plus peuplée des communes membres. Cet EPCI fut une Communauté de Communes de 1996 à 2012⁶ avant de devenir une communauté d'agglomération le 1^{er} janvier 2013 en raison du franchissement du seuil de 50000 habitants⁷.

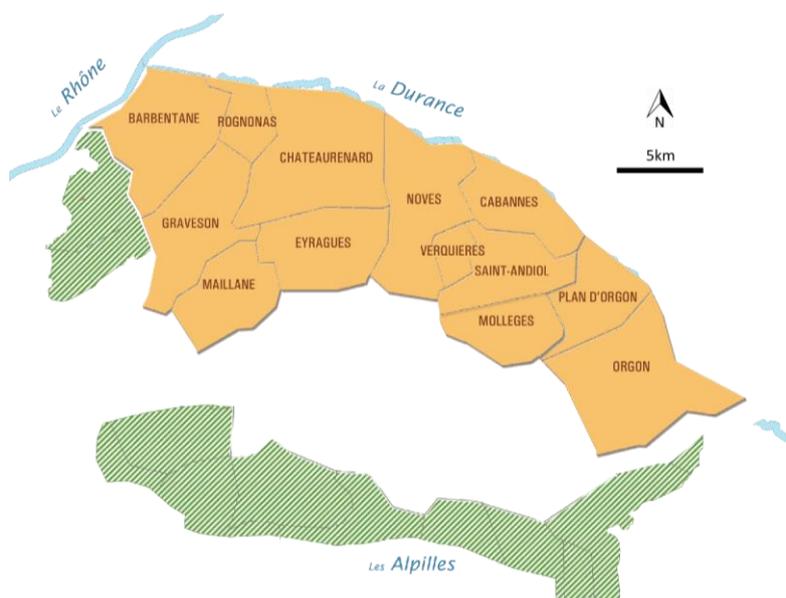


Figure 1: Communes membres de Terre de Provence Agglomération (source : terredeprovence-agglo.com)

TPA est un EPCI à fiscalité propre. Ce qui signifie qu'il détient un pouvoir en matière de fiscalité puisqu'il jouit d'une autonomie financière et dispose de ressources fiscales qui lui sont exclusives⁸. En effet, en tant que communauté d'agglomération, TPA perçoit le produit des taxes des impôts économiques⁹ (Cf. III.5.1). La Communauté dispose aussi d'autres recettes¹⁰:

- Les revenus des biens meubles ou immeubles lui appartenant ;

⁵ Schéma Départemental de Coopération Intercommunale des Bouches-du-Rhône (SDCI), 20 mars 2017.

⁶ Arrêté préfectoral portant création de la Communauté de Communes Rhône Alpilles Durance, 24 décembre 1996.

⁷ Arrêté préfectoral portant transformation de la Communauté de Communes Rhône Alpilles Durance en Communauté d'Agglomération, 5 décembre 2012.

⁸ Site internet des Collectivités locales, www.collectivites-locales.gouv.fr

⁹ Art. 1379-0 bis CGI.

¹⁰ Statuts de la Communauté d'Agglomération « Terre de Provence ».

- Les sommes qu'elle reçoit des administrations publiques, des associations, des particuliers, en échange d'un service rendu ;
- Les subventions de l'État, de la Région, du Département et des Communes ;
- Les produits des dons et legs
- Le produit des taxes, redevances et contributions correspondant aux services assurés ;
- Le produit des emprunts.

La Communauté a donc une réelle autonomie financière permettant de réaliser des dépenses de fonctionnement et d'investissement nécessaires à l'exercice des compétences dont elle en a la charge.

Projet de fusion avec la Métropole Aix-Marseille-Provence (AMP)

C'est un projet initié par le gouvernement qui vise à créer une « super métropole » en fusionnant la Métropole Aix-Marseille-Provence avec le département des Bouches-du-Rhône. Le Premier ministre M. Edouard Philippe a confié au Préfet du département, M. Pierre Dartout, par lettre du 10 septembre 2018, une mission de concertation sur le sujet. Dans cette lettre, le Premier Ministre indique que la concertation devra porter sur l'opportunité de procéder à une fusion intégrale de la Métropole avec le Département¹¹. Le Préfet a remis officiellement son rapport au Premier ministre le mercredi 13 mars 2019¹². La métropole pourrait récupérer l'ensemble des compétences du département de la même manière que la Métropole de Lyon qui a absorbé les compétences du département du Rhône sur son territoire depuis le 1^{er} janvier 2015.

Une Métropole regroupant l'ensemble des EPCI du département

La Métropole AMP a été créée au 1^{er} janvier 2016. Elle est issue de la fusion de six EPCI qui sont¹³ :

- La Communauté Urbaine Marseille Provence Métropole regroupant 18 communes

¹¹ EDOUARD PHILIPPE, PREMIER MINISTRE, Lettre de mission, Concertation pour le devenir de la métropole, 10.09.2018.

¹² PIERRE DARTOUT, PRÉFET DE LA RÉGION PROVENCE ALPES CÔTE D'AZUR, PRÉFET DES BOUCHES-DU-RHÔNE, Rapport au premier ministre, Mission Devenir de la Métropole Aix-Marseille-Provence et du Conseil départemental des Bouches-du-Rhône, 13.03.19,.

¹³ Site internet de la Métropole Aix-Marseille-Provence, <http://www.ampmetropole.fr/>

- La communauté d'agglomération du Pays d'Aix constituée de 36 communes ;
- La communauté d'agglomération Salon-Etang de Berre-Durance intégrant 17 communes ;
- La communauté d'agglomération du Pays d'Aubagne et de l'Étoile issue du regroupement de 12 communes ;
- Le Syndicat d'Agglomération nouvelle Ouest Provence regroupant 6 communes ;
- La communauté d'agglomération du Pays de Martigues constituée de 3 communes.

Actuellement, AMP regroupe 92 communes, dont 90 communes des Bouches-du-Rhône, une commune du Var (Saint Zaccharie) et une commune du Vaucluse (Pertuis).



Figure 2 : Territoire de la Métropole Aix-Marseille-Provence (source : www.marseille-provence.fr)

Le projet de fusion n'est pas encore clairement défini, cependant le rapprochement entre ces deux entités aurait pour conséquence de regrouper l'ensemble des communes du département dans la métropole. De ce fait les 29 communes non

membres d'AMP le deviendront et celle-ci englobera leur EPCI respectif. Il s'agit de :

- La communauté d'agglomération Terre de Provence regroupant 13 communes ;
- La Communauté de communes Vallée des Baux Alpilles constituée de 10 communes ;
- La communauté d'agglomération Arles-Crau-Camargue-Montagnette intégrant 6 communes ;

Remise en cause du projet de fusion

Le projet de fusion Métropole-Département est contesté par certains élus et acteurs locaux. En réalité, Les trois intercommunalités de l'ouest des Bouches-du-Rhône non membres de

la Métropole ne souhaitent pas être absorbées par AMP sous sa forme actuelle¹⁴. Celles-ci indiquent des raisons économiques et territoriales défavorables et proposent une alternative à l'intégration de la Métropole AMP.

Création du Pôle d'équilibre territorial et rural (PETR)

Elles se sont d'ailleurs regroupées en Pôle d'équilibre territorial et rural (PETR) du Pays d'Arles, qui est une structure issue à l'origine de la loi dite LOADDT ou loi Voynet¹⁵ qui créa le Pays. Cette structure fut l'objet d'une nouvelle reconnaissance de la part du législateur avec loi MAPTAM¹⁶ créant le PETR sous la forme d'un syndicat mixte fermé regroupant des EPCI avec un projet de territoire commun¹⁷.

Suite à ce regroupement et devant l'ampleur des discussions autour du projet de fusion Métropole-Département, les élus du Pays d'Arles ont proposé un rapprochement entre les trois EPCI qui permettrait de devenir une intercommunalité à part entière exerçant les compétences du département aux côtés de la Métropole d'Aix-Marseille-Provence. Les élus voulant conserver leur capacité d'action sur leur territoire à dominante rurale qui s'oppose à l'actuelle Métropole. Toutefois, bien qu'un projet de statuts de l'intercommunalité unique du Pays d'Arles fût adopté le 25 juin 2018 par le conseil syndical du PETR¹⁸, le projet de regroupement a été rejeté par le Préfet du département. En effet, dans un courrier du 30 août 2018, il a indiqué que « le projet [ne semblait pas] faire l'objet d'un consensus de la part des élus de l'ouest du Département » et qu'il y avait un risque que la procédure initiée puisse « ne pas recueillir les majorités nécessaires ». Par conséquent, l'avenir du Pays d'Arles reste incertain bien que le Préfet du département, dans son rapport au Premier Ministre, suggère fortement une fusion intégrale.

Particularités territoriales et avenir financier du Pays d'Arles

Les raisons principales évoquées par les élus à propos du refus d'intégrer la métropole sont des arguments d'ordre économiques et financiers. Le Pays d'Arles, territoire rural ne

¹⁴ Site internet du Pôle d'Équilibre Territorial et Rural du Pays d'Arles, <https://www.pays-arles.org/>

¹⁵ LOI n° 99-533 du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire, 25 juin 1999.

¹⁶ LOI n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, *loc. cit.*

¹⁷ Art. L5741-2 CGCT.

¹⁸ Conseil de développement du Pays d'Arles, Avis sur la concertation relative au projet de fusion de la Métropole Aix-Marseille-Provence et du département des Bouches-du-Rhône, le 12 novembre 2018.

dispose pas des mêmes caractéristiques économiques que la Métropole. De ce fait, ils craignent une hausse de la fiscalité. Une étude réalisée en 2018 par le cabinet Michel Klopfer, consultant en finances locales, prévoit une augmentation de la pression fiscale de 17 millions d'euros confirmant les inquiétudes des élus.

Plusieurs Maires de communes membres des EPCI du Pays d'Arles ont lancé des concertations avec leurs administrés sur la question de la fusion en évoquant l'impact fiscal pour la commune. A titre d'exemple, le Maire de Barbentane, commune membre de Terre de Provence Agglomération, a présenté l'évolution de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères sur sa commune. Actuellement, le taux est de 9.88% soit un montant annuel à payer de 345.80€ par habitant. En cas de fusion Métropole-Département, une estimation issue de l'étude menée par le cabinet Michel Klopfer indique un taux à 18.10% engendrant une dépense annuelle de 633.50€ par habitant soit 1.8 fois plus élevé¹⁹. Le même constat est effectué pour le prix de l'eau, la taxe foncière ou encore la fiscalité sur les entreprises. Outre l'augmentation de la fiscalité, il est à craindre l'augmentation des dépenses de fonctionnement et de structure, liées à l'éloignement des territoires. Sur le même exemple que la commune de Barbentane, le maire de Verquières a démontré une distance de 80km entre le siège de la métropole et sa commune contre 40km par rapport au siège du Pays d'Arles²⁰. Aussi, les élus du Pays d'Arles craignent de passer au second plan dans cette nouvelle collectivité devant les grands projets structurant autour de la ville de Marseille. Ceux-ci ont peur de ne plus recevoir les financements suffisants pour assurer leur développement.

Se pose également la question du bassin de vie de ces deux entités. D'après le diagnostic réalisé pour le Schéma de cohérence territoriale (SCOT) du Pays d'Arles, 72% de ses habitants travaillent dans le Pays d'Arles, 3% dans le Gard, 14% dans le Vaucluse et 11% dans la Métropole AMP²¹. On peut donc se demander s'il est cohérent de regrouper deux entités ne partageant pas les mêmes espaces de vie.

Ainsi, peu d'informations sont connues sur le projet définitif de fusion Métropole-Département toujours en phase de concertation. On constate une volonté assez forte du

¹⁹ JEAN-CHRISTOPHE DAUDET, MAIRE DE BARBENTANE, Notre avenir au sein de l'intercommunalité, octobre 2018.

²⁰ Site internet de la Commune de Verquières, www.verquieres.com

²¹ SCOT du Pays d'ARLES, Rapport de présentation, Diagnostic socio-économique.

gouvernement de mener à bien ce projet par opposition aux élus et citoyens des communes de l'ouest du département qui appréhendent leur absorption.

Le contexte intercommunal actuel autour de la commune de Châteaurenard laisse à penser d'importants changements en raison de l'intégration possible dans un nouveau type de collectivité. C'est pour cette raison qu'une réflexion doit être menée autour des compétences et du patrimoine affecté par le transfert ainsi que les conséquences associées pour la commune pour pouvoir anticiper ces changements.

Ce mémoire tentera de répondre aux problématiques suivantes : Quelles sont les compétences qui doivent ou peuvent être transférées à la structure intercommunale ? Comment identifier la propriété de la personne publique concernée par le transfert de compétence ? Quelles sont les conséquences associées à ce transfert ?

La première partie du mémoire fera l'état des lieux des compétences actuellement transférées à la communauté d'agglomération et celles pouvant l'être dans le cas d'une absorption dans la métropole-département.

La deuxième partie du mémoire recherchera à identifier les biens associés aux compétences transférées au regard de la définition de la propriété de la personne publique et du critère de nécessité attaché à ces biens.

Enfin, En troisième partie, le mémoire appréciera les conséquences qui découlent du transfert de compétences pour les communes et leur EPCI à fiscalité propre en matière de patrimoine, de personnel, de service et de contrat ainsi qu'en terme de pouvoir de police, de responsabilité et de fiscalité pour l'EPCI et ses communes membres. Aussi, une attention particulière sera portée sur les effets du transfert sur les syndicats préexistants tels que les syndicats intercommunaux ou mixtes.

I Transfert de compétences : de la communauté d'agglomération à la métropole-département

La mutualisation des moyens est le principe même du regroupement intercommunal. En tant que membre d'un EPCI, la commune cède obligatoirement des compétences à celui-ci. Cependant, la consistance de ce transfert va être plus ou moins importante en fonction du type d'EPCI. Le législateur a laissé peu de liberté dans le choix des compétences en imposant des compétences obligatoires. De plus, le nombre de compétences sera d'autant plus grand que l'intégration de l'EPCI est forte. Enfin, le Département est une véritable structure locale de gestion qui présente un grand intérêt pour la prise en charge de la vie de ses administrés. De ce fait, il n'est pas à exclure une récupération totale de ses compétences par la métropole en cas de fusion.

I.1 Une communauté d'agglomération avec des compétences en constante évolution

En tant que Communauté d'agglomération, Terre de Provence doit exercer obligatoirement en lieu et place de ses communes membres les compétences suivantes²²:

1. Développement économique : Cette compétence rassemble les actions de création, d'aménagement, d'entretien et de gestion des zones d'activité industrielle, commerciale, tertiaire, artisanale, touristique, portuaire ou aéroportuaire. A ce titre, Terre de Provence est à l'initiative de la création d'espaces dédiés à l'accueil des entreprises avec les Pôles d'activités Crau Durance à Saint-Andiol et du Sagnon à Graveson. Tous les deux offrant des conditions favorables pour l'implantation de nouvelles entreprises. De plus, il est également question du développement de la politique locale du commerce et du soutien aux activités commerciales d'intérêt communautaire ainsi que de promotion du tourisme. À ce titre, la communauté d'agglomération Terre de Provence a la charge de la gestion de l'office du tourisme

²² Art. L5216-5 CGCT. ; Site internet de Terre de Provence Agglomération, <http://www.terredeprovence-agglo.com/>

de Châteaurenard²³. Enfin, TPA a récupéré les zones d'aménagement concerté et zones d'activité économique sur le territoire de ses communes membres ;

2. Aménagement de l'espace communautaire : faculté associée à l'élaboration d'un schéma de cohérence territoriale (SCOT), schéma de secteur et des documents d'urbanisme tel que le plan local d'urbanisme (PLU) ou la carte communale. La Communauté d'agglomération a choisi de rejoindre le périmètre du SCOT du Pays d'Arles qui englobe plusieurs autres EPCI. Concernant l'établissement d'un PLU intercommunal, aucune étude n'est pour le moment engagée du côté de TPA. D'après M. Georges DA FONSECA, directeur des services techniques de la ville de Châteaurenard, une réflexion intercommunale devra être entreprise lors de la prochaine révision du PLU ;
3. Équilibre social de l'habitat : établissement d'un programme local de l'habitat (PLH). En outre, Terre de Provence mène une politique du logement d'intérêt communautaire en dirigeant des actions dans le domaine de l'habitat. Par exemple, il participe à l'octroi de garanties d'emprunt pour les opérations de logement social réalisées sur le territoire intercommunal. De plus, la Communauté d'agglomération a mis en place une Opération Programmée d'Amélioration de l'Habitat (OPAH) permettant de répondre à la problématique liée à un parc ancien en encourageant les travaux de réhabilitation des logements ;
4. Politique de la ville : compétence qui s'organise autour du développement local urbain avec le contrat de ville, de l'insertion économique et sociale d'intérêt communautaire, de la prévention de la délinquance. Terre de Provence créa à cette occasion en 1998 un Conseil Intercommunal de Prévention de la Délinquance (CIPD) devenu Conseil Intercommunal de Sécurité et de Prévention de la Délinquance (CISPD) en 2003. Son rôle porte sur les thématiques de prévention des comportements à risque tel que la toxicomanie, la sécurité routière ainsi que l'insertion sociale et professionnelle des jeunes. Ses actions sont définies par le biais d'une programmation financière tripartite avec l'État et la Région ;

²³ Site internet de Terre de Provence Agglomération, *loc. cit.*

5. Gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations (GEMAPI) : Compétence récupérée depuis le 1^{er} janvier 2018 portant sur l'étude, l'exécution et l'exploitation de tous travaux, actions, ouvrages ou installations présentant un caractère d'intérêt général ou d'urgence dans le cadre du schéma d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE)²⁴. Cela concerne plus globalement tout ce qui se rapporte à la gestion de l'eau, la lutte contre la pollution, l'aménagement d'ouvrage, l'approvisionnement, etc ;
6. Accueil des gens du voyage : concerne la création, l'aménagement, l'entretien et la gestion des aires d'accueil et des terrains familiaux locatifs ;
7. Collecte et traitement des déchets des ménages et déchets assimilés : la communauté d'agglomération Terre de Provence réalise la collecte et le traitement des déchets ménagers et recyclables sur son territoire. Aussi, un réseau de cinq déchèteries est géré par la communauté d'agglo.

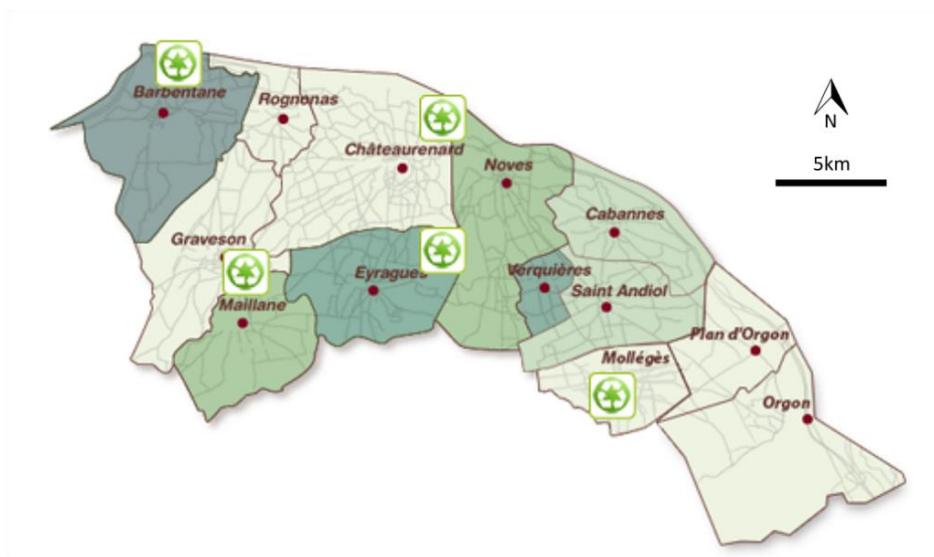


Figure 3 : Localisation des déchèteries gérées par TPA (source : www.terredeprovence-agglo.com)

Enfin, deux périodes de collecte gratuite des plastiques agricoles sont organisées chaque année sur les déchèteries de Maillane et Eyragues en partenariat avec la Chambre d'Agriculture.

De plus, la communauté d'agglomération exerce quatre compétences optionnelles :

²⁴ Art. L211-7 C. env.

1. Création ou aménagement et entretien de voirie d'intérêt communautaire ; création ou aménagement et gestion de parcs de stationnement d'intérêt communautaire : cela concerne les voies limitrophes entre les communes membres de Terre de Provence, ainsi que celles de desserte des zones d'activité et des ZAC intercommunales. Au total 37 km de voirie sont à la charge de la communauté d'agglomération concernant son entretien (débroussaillage des bords de chemin, curage des ruisseaux, etc.) et sa réfection (revêtement, travaux ponctuels de sécurisation, etc.) (Annexe 1. - Tableau récapitulatif des voies d'intérêt communautaire de Terre de Provence Agglomération) ;
2. Protection et mise en valeur de l'environnement et du cadre de vie : compétence qui consiste à lutter contre la pollution de l'air, contre les nuisances sonores. Mais aussi de contribuer à la protection, la valorisation et l'entretien des espaces naturels paysagers. A ce titre, la communauté d'agglomération Terre de Provence indique l'élaboration d'une charte paysagère dans ses statuts, non établie à ce jour ;
3. Construction, aménagement, entretien et gestion d'équipements culturels et sportifs d'intérêt communautaire : Bien que cette compétence soit expressément désignée dans ses statuts, après discussion avec Séverine DOUCET, responsable du service urbanisme-foncier à TPA, à ce jour aucun équipement culturel ou sportif sur le territoire de l'EPCI n'a été défini d'intérêt communautaire. C'est pourquoi, cette compétence n'est pour le moment pas mise en œuvre ;
4. Action sociale d'intérêt communautaire : en lien avec la compétence « Équilibre social de l'habitat » en faveur du logement des personnes défavorisées. Terre de Provence assure le financement d'une équipe de suivi et d'animation chargée de permanences dans chaque commune et de visites sur le terrain ;

Suite à la loi NOTRe²⁵, à partir du 1^{er} janvier 2020, TPA devra obligatoirement exercer les compétences « Assainissement » et « Eau », qui sont pour le moment des compétences optionnelles pour les communautés d'agglomération. Actuellement, ces compétences sont exercées en régie par les communes elles-mêmes, en délégation de service public ou par des syndicats intercommunaux.

²⁵ LOI n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République, *loc. cit.* art. 66

Le choix des compétences optionnelles est arrêté par décision des conseils municipaux des communes intéressées dans les conditions de majorité qualifiée requise pour la création²⁶ (majorité qualifiée d'au moins deux tiers des communes représentant la moitié de la population totale, ou d'au moins la moitié des communes représentant les deux tiers de la population totale²⁷). Aussi, lorsque l'exercice des compétences obligatoires et optionnelles est soumis à la reconnaissance de leur intérêt communautaire, il convient de déterminer cet intérêt par le conseil de la communauté d'agglomération à la majorité des deux tiers de ses membres (Cf. II.2.2). Cet intérêt doit être défini au plus tard deux ans après l'entrée en vigueur de l'arrêté prononçant le transfert. A défaut, l'EPCI exerce l'intégralité de la compétence transférée²⁸.

Il existe aussi la possibilité pour une commune membre de transférer une compétence dite facultative. Ce sont des compétences qui ne sont pas des compétences obligatoires ou optionnelles²⁹. En effet, selon l'article L. 5211-17 du code général des collectivités territoriales (CGCT), les « *communes membres d'un EPCI peuvent à tout moment transférer, en tout ou partie, à ce dernier, certaines de leurs compétences dont le transfert n'est pas prévu par la loi ou par décision institutive* ». A ce titre, Terre de Provence engage des actions d'aménagement rural, d'animation et d'acquisition foncière mises en place avec la Sociétés d'Aménagement Foncier et d'Établissement Rural (SAFER) dans le cadre de la procédure de révision des prix et de restructuration parcellaire. Cette compétence vient compléter celle relative à l'aménagement de l'espace communautaire.

Au total, la communauté d'agglomération exerce donc 7 compétences obligatoires, 4 optionnelles et une compétence facultative.

On a donc une communauté d'agglomération avec un socle de compétences important qui va encore s'élargir en intégrant les compétences « Eau » et « Assainissement ». Les communes conservent cependant des compétences locales fortes telles que la gestion et l'entretien de la voirie communale, les actions sociales, l'enseignement, les logements locatifs sociaux, etc. Aussi, dans de nombreux cas, le transfert ne porte que sur des

²⁶ Art. L5216-5 CGCT, *loc. cit.*

²⁷ ALEXANDRE HUOT, Cours ESGT IG5 - Finances des collectivités locales.

²⁸ Art. L5216-5 CGCT, *loc. cit.*

²⁹ Art. L5211-17 CGCT.

matières d'intérêt communautaire, ce qui permet aux communes de conserver une partie de la compétence transférée.

I.2 Une Métropole Ultra-compétente au détriment des ses communes membres

La Métropole d'Aix-Marseille-Provence dispose d'un statut particulier en raison d'un chapitre dédié dans le Code général des collectivités territoriales. Cependant, elle est tout de même soumise aux dispositions générales concernant les Métropoles en l'absence de disposition spécifique la concernant³⁰.

Étant issue du produit de la fusion de six EPCI, AMP récupère les compétences qui étaient exercées par ceux-ci au jour de sa création (sauf cas particulier)³¹.

En tant que Métropole, AMP dispose d'un domaine de compétences très large qui englobe celui des autres EPCI à fiscalité propre ainsi que certaines compétences d'autres collectivités territoriales. Elle exerce de plein droit, en lieu et place des communes membres, les compétences suivantes³²:

1. Le développement et l'aménagement économique, social et culturel : compétence reprenant les mêmes éléments que pour les communautés d'agglomération avec en plus la possibilité pour la métropole de participer au capital de certaines sociétés mentionnées au 8° de l'article L4211-1 du CGCT, ainsi que de soutenir et participer au pilotage des pôles de compétitivités situés sur son territoire. Elle peut également participer à des Programmes de soutien et d'aides aux établissements d'enseignement supérieur et de recherche et aux programmes de recherche ;
2. Aménagement de l'espace métropolitain : Élaboration d'un SCOT Métropolitain depuis 2016 qui remplacera les SCOT existants établies précédemment. De même pour les PLUi en cours d'élaboration sur les 6 conseils des territoires et qui remplaceront les PLU communaux. Cela Concerne également la création et la réalisation d'opérations d'aménagement d'intérêt Métropolitain, l'organisation de la mobilité, la création d'espaces publics dédiés au déplacement urbain, la participation à l'aménagement de gares ainsi que l'établissement, exploitation,

³⁰ Art. L5218-1 CGCT.

³¹ Art. L5218-2 CGCT.

³² Art. L5217-2 CGCT. ; Site internet de la Métropole Aix-Marseille-Provence, *loc. cit.*

acquisition et mise à disposition d'infrastructures et de réseaux de télécommunications. A ce titre, la métropole devrait récupérer la voirie communale au 1^{er} janvier 2020³³;

3. Politique locale de l'habitat : même compétence que pour la communauté d'agglomération intégrant en plus le volet concernant les aires d'accueil des gens du voyage. Actuellement le PLH métropolitain est en cours d'élaboration et devrait être approuvé fin 2019 pour une mise en œuvre à partir de 2020 pour 6 ans³⁴ ;
4. Politique de la ville : compétence semblable à celle exercée par les communautés d'agglomération qui consiste en l'élaboration d'un diagnostic du territoire et en la définition des orientations de contrats de ville permettant d'intervenir sur l'habitat, l'environnement, l'éducation, les transports, la sécurité, la culture, etc. De plus, la Métropole assure l'animation et la coordination des dispositifs de développement local urbain et d'insertion économique et sociale ;
5. Gestion des services d'intérêt collectif : c'est une compétence assez large puisqu'elle recouvre les services de l'eau, l'assainissement, la gestion des cimetières et crématoriums, les abattoirs et marchés d'intérêt national (MIN) ainsi que les services publics de défense extérieure contre l'incendie et de secours ;
6. Protection et la mise en valeur de l'environnement et la politique du cadre de vie : lutte contre les nuisances et pollutions avec mise en place d'un plan climat-air-énergie territorial (PCAET). Le PCAET métropolitain est en cours d'élaboration et devrait être opérationnel d'ici fin 2019. Il remplacera les 5 plans existants adoptés antérieurement sur les anciens EPCI fusionnés. Concernant, les parcs naturels régionaux (PNR), la Métropole est en situation de représentation-substitution pour ses communes membres (Cf.III.7). Aussi, Le Syndicat Mixte Concors Sainte Victoire gérant la réserve naturelle du même nom est entièrement inclus dans la Métropole. Ses compétences étant reprises par la Métropole AMP, sa dissolution est en cours. En outre, la compétence regroupe aussi la GEMAPI, la gestion des déchets ainsi que les questions relatives à l'énergie comme la création et gestion

³³ Art. L5218-2 CGCT, *loc. cit.*

³⁴ Site internet du PLH de la métropole AMP, <https://plh.ampmetropole.fr>

des infrastructures de charges pour véhicules électriques ou de réseaux de chaleur ou de froid urbains. Enfin, AMP Métropole exerce, dans le cadre de cette compétence, la distribution d'électricité en tant qu'autorité concédante pour les communes de l'ancienne Communauté urbaine de Marseille (sauf pour la commune de Marseille qui conserve cette compétence)³⁵.

Comme pour la communauté d'agglomération, lorsque l'exercice d'une compétence est soumis à la reconnaissance d'un intérêt métropolitain (communautaire pour une communauté d'agglomération), celui-ci est déterminé par le conseil de la métropole à la majorité des deux tiers³⁶.

De plus, la Métropole peut récupérer des compétences par le biais de conventions passées avec l'État ainsi qu'avec la Région ou le Département par mécanisme de transfert ou de délégation. A ce propos, une convention de délégation de compétence a été signée entre la Métropole AMP et l'État pour une durée de 6 ans. Elle concerne la compétence de décision et de notification concernant l'attribution des aides publiques prévues au 1° du II de L'article L5218-2 du CGCT portant sur la construction, l'acquisition, la réhabilitation et la démolition des logements locatifs sociaux et logements-foyers, la rénovation de l'habitat privé et la création de places d'hébergement. Le but étant de mettre en œuvre les objectifs de la politique nationale en faveur du logement³⁷.

Concernant l'exercice des compétences, AMP a opté pour une organisation interne spécifique avec deux niveaux complémentaires³⁸:

- Le conseil de la Métropole comme organe délibérant ;
- Les conseils de territoire comme organes déconcentrés. Ils sont six et reprennent les périmètres des EPCI fusionnés.

Le premier élabore et pilote la stratégie globale en exerçant des compétences propres, tandis que les conseils de territoires mettent en œuvre les politiques de proximité en lien étroit avec les communes par délégation du conseil de la métropole. Par exemple, pour la

³⁵ Schéma Départemental de Coopération Intercommunale des Bouches-du-Rhône (SDCI), *loc. cit.*

³⁶ Art. L5217-2 CGCT, *loc. cit.*

³⁷ Convention de délégation de compétence, Métropole Aix-Marseille-Provence – État, 2017-2022.

³⁸ Agence d'urbanisme de l'Agglomération Marseillaise (agAM), Métropole pratique, Économie, Comprendre les nouvelles compétences d'Aix-Marseille-Provence, mai 2016.

compétence de la politique de la ville, le conseil de la métropole prend en charge le contrat de ville métropolitain et le schéma d'ensemble sur le développement urbain. Les conseils de territoires exercent quant à eux, les dispositifs contractuels et locaux directement issues des compétences stratégiques du conseil de la métropole³⁹.



Figure 4 : Répartition de la compétence "Politique de la ville" au sein de la métropole AMP (source : AGAM, Métropole pratique, Politique de la ville, Comprendre les nouvelles compétences d'Aix-Marseille-Provence, mai 2016)

Cette organisation permet donc de faire le lien entre le plan stratégique à l'échelle de la métropole et sa mise en œuvre à l'échelle locale.

Ainsi, la Métropole dispose d'un panel de compétence conséquent, aux dépens des communes membres qui perdent des compétences traditionnelles telles que la voirie communale, les cimetières, l'eau et l'assainissement, etc. De ce fait, même dans l'hypothèse du simple rattachement de la commune de Châteaurenard à la métropole actuelle, cela impacterait fortement ses compétences.

En cas de réunion entre la Métropole AMP et le département des Bouches-du-Rhône, cela engendrerait obligatoirement un nouveau socle de compétence puisqu'il n'existerait alors plus qu'un seul intervenant au niveau départemental. Dans son rapport au Premier

³⁹ AgAM, Métropole pratique, Politique de la ville, Comprendre les nouvelles compétences d'Aix-Marseille-Provence, mai 2016.

Ministre, le Préfet du département indique que le projet de fusion concerne essentiellement le partage de compétences actuel entre le niveau communal et métropolitain et non le champ de compétences exercées par le conseil départemental. Cependant, il ne faut pas oublier que le département dispose de compétences obligatoires essentielles en matière de cohésion sociale. Si on se base sur le modèle de la métropole de Lyon qui est souvent utilisé en exemple, on peut imaginer une hypothèse de récupération totale des compétences actuellement exercées par le département. Dans cette perspective, il convient d'appréhender plus en détail les compétences de ce dernier.

I.3 Des actions sociales et locales du Conseil Départemental

En premier lieu, il faut rappeler que la clause de compétence générale fut supprimée par la loi NOTRE⁴⁰ pour les départements. Cela signifie que le conseil départemental ne peut agir, depuis le 9 août 2015, que dans les domaines de compétences que la loi lui attribue⁴¹.

Les principales compétences du département sont relatives à l'aide sociale. Son action porte sur les domaines de l'enfance (adoption, soutien aux familles, protection maternelle), des personnes handicapées (prestations de compensation du handicap, hébergement et insertion sociale), des personnes âgées (allocation personnalisée d'autonomie, création et gestion maison de retraite) et des prestations légales d'aide sociale (revenu de solidarité activité - RSA)⁴².

En matière d'éducation, le département assure la construction, l'entretien et l'équipement des collèges ainsi que la gestion des agents techniciens, ouvriers et de services⁴³. En ce qui concerne le service de transport scolaire, cette compétence a été transférée à la région à compter du 1^{er} septembre 2017⁴⁴. Cependant, le département conserve la compétence du transport des élèves et étudiants handicapés⁴⁵.

En termes d'aménagement, le département est compétent au sujet des équipements ruraux. En effet, Il peut contribuer au financement de certains projets nécessaires aux besoins de la population en milieu rural, sur demande des communes lorsqu'elles en assurent la maîtrise

⁴⁰ LOI n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République, *loc. cit.*

⁴¹ Art. L3211-1 CGCT.

⁴² MARIE-CHRISTINE ROUAULT, JurisClasseur Commercial, Synthèse – Compétences des collectivités locales, 1er août 2018. p. 28

⁴³ Art. L213-2 Code de l'éducation.

⁴⁴ Art. L3111-7 Code des transports.

⁴⁵ Art. L3111-1 Code des transports.

d'ouvrage⁴⁶. De plus, il intervient également sur les opérations d'aménagement foncier puisqu'elles sont réalisées sous sa responsabilité⁴⁷. De même, pour l'aménagement des ports maritimes de pêche⁴⁸ ainsi que les actions sur la voirie départementale⁴⁹.

Enfin, le département exerce aussi une compétence culturelle puisqu'il assure la création et la gestion des bibliothèques centrales de prêt devenu bibliothèques départementales⁵⁰ mais aussi des services des archives départementales⁵¹ et des musées départementaux⁵².

Le département est donc doté de compétences importantes qui sont axées sur des actions sociales locales. De ce fait, il n'est pas inconcevable que ces compétences reviennent à la Métropole qui est un EPCI faisant le lien entre les communes par le biais de coopération globale sur son territoire. Cependant, le Préfet des Bouches-du-Rhône a indiqué dans son rapport au Premier Ministre, la possibilité d'alléger les futures compétences de la Métropole-Département avec un double objectif :

- Rendre la Métropole-Département plus lisible et plus efficace ;
- Permettre un retour de certaines compétences de proximité pour les communes.

Ce deuxième objectif permettrait également de récupérer politiquement le soutien de certains maires en désaccord avec le projet de fusion.

Par conséquent, le renforcement des compétences des communautés ainsi que l'affirmation des métropoles voulue par le législateur impacte de manière certaine les communes membres. En effet, leur pouvoir de décision est réduit au profit de l'EPCI. Aussi, cet impact sera d'autant plus fort que le niveau d'intégration est élevé. Enfin, le Département est un acteur important qui dispose de compétences en matière de solidarités et de cohésion territoriale pertinentes du point de vue de la gestion locale. D'ailleurs, plusieurs de ses compétences font déjà l'objet de convention avec les EPCI pour en assurer leur mise en œuvre. De ce fait, le rapprochement avec la métropole devrait logiquement aboutir sur une récupération en tout ou partie des compétences départementales.

⁴⁶ Art. L1111-10 CGCT.

⁴⁷ Art. L121-1 Code rural et de la pêche maritime.

⁴⁸ Art. L601-1 Code des ports maritimes.

⁴⁹ Art. L131-2 C. voirie routière.

⁵⁰ Art. L330-1 Code du patrimoine.

⁵¹ Art. L212-8 Code du patrimoine.

⁵² Art. L410-4 Code du patrimoine.

II Connaître le patrimoine communal concerné par le transfert de compétences

Un des premiers enjeux liés au transfert des compétences d'une commune à son EPCI est de savoir quel est le patrimoine concerné. Pour cela, il convient de savoir identifier précisément la propriété de la commune ainsi que les biens directement attachés à l'exercice de ses compétences. Les méthodes de recensement du patrimoine vont différer en fonction de la domanialité associée à chaque bien. De plus, les biens visés par les compétences transférées doivent être nécessaires à l'exécution de celles-ci. Enfin une condition supplémentaire est requise pour les biens relevant de l'intérêt communautaire.

II.1 Méthodes de recensement de la propriété communale

Le transfert de compétences de la commune vers l'EPCI engendre automatiquement des effets sur les biens nécessaires à l'exercice de celles-ci. La bonne connaissance de sa propriété est donc essentielle pour déterminer les biens qui seront impactés par ce changement.

En premier lieu, il faut rappeler que contrairement à la propriété d'une personne privée, la propriété des personnes publiques se subdivise en deux catégories qui sont :

- Le domaine public
- Le domaine privé

Ces deux catégories ne vont pas être soumises aux mêmes règles. Effectivement, le domaine public est soumis à des règles et des principes dérogatoires par rapport à ceux régissant le domaine privé. Par conséquent, les méthodes permettant leur recensement sont différentes et il convient de distinguer ces deux catégories pour réaliser leur identification du fait d'un régime juridique différent.

II.1.1 Une définition théorique du domaine public difficilement identifiable dans la pratique

Le code général de la propriété des personnes publiques définit de façon très claire la consistance du domaine public. En effet, pour ce qui concerne le domaine public

immobilier, il est constitué « *des biens lui appartenant qui sont soit affectés à l'usage direct du public, soit affectés à un service public pourvu qu'en ce cas ils fassent l'objet d'un aménagement indispensable à l'exécution des missions de ce service public* »⁵³. Cet article pose un double critère de distinction à savoir une affectation à l'usage du public ou à un service public. Pour cette deuxième affectation, une autre exigence est demandée. En effet, l'article précise la nécessité d'un aménagement spécial permettant au bien de répondre aux sollicitations du service public. Cet aménagement doit être réalisé, il ne peut être potentiel ou futur. De plus, il peut être déduit d'un travail de l'Homme ou du simple emplacement du bien⁵⁴.

A ces deux critères s'ajoute la théorie de l'accessoire posé par l'article L2111-2 du Code général de la propriété des personnes publiques. Cela concerne des biens ayant un lien physique avec le bien principal et qui produisent un effet utile sur ce même bien. Ces biens sont alors automatiquement intégrés au Domaine public par la théorie de l'accessoire.

Il en va de même pour le domaine public naturel qui résulte de la réalisation d'un phénomène naturel envisagé par un texte de loi.

En pratique, ces définitions, pourtant précises, laissent souvent place à une multitude de cas dont la propriété, le régime et l'affectation ne sont pas clairement définis. En effet, il n'existe pas aujourd'hui d'obligation pour la personne publique de tenir une cartographie précise de son domaine public. Aussi, le cadastre, faisant souvent office de support pour identifier les propriétés foncières, n'est qu'un document fiscal ne faisant pas la distinction entre la propriété privée, le domaine public et le domaine privé de la personne publique.

A titre d'exemple, Le parking communal Pierre de Coubertin sur la commune de Châteaurenard est cadastré. Cependant, il s'agit d'un parking public affecté directement à l'usage du public et classé dans le domaine public de la commune⁵⁵.

⁵³ Art. L2111-1 CGPPP.

⁵⁴ NICOLAS CHAUVIN, Cours ESGT IG4 - Droit de la propriété publique.

⁵⁵ Extrait du registre des délibérations du Conseil Municipal de Châteaurenard du 29 novembre 2013.



Figure 5 : Extrait du plan cadastral et de la vue aérienne du parking communal Pierre de Coubertin à Châteaurenard (source : cadastre.gouv et google.com).

Ainsi, le recensement du domaine public de la commune est une procédure assez fastidieuse puisqu'il nécessite la recherche des actes de classement. Cependant, certains biens du domaine public n'ont pas fait l'objet d'un acte de classement formalisé. L'acte de classement étant implicite dans la décision juridique d'affectation⁵⁶. Dans ce cas, il est d'autant plus difficile d'identifier les biens concernés puisque leur classement résulte simplement de leur affectation.

En ce qui concerne la Commune de Châteaurenard, son domaine public est composé en grande partie du domaine public routier constitué de voies communales. Pour effectuer un recensement global de l'ensemble du domaine public routier de la commune, nous pouvons nous baser sur le tableau des voiries communales de la ville de Châteaurenard. Ce tableau est détenu par le service des voiries de la commune qui en assure sa mise à jour et sa conservation. De plus, une remise en ordre administrative de la voirie a été effectuée par la commune en 2013 afin de mettre à jour l'ancien relevé datant d'avant 1969. Le dossier a été approuvé par délibération du Conseil Municipal le 29 novembre 2013 après avis favorable du commissaire enquêteur. Enquête qui s'est déroulée du 9 au 24 septembre

⁵⁶ NICOLAS CHAUVIN, Cours ESGT IG4 - Droit de la propriété publique, *loc. cit.*

2013. Il ressort de cette étude une longueur totale de voirie communale de 109 351 m contre seulement 65 km en 1969⁵⁷. Voirie communale qui se décompose comme tel⁵⁸ :

- Voies Communales à caractère de Rues : **35 731 m**
- Voies Communales issues de Lotissements : **8 394 m**
- Voies Communales à caractère de Places : **1 220 m**
- Voies Communales à caractère de chemins : **50 427 m**
- Voies Communales à caractère de chemins issues des Chemins Ruraux : **13 463 m**

Soit une longueur totale de voirie communale de : **109 351 m**

Le recensement du domaine public routier communal est donc facilité par les travaux de 2013 qui ont conduit à la réalisation de tableaux et de plans décrivant précisément son contenu.

II.1.2 Un domaine privé plus facilement reconnaissable

Le domaine privé de la personne publique se définit comme le complément du domaine public. L'article L2211-1 du CGPPP indique en ce sens que le domaine privé est constitué des « *biens des personnes publiques [...] qui ne relèvent pas du domaine public...* »⁵⁹. Il existe tout de même des exceptions qui sont précisées dans la loi. De ce fait, cette définition, moins précise, laisse présager des difficultés pour appréhender sa consistance. Cependant, son recensement est facilité du fait de son régime proche de celui de la propriété privée. En effet, les biens du domaine privé de la commune sont aliénables et prescriptibles (sauf cas particulier). Ils sont donc issus d'acquisition ou destinés à être cédés à des propriétaires privés. De ce fait, la commune peut disposer de titres de propriété les concernant⁶⁰. Cette possibilité ne concerne néanmoins pas tous les biens du domaine privé. Certains biens, en raison de l'absence des critères du domaine public sont automatiquement intégrés dans le domaine privé sans pour autant faire l'objet d'une publication au service de la publicité foncière. Ainsi, la recherche des titres de propriété ne constitue qu'un début de recensement du domaine privé.

⁵⁷ Extrait du registre des délibérations du Conseil Municipal de Châteaurenard du 29 novembre 2013, *loc. cit.*

⁵⁸ Dossier de réorganisation de la voirie Communale de Châteaurenard, décembre 2013.

⁵⁹ Art. L2211-1 CGPPP.

⁶⁰ PIERRE TIFINE, JurisClasseur Administratif, Synthèses – Domaines, 18 juin 2018. p. 22

De plus, une partie du domaine privé d'une commune peut faire l'objet d'une parcellisation cadastrale⁶¹, dans ce cas, la recherche des parcelles appartenant à la commune peut être facilitée par le biais du service de la DGFIP. Celle-ci met à la disposition des collectivités un portail internet permettant de télécharger les informations fiscales concernant une parcelle ou plusieurs parcelles dont le nom du titulaire de droit réel. Par ce même portail, il est donc possible de rechercher un groupe de biens à partir du nom du titulaire de droit⁶². Attention toutefois, comme précisé plus haut, le cadastre n'a qu'un rôle fiscal et n'a pas pour but d'identifier la propriété publique. De ce fait, il se peut qu'une parcelle appartenant à la commune soit en réalité son domaine public en raison de son affectation (Cf. supra). De même, dans certains cas, le domaine privé de la commune peut ne pas faire l'objet d'une parcellisation au cadastre. C'est le cas de certains chemins ruraux. Par conséquent le cadastre ne peut servir à une détermination précise du domaine privé de la commune. Il peut seulement constituer un commencement de recensement de la propriété communale.

En tant que domaine privé faisant l'objet d'un statut particulier, les chemins ruraux de la commune de Châteaurenard ont aussi fait l'objet d'une remise en ordre administrative en 2013. Ils sont reconnus pour une longueur totale de **14 067m**⁶³.

Ainsi, le recensement du patrimoine de la commune est une tâche assez complexe du fait d'un manque d'obligation de tenir à jour une cartographie précise. Cela conduit à une recherche dispersée auprès de plusieurs services communaux, des archives, de la publicité foncière, etc. Tâche qui se révèle pourtant indispensable au regard des obligations de cession de compétences à l'EPCI et plus généralement dans un but d'une gestion efficace de la commune.

II.1.3 Vers la parcellisation de la propriété de la personne publique pour améliorer son recensement ?

Pour répondre aux difficultés d'identification du patrimoine communal, nous pouvons suggérer la création d'une cartographie de la propriété de la personne publique. Celle-ci serait réalisée sous la forme d'un ensemble de parcelle étant l'unité de propriété de

⁶¹ Direction Générale Des Finances Publiques, Bulletin officiel des finances publiques-Impôts, 12 septembre 2012.

⁶² Site internet des Collectivités locales, *loc. cit.*

⁶³ Dossier de réorganisation de la voirie Communale de Châteaurenard, décembre 2013, *loc. cit.*

référence. Ceci permettrait d'attribuer un identifiant unique à chaque entité composant la propriété communale. Ainsi, la recherche des biens directement associés au transfert de compétence en serait grandement facilitée.

Plusieurs réflexions sur ce point ont déjà été lancées sans pour autant faire l'objet d'une application concrète à l'échelle nationale. En effet, L'Ordre des Géomètres-Experts a fait émerger le concept de la Propriété/Usage/Gouvernance (PUG) lors de son congrès en 2014. Ce concept a pour but de parcelliser la propriété de la personne publique en intégrant, pour chaque parcelle, des données concernant le propriétaire, l'usage qui en est fait et les acteurs intervenant sur cette même parcelle⁶⁴. De plus, cette base de données serait associée à la cartographie permettant sa représentation graphique. Au-delà de l'identification, ce concept permettrait plus largement d'améliorer la gestion et de sécuriser juridiquement les biens de la personne publique. Une expérimentation a été menée sur la commune de Sète, en intégrant la parcellisation PUG au système SIG du Portail de la bande Littorale et de la Mer (PLM)⁶⁵. Cette mise en œuvre pratique a démontré l'intérêt de cet outil tout en faisant ressortir certaines limites. Notamment concernant son coût. Il porte aussi bien sur la mise en place de l'outil, que sur sa mise à jour. En effet, bien que son utilité soit plus qu'avérée, le retour sur investissement peut paraître difficilement appréciable pour les élus locaux. Sa mise en œuvre doit donc résulter d'une véritable volonté publique pour pouvoir être implémentée sur l'ensemble du territoire.

Une autre réflexion proposa d'utiliser le support actuel du plan cadastral pour effectuer le recensement de la propriété de la personne publique. Cela permettrait de limiter les coûts de mise en œuvre en se basant sur un modèle existant. Cependant, cela pose plusieurs problèmes. Premièrement, la DGFIP a rappelé qu'elle n'a aucun intérêt fiscal de mettre en œuvre cette démarche puisqu'aucune taxe ne serait prélevée⁶⁶. De plus, le rôle fiscal historique du cadastre français ne permet pas d'avoir une cartographie précise de l'étendue des différentes propriétés contrairement au modèle Suisse par exemple. Par conséquent, la

⁶⁴ Présentation de l'OGE pour la commission « Données » CNIG, Parcellisation de la Propriété des Personnes Publiques, octobre 2016.

⁶⁵ Lionel SOURD, Étude de la parcellisation "PUG" sur la zone du lido de Sète et mise en œuvre du Portail expérimental du Littoral et de la Mer, [physics], 2014.

⁶⁶ Présentation de la DGFIP, Commission « Données » CNIG, Cadastre et Domaine Public, octobre 2016.

parcellisation générale de la propriété de la personne publique pourra s'appuyer sur le plan cadastral mais devra trouver d'autres acteurs pour porter le projet.

Ainsi, bien que l'intérêt d'une parcellisation de la propriété de la personne publique ne soit plus à démontrer, sa mise en œuvre reste difficile en raison de son coût important. On peut néanmoins envisager une parcellisation progressive portée par l'Ordre des Géomètres-Experts en partenariat avec les pouvoirs publics, sur le même modèle du portail Géofoncier et de son RFU.

II.2 Recherche du patrimoine nécessaire à l'exercice des compétences

Lors d'un transfert de compétences, le régime de droit commun impose que les biens nécessaires à leur exercice soient mis à disposition de l'EPCI bénéficiaire⁶⁷ (Cf. infra). Ce critère de nécessité est fondamental puisqu'il va délimiter l'étendue des biens concernés par le transfert. Cette nécessité doit être appréhendée au regard de l'affectation du bien et à son caractère indispensable pour l'exercice de la compétence transférée. Aussi, certains biens associés à des compétences d'intérêt communautaire demandent une appréciation supplémentaire qui doit être basée sur des règles objectives afin d'éviter les litiges entre l'EPCI et ses communes membres.

II.2.1 Condition de nécessité du bien pour l'exercice de la compétence transférée

Un bien n'est mis à disposition que s'il est « nécessaire » à l'exercice d'une compétence transférée⁶⁸. Dans ce cas, il convient de préciser la portée de la notion de nécessité. En effet, une conception stricte de la nécessité peut être envisagée au regard du principe de spécialité d'un EPCI⁶⁹ (Cf.III). Celui-ci limite le domaine d'intervention d'un EPCI à celui qui lui est expressément attribué. On peut donc en déduire que l'aspect patrimonial premier d'un bien n'importe peu et qu'il faut plutôt s'attarder à son affectation.

A titre d'exemple, dans un arrêt du 8 octobre 2012⁷⁰, le Conseil d'État a précisé qu'une communauté d'agglomération exerçant une compétence obligatoire en matière d'organisation des transports urbains, n'a pas à effectuer la réalisation et l'entretien des

⁶⁷ Art. L5211-5 CGCT.

⁶⁸ *Ibid.*

⁶⁹ JEAN-CHRISTOPHE VIDELIN, JurisClasseur Propriétés publiques, Domaine Public – Établissements publics de coopération intercommunale, 21 juin 2016. p. 6

⁷⁰ CE, 8 octobre 2012, n° 344742, communauté d'agglomération d'Annecy.

éléments de mobilier urbain tel que les abribus car ceux-ci ne sont pas des équipements indispensables à l'exécution du service public de transport public. Ces équipements restent à la disposition de la collectivité compétente en matière de voirie. En outre, le Conseil d'État a également spécifié qu'il est possible pour l'autorité compétente de prévoir dans les statuts de la communauté d'agglomération que celle-ci prendra en charge l'installation et l'entretien des abribus sur le territoire des communes membres. Ainsi, il convient de rechercher le caractère indispensable à l'exécution de la compétence pour pouvoir identifier les biens dits « nécessaires ». Cependant, il est toujours possible d'intégrer dans les statuts de l'EPCI des dispositions permettant d'élargir le patrimoine associé à une compétence.

De même, un arrêt de la cour administrative d'appel de Nancy⁷¹, rendu le 28 juin 2007, précise qu'une place publique commerciale ne constitue pas un accessoire du domaine public routier, même si elle permet d'accéder, par des escaliers, à un parc public souterrain de stationnement. De ce fait, la communauté urbaine gestionnaire de la voirie, n'est pas compétente pour gérer la place.

Par conséquent, la nécessité d'un bien pour l'exercice d'une compétence est une condition essentielle pour pouvoir en céder les droits et obligations à l'EPCI compétent. Sans quoi, le bien sera exclu du patrimoine transféré sauf disposition contraire dans les statuts. A l'inverse, un bien nécessaire à l'exercice d'une compétence transmise est automatiquement transféré⁷². Ainsi, le Ministère de l'Intérieur et de l'Aménagement du territoire et le ministère des Transports, de l'Équipement, du Tourisme et de la Mer ont défini, dans une circulaire datant du 20 février 2006⁷³, les éléments de la voirie transférés avec la compétence du même nom. Le transfert de la voirie entraîne automatiquement le transfert des éléments accessoires de celle-ci :

- Le trottoir⁷⁴ ;

⁷¹ CAA Nancy, 28 juin 2007, n° 07NC00015.

⁷² JEAN-CHRISTOPHE VIDELIN, *JurisClasseur Propriétés publiques, Domaine Public – Établissements publics de coopération intercommunale*, 21 juin 2016, *loc. cit.* p. 6

⁷³ Annexe 2 de la circulaire MCT/B/06/22/C du ministère de l'Intérieur et de l'Aménagement du territoire et du ministère des Transports, de l'Équipement, du Tourisme et de la Mer, 20 février 2006, relative à l'assistance au profit des communes et de leurs groupements à la définition de l'intérêt communautaire de la voirie par les services déconcentrés du ministère chargé de l'équipement.

⁷⁴ Rép. min. n° 20682 : JO Sénat Q 13 avr. 2006, p. 1080.

- Les barrières ainsi que les bornes mobiles⁷⁵ ;
- Les feux et panneaux de signalisation⁷⁶ ;
- Les réseaux d'écoulement des eaux et d'assainissement nécessaires à la conservation, à l'affectation et à la sécurité de la voirie, ou encore pistes cyclables⁷⁷ ;
- Les bandes sonores et ralentisseurs intégrés eux-mêmes à la bande de roulement⁷⁸.

Par contre, ne sont pas obligatoirement transférés, les biens qui ne sont pas considérés comme nécessaires au bon fonctionnement de l'équipement tel que les espaces verts, le mobilier urbain, les aménagements d'embellissement et l'éclairage public d'ornementation. C'est ce qu'a précisé le Ministère de l'intérieur le 11 octobre 2005 en réponse à une question de l'assemblée nationale⁷⁹.

II.2.2 Condition spécifique pour les biens associés aux compétences d'intérêt communautaire ou métropolitain

Certaines compétences ne vont être transférées à l'EPCI que si elles présentent un intérêt pour la communauté ou la métropole, où lorsqu'elles portent sur des ouvrages qui endossent ce même intérêt⁸⁰. Dans ce cas, cela pose une difficulté supplémentaire qui est attachée à la détermination de ce qui est d'intérêt communautaire ou métropolitain. A titre d'exemple, certaines communautés d'agglomération exercent la compétence relative à la construction, l'aménagement, l'entretien et la gestion d'équipements culturels et sportifs d'intérêt communautaire. C'est le cas de Terre de Provence Agglomération. Cependant comme présenté plus haut, aucun équipement n'a été défini (Cf. I.1). Cela illustre bien la difficulté attachée à l'identification de ces biens. On peut donc se demander comment déterminer les équipements concernés par cette compétence.

⁷⁵ CAA Lyon, 29 avr. 2003, n° 02LY02301, Communauté urbaine Lyon.

⁷⁶ CAA Marseille, 10 juin 2004, n° 00MA00665, X et a.

⁷⁷ Art. L228-2 C. env.

⁷⁸ CAA Nancy, 17 janv. 2013, n° 11NC01146, Communauté cnes Bassin Lons-le-Saunier.

⁷⁹ QE n°53199, JOAN du 14 décembre 2004, p. 9856 et Rép. Min., JOAN du 11 octobre 2005, p. 9518.

⁸⁰ Art. L5214-16 CGCT. ; Art. L5215-20 CGCT. ; Art. L5216-5 CGCT, *loc. cit.* ; Art. L5217-2 CGCT, *loc. cit.*

Les acteurs locaux disposent d'une grande liberté pour délimiter l'intérêt communautaire ou métropolitain d'une compétence. Plusieurs possibilités sont envisagées, on peut en citer trois principales⁸¹:

- La technique de la liste ;
- Le recours à des critères quantitatifs ;
- Le recours à des critères subjectifs.

La technique de la liste consiste à définir avec précision les biens transférés à l'EPCI. Cela présente l'avantage d'être clair à propos des biens et ouvrages gérés par la structure intercommunale. Cependant, c'est une méthode limitative puisqu'on va figer une liste à une date donnée. En effet, c'est ce qu'a répondu le Ministère de l'intérieur dans une réponse à une question écrite de l'assemblée nationale du 8 novembre 1999⁸². Il a précisé qu'en limitant les compétences de la communauté à l'existant, une liste subordonnerait toute nouvelle intervention de la communauté à des modifications de ses statuts et ferait obstacle à l'élaboration d'un projet novateur. De plus, il a également incité à l'utilisation de critères objectifs plutôt que d'une liste pour définir le caractère communautaire ou métropolitain.

Ces critères objectifs sont des critères quantitatifs tels que des seuils de fréquentation, la superficie d'un ouvrage, nombre de lots, etc⁸³. Le recours à ce type de critère peut poser quelques problèmes en raison de leur caractère évolutif. En effet, cela peut engendrer des contentieux entre l'EPCI et ses communes membres. Par exemple, si un intérêt communautaire a été défini en fonction d'une fréquentation annuelle. Que deviendrait le bien dans le cas où la fréquentation passe en dessous du seuil requis par le critère d'intérêt communautaire ? De ce fait, les incertitudes liées à ce type de définition génèrent une certaine insécurité juridique qui est néfaste à la coopération intercommunale.

Enfin, la structure intercommunale peut également avoir recours à l'utilisation de critère subjectif permettant de désigner un ouvrage d'intérêt communautaire ou métropolitain⁸⁴.

⁸¹ FRANÇOIS BENCHENDIKH, *Droit de la coopération intercommunale*, Le Moniteur, 2013, 598 p. Chapitre 15, p.279

⁸² QE n°37155, JOAN du 8 novembre 1999, p. 6393 et Rép. Min., JOAN du 28 février 2000, p. 1329.

⁸³ FRANÇOIS BENCHENDIKH, *Droit de la coopération intercommunale*, *op. cit.* Chapitre 15, p. 280

⁸⁴ *Ibid.* Chapitre 15, p. 281

A titre d'exemple, la métropole AMP a défini, par délibération du 30 mars 2017, l'intérêt métropolitain des équipements culturels et sportifs de son territoire selon trois critères principaux⁸⁵ :

- Les équipements à fort potentiel de rayonnement et de développement qui contribuent à la stratégie d'attractivité de la Métropole, tant au niveau national qu'international ;
- Les équipements susceptibles de faire émerger, par leurs caractéristiques propres ou par leur mise en réseau, une véritable valeur ajoutée métropolitaine et de générer des effets à l'échelle de bassins de vie inter-territoriaux ;
- Les équipements mis au service du maillage efficace et de la desserte des bassins de vie qui contribuent à la vie quotidienne des territoires composant la Métropole. Ils peuvent, de ce fait, constituer des pôles de mutualisations structurant l'action métropolitaine en lien avec les communes, ou être partie prenante de politiques et d'actions de proximité.

Cela offre une très grande liberté de décision pour l'EPCI qui peut potentiellement utiliser des critères généraux englobants tout type de biens et de services. Ce n'est donc pas une véritable méthode de distinction puisque la répartition des compétences entre l'EPCI et ses communes membres relève de l'interprétation de pseudo-critères.

Par conséquent, la détermination de l'intérêt communautaire doit se baser sur des règles objectives et fonctionnelles prenant en compte les évolutions sans pour autant créer une situation instable qui serait source de contentieux.

Ainsi, la connaissance de son patrimoine est une étape essentielle permettant d'identifier de façon précise les biens associés aux compétences transférées. De plus, une appréciation stricte du critère de nécessité doit être réalisée pour appréhender les biens indispensables à l'exercice de la compétence sans quoi, ils ne seront pas transférés. Enfin, dans le cas de compétences portant sur des biens relevant de l'intérêt communautaire ou métropolitain, une attention particulière doit être portée à la détermination de l'intérêt commun pour supprimer toute source de contentieux entre l'EPCI et ses communes membres.

⁸⁵ Délibération du conseil de la métropole d'Aix-Marseille-Provence du 30 mars 2017 relative à l'intérêt métropolitain.

III Étude de l'incidence du transfert de compétences

La cession de charges d'une commune à un EPCI entraîne des modifications importantes. Il convient donc de mesurer la portée de ces transferts pour anticiper ses conséquences et en améliorer sa gestion. Tout d'abord, Il faut rappeler que le transfert de compétences à un EPCI repose sur 2 principes fondamentaux⁸⁶:

1. Le principe de spécialité ;
2. Le principe de non-empiètement ou d'exclusivité.

Ces deux principes sont très importants car ils définissent les règles qui s'imposent à l'EPCI ainsi qu'à ses communes membres lors d'un transfert de compétences. Le respect de ces principes est indispensable et on les retrouve régulièrement en référence dans certains jugements.

Principe de spécialité

Cette idée de spécialité des EPCI renvoie à la notion de compétence. Elle permet de définir le domaine d'action de la structure intercommunale sur le plan fonctionnel et territorial.

- Spécialité fonctionnelle

Le principe de spécialité est propre aux intercommunalités. Contrairement à d'autres collectivités territoriales, ils ne disposent pas de la clause générale de compétences⁸⁷. Cela signifie qu'un EPCI ne peut exercer que les compétences qui lui sont expressément transférées par ses communes membres ou attribuées par la loi. Ce principe agit comme une règle d'interdiction pour les EPCI qui s'exposent à la censure du juge administratif en cas de transgression. En effet, dans un arrêt du Conseil d'État du 23 octobre 1985⁸⁸, le juge administratif a fait référence au principe de spécialité en indiquant que les opérations de distribution d'eau aux usagers constituent un dépassement de la mission du syndicat intercommunal ayant uniquement pour objet dans ses statuts l'étude d'un projet d'ensemble tendant à assurer ou à améliorer l'alimentation en eau potable des communes

⁸⁶ ALEXANDRE HUOT, Cours ESGT IG5 - Finances des collectivités locales, *loc. cit.* ; FRANÇOIS BENCHENDIKH, *Droit de la coopération intercommunale*, *op. cit.* Chapitre 14, p. 259

⁸⁷ FRANÇOIS BENCHENDIKH, *Droit de la coopération intercommunale*, *op. cit.* Chapitre 14, p. 261

⁸⁸ CE, 23 octobre 1985, req. n°46.612, commune de Blaye les Mines.

membres. Le juge a donc sanctionné l'exercice de cette compétence par le syndicat intercommunal.

Les transferts de compétences d'une commune à un EPCI doivent donc obligatoirement faire l'objet d'une décision expresse formalisée. Il ne peut y avoir de transfert tacite.

- Spécialité territoriale

En plus d'une spécialité dite fonctionnelle, ce principe revêt aussi un caractère territorial. En effet, un EPCI ne peut intervenir qu'à l'intérieur de son périmètre. C'est-à-dire, au sein des limites territoriales de ses communes membres. Il ne pourra intervenir en dehors de son périmètre en l'absence de toute habilitation statutaire. C'est ce qu'a précisé le Conseil d'État le 25 mai 1994 concernant le Syndicat Intercommunal des eaux de Gravelotte et de la Vallée de l'Orne⁸⁹. Le syndicat avait décidé de conclure un contrat de fourniture d'eau avec la société Sorepark sur le territoire de deux communes ne faisant pas partie de ses communes membres. Le juge a précisé qu'en agissant ainsi, le syndicat n'a pas respecté l'objet qui lui a été assigné.

Cependant, il est tout de même possible de réaliser des équipements hors de son territoire à condition que l'EPCI agisse dans son domaine de compétences et qu'il soit impossible de réaliser l'équipement dans les mêmes conditions sur son territoire⁹⁰. La jurisprudence est constante sur cette question puisqu'on retrouve plusieurs arrêts du Conseil d'État reprenant cette double condition⁹¹. Par exemple, le Conseil d'État a admis qu'il est possible de réaliser une liaison rapide entre deux voies communales pour but d'améliorer la circulation urbaine même si une partie de la voie se trouve sur le territoire d'un autre EPCI.

Principe d'exclusivité

Ce deuxième principe implique que lorsqu'une commune transfère une compétence à l'intercommunalité, elle est directement et totalement dessaisie de celle-ci⁹². La commune ne peut donc plus exercer elle-même la compétence. Un arrêt du Conseil d'État du 16

⁸⁹ CE, 25 mai 1994, Syndicat intercommunal des eaux de Gravelotte et de la vallée de l'Orne.

⁹⁰ Rép. min. n° 1861 : JO Sénat QE 27 février 2003.

⁹¹ CE, 1948, commune de Livry-Gargan ; CE, 1981, Association de défense des habitants du quartier de Chèvre-Morte et autres.

⁹² ALEXANDRE HUOT, Cours ESGT IG5 - Finances des collectivités locales, *loc. cit.*

octobre 1970⁹³ est venu confirmer ce principe. Dans cet arrêt, le juge administratif a annulé le décret prononçant le rattachement d'une partie d'une commune à une autre pour que celle-ci puisse créer une zone industrielle. En effet, cette compétence était déjà déléguée au syndicat intercommunal ce qui implique que les communes membres ne pouvaient plus exercer les attributions transférées.

Ce principe fixe donc la limite entre la structure intercommunale et ses communes membres dans l'exercice de leur compétence.

Il existe tout de même des atténuations à ce principe. Il est possible de transférer qu'une partie d'une compétence lorsqu'elle est sécable⁹⁴. Par exemple, pour les compétences dont l'exercice est associé à la définition d'un intérêt communautaire comme la compétence « politique locale du commerce et soutien aux activités commerciales d'intérêt communautaire » des communautés d'agglomération. Cependant, la loi peut exclure cette possibilité en prévoyant le transfert de blocs entiers de compétences⁹⁵.

La spécialité de l'EPCI et le caractère exclusif de ses compétences engendre des conséquences sur sa gestion et l'exercice de ses missions. En effet, ses communes membres vont devoir céder du personnel, des biens, des contrats ainsi que des pouvoirs de police en lien avec les compétences pour assurer une continuité dans la mise en œuvre des services transférés. Aussi, un système de reversement va être élaboré permettant à l'EPCI de disposer des moyens nécessaires. De plus, la multiplication des compétences et l'exercice simultané par différents niveaux de collectivité peut poser quelques difficultés dans leur mise en œuvre. Enfin, au-delà des communes et des EPCI à fiscalité propre le transfert va également affecter les structures intercommunales préexistantes.

III.1 Mise à disposition et transfert des biens et équipements

Les biens et équipements qui sont ciblés par l'exercice d'une compétence sont essentiels à sa mise en œuvre. C'est pourquoi, l'EPCI qui récupère une compétence doit pouvoir en jouir pleinement dans le cadre de ce transfert. Deux options principales sont envisagées pour atteindre cet objectif, la mise à disposition et le transfert de propriété.

⁹³ CE, 16 octobre 1970, commune de Saint-Vallier.

⁹⁴ FRANÇOIS BENCHENDIKH, *Droit de la coopération intercommunale*, op. cit. Chapitre 14, p. 265

⁹⁵ Site internet des Collectivités locales, loc. cit.

III.1.1 Mise à disposition comme régime de droit commun

Le transfert de compétences entraîne de plein droit la mise à la disposition de l'EPCI bénéficiaire des biens meubles et immeubles utilisés pour l'exercice de ces compétences⁹⁶. La date retenue pour caractériser les biens nécessaires est celle du jour du transfert de compétences. Cette mise à disposition se fait par le biais de l'établissement d'un procès-verbal établi contradictoirement qui va préciser la consistance, la situation juridique, l'état des biens et une évaluation concernant leur remise en l'état si nécessaire.

- Absence de transfert de propriété

L'article L1321-2 du CGCT précise la possibilité, pour la collectivité qui exerçait la compétence, de mettre à disposition les biens concernés en tant que propriétaire ou locataire de ceux-ci. On peut donc en déduire que cette mise à disposition n'engendre pas de transfert de propriété mais simplement de certains droits et obligations sur le bien en raison de l'absence de nécessité d'être titulaire du droit de propriété. Aussi, dans une réponse à une question écrite de M. Jean Louis MASSON, Sénateur de la Moselle⁹⁷, le ministère de l'intérieur a précisé que la mise à disposition constitue le régime de droit commun dans le cas de transfert d'équipements à l'intercommunalité et qu'il ne s'agit pas d'un transfert de propriété. Enfin, le régime de mise à disposition de l'article L 1321-2 du CGCT ne transfère pas tous les droits attachés aux biens. En effet, le droit d'aliéner n'est pas concerné. La préservation de ce droit fonde la distinction entre le transfert de propriété et la mise à disposition⁹⁸.

La mise à disposition est donc un démembrement de la propriété n'entraînant pas le transfert intégral de celle-ci mais simplement de certains droits et obligations de son propriétaire.

Cela a pour conséquence de donner lieu à aucune indemnité, droit, taxe, salaire ou honoraire. Elle a donc lieu à titre gratuit⁹⁹. De plus, aucune formalité de publicité foncière n'est requise¹⁰⁰.

⁹⁶ Art. L5211-5 CGCT, *loc. cit.* ; Art. L1321-1 CGCT.

⁹⁷ QE n°36741, JO Sénat du 22 novembre 2001, p.3683 et Rép. Min., JO Sénat du 17 janvier 2002, p. 159.

⁹⁸ Benjamin MEUNIER, Les règles relatives aux transferts de compétences entre collectivités publiques, 2006, p. 241

⁹⁹ Art. L1321-2 CGCT.

- **La mise à disposition n'impacte pas la domanialité**

La mise à disposition concerne de la même façon les biens du domaine public que ceux du domaine privé¹⁰¹. Elle n'emporte pas de modification du régime de domanialité sur les biens concernés mais seulement un changement d'affectataire pour les biens du domaine public¹⁰².

- **Obligations de l'EPCI bénéficiaire**

L'EPCI recevant des biens dans le cadre de la mise à disposition assume l'ensemble des obligations du propriétaire. Il doit donc effectuer tous les travaux nécessaires à assurer le maintien de l'affectation des biens. Cela concerne également les contrats et marchés conclus pour assurer l'objectif précédemment cité. Dans ces cas, l'EPCI bénéficiaire se substitue à la collectivité propriétaire. De même pour l'octroi de concessions ou d'autorisations sur tout ou partie des biens remis¹⁰³.

- **Mise à disposition partielle**

Il est possible d'affecter qu'une partie d'un immeuble pour l'exercice d'une compétence transférée. La mise à disposition ne se fait que sur la partie concernée qui est identifiée dans le procès-verbal¹⁰⁴. Enfin, une convention de co-maîtrise d'ouvrage peut être conclue pour la gestion commune du bien¹⁰⁵.

- **Désaffectation du bien**

En cas de désaffectation totale ou partielle du bien mis à disposition de l'EPCI, la collectivité propriétaire récupère l'ensemble des droits sur le bien¹⁰⁶. Cependant, l'EPCI bénéficiaire peut demander à devenir propriétaire du bien désaffecté à condition qu'il ne fasse pas parti du domaine public. Dans ce cas, le prix du bien correspond à sa valeur vénale révisée en fonction de la moins-value ou plus-value apporté sur le bien. A défaut d'accord sur le prix, celui-ci est fixé par le juge de l'expropriation.

¹⁰⁰ QE n°35865, JOAN du 11 octobre 1999, p. 5858 et Rép. Min., JOAN du 20 décembre 1999, p.7300.

¹⁰¹ JACQUELINE MONTAIN-DOMENACH, *JurisClasseur Collectivités territoriales, Synthèse Intercommunalité*, 14 mai 2018. p. 18

¹⁰² FRANÇOIS BENCHENDIKH, *Droit de la coopération intercommunale, op. cit.* Chapitre 16, p. 296

¹⁰³ Art. L1321-2 CGCT, *loc. cit.*

¹⁰⁴ FRANÇOIS BENCHENDIKH, *Droit de la coopération intercommunale, op. cit.* Chapitre 16, p. 296

¹⁰⁵ Loi n° 85-704 du 12 juillet 1985 relative à la maîtrise d'ouvrage publique et à ses rapports avec la maîtrise d'oeuvre privée. art. 2 II

¹⁰⁶ Art. L1321-3 CGCT.

- Possibilité de dérogation à la mise à disposition pour les ZAC et ZAE

Les zones d'aménagement concerté et zones d'activité économique sont constituées de biens relevant du domaine privé puisqu'ils sont destinés à être vendus. Le transfert des compétences relatives à la gestion de ces zones implique donc leur mise à disposition. Cependant, Lorsqu'un EPCI est compétent en matière de ZAC et de ZAE, les biens immeubles peuvent lui être transférés en pleine propriété dès lors qu'ils sont nécessaires à l'exercice de ces compétences¹⁰⁷. Ce transfert n'est pas une obligation mais il est fortement recommandé pour les EPCI, sans quoi, ils ne pourront pas aliéner les lots à l'intérieur de ces zones. Les zones concernées sont déterminées par le conseil de l'EPCI. Concernant les conditions financières et patrimoniales du transfert, elles sont décidées par délibérations concordantes de l'organe délibérant de l'EPCI et des communes membres.

À noter que la commune conserve un pouvoir de décision sur le régime de ses biens incorporés dans les zones d'activités au détriment de l'EPCI qui pourrait se voir limiter dans l'exercice de sa compétence.

III.1.2 Transfert de propriété des biens du domaine public

Dans le cadre d'un transfert de compétences, la mise à disposition à titre gratuit est normalement le régime de plein droit. Cependant, le CGPPP rend possible le transfert en pleine propriété et l'échange des biens du domaine public¹⁰⁸. Ce transfert est réalisé à l'amiable et sans déclassement préalable dès lors que les biens restent affectés à l'usage direct du public ou à un service public¹⁰⁹. A défaut d'accord sur le transfert en pleine propriété des biens visés par les compétences transférées, on appliquera le régime de plein droit de mise à disposition¹¹⁰.

Par conséquent, bien que la domanialité n'ait pas d'impact sur le transfert de compétences au sens strict, elle permet une plus grande liberté d'action au sujet des biens ciblés par leur exercice, à condition de conserver leur affectation.

¹⁰⁷ Art. L5211-5 CGCT, *loc. cit.*

¹⁰⁸ Art. L3112-2 CGPPP.

¹⁰⁹ FRANÇOIS BENCHENIKH, *Droit de la coopération intercommunale, op. cit.* Chapitre 16, p. 299

¹¹⁰ JACQUELINE MONTAIN-DOMENACH, JurisClasseur Collectivités territoriales, Synthèse Intercommunalité, 14 mai 2018, *loc. cit.* p. 19

III.1.3 Cas particulier pour les Métropoles

La Métropole dispose d'un statut particulier. En effet, lors de sa création, l'ensemble des biens et droits à caractère mobilier ou immobilier situés sur son territoire et utilisés pour l'exercice des compétences transférées à titre obligatoire sont mis à sa disposition de plein droit¹¹¹. Cela rejoint les dispositions de droit commun. Cependant, l'article L5217-5 du CGCT précise en plus que ces mêmes biens sont ensuite transférés dans le patrimoine de la métropole au plus tard un an après la date de la première réunion du conseil métropolitain. On a donc une procédure en deux étapes avec une mise à disposition dans un premier temps, puis, un transfert en pleine propriété.

Les EPCI qui sont supprimés suite à la création de la métropole lui transfèrent l'intégralité des biens et droits appartenant à son patrimoine.

Ces transferts sont réalisés à l'amiable, à titre gratuit et ne donnent lieu au paiement d'aucune indemnité ou taxe, ni d'aucuns droits, salaires ou honoraires. En cas de désaccord, un décret en Conseil d'État est nécessaire pour procéder au transfert définitif de propriété.

Par conséquent, la Métropole bénéficie de dispositions plus favorables lui permettant à termes de récupérer l'ensemble des biens concernés pour l'exercice de ses compétences. Après avoir étudié les conséquences du transfert de compétences sur les biens, nous pouvons nous intéresser à son impact vis-à-vis du personnel travaillant dans les services en charge de leur exercice.

III.2 Transfert du personnel et des services à l'EPCI

Selon l'article L5211-4-1 du CGCT les services ou parties de services chargés de la mise en œuvre des compétences transférées à l'EPCI lui sont eux aussi transférés. Cependant, lors d'un transfert partiel de compétences, la commune peut conserver tout ou partie du service dans le but d'une bonne organisation de celui-ci¹¹². Il existe tout de même une exception dans le cas de services partagés. Ce sont des services pour lesquels on a une mutualisation entre l'EPCI et ses communes membres.

¹¹¹ Art. L5217-5 CGCT.

¹¹² Art. L5211-4-1 CGCT.

En ce qui concerne le personnel visé par les services transférés, deux modalités de mobilité sont possibles en fonction des missions exercées¹¹³ :

- Le transfert de plein droit ;
- La mise à disposition ;

Enfin, les Métropoles font l'objet de dispositions particulières en raison de la récupération de compétences de la région et du département.

III.2.1 Transfert de plein droit en cas de fonctions intégralement comprises dans le service transféré

Les fonctionnaires et agents non titulaires qui remplissent la totalité de leurs fonctions dans un service transmis sont transférés de plein droit dans l'EPCI et relèvent entièrement de celui-ci¹¹⁴. A titre d'exemple, ce fut le cas d'un agent de la commune de Barbentane dont les missions sont entièrement dévolues au tourisme, compétence transférée à Terre de Provence Agglomération. Cet agent a donc été transféré à la communauté d'agglomération¹¹⁵.

III.2.2 Possibilité de transfert en cas de fonctions partiellement comprise dans un service ou partie de service transféré

Lorsque les missions des fonctionnaires et agents non titulaires ne sont que partiellement comprise dans un service ou une partie de service transféré, le transfert peut leur être proposé. En cas de refus, ils sont de plein droit mis à disposition du président de l'organe délibérant de l'EPCI. Cette mise à disposition se fait de manière individuelle, sans limitation de durée et concerne la partie de leurs fonctions relevant du service ou de la partie de service transféré¹¹⁶.

III.2.3 Mise à disposition des services en cas de transfert incomplet entre l'EPCI et les communes membres

Le transfert de compétences peut, en application de la définition de l'intérêt communautaire, être réalisé de manière fractionnée entre l'EPCI et les communes

¹¹³ JACQUELINE MONTAIN-DOMENACH, JurisClasseur Collectivités territoriales, Synthèse Intercommunalité, 14 mai 2018, *loc. cit.* p. 15

¹¹⁴ Art. L5211-4-1 CGCT, *loc. cit.*

¹¹⁵ Délibération du conseil communautaire de Terre de Provence Agglomération du 6 décembre 2018.

¹¹⁶ Art. L5211-4-1 CGCT, *loc. cit.*

membres. Cela signifie qu'un partage de moyen est opéré entre les entités. Dans ce cas, il n'y a pas transfert du ou des services mais une obligation de mise à disposition de l'EPCI pour l'exercice de ses compétences¹¹⁷. Aussi, comme précisé plus haut, l'article L5211-4-1 ajoute une exigence pour la commune de répondre au critère « *d'une bonne organisation des services* ». Ainsi, deux critères cumulatifs sont nécessaires pour que la commune conserve le service¹¹⁸ :

- Un transfert partiel de compétences ;
- Un besoin d'une bonne organisation des services de la commune.

De plus, il est également possible de réaliser une mise à disposition dite « descendante », pour les services de la communauté vers les communes membres. Elle peut concerner tout ou partie des services et doit répondre au critère de bonne organisation des services¹¹⁹.

Dans les deux cas, la mise à disposition se fait par le biais d'une convention conclue entre l'EPCI et chaque commune adhérente. Cette convention précise les modalités de la mise à disposition tel que le remboursement des frais de fonctionnement du service, les instructions nécessaires à l'exécution des tâches, la prévision d'utilisation du service, etc.

La délimitation des fonctions d'un service est donc fondamentale afin de connaître le régime applicable pour le service ainsi que pour son personnel en cas de transfert de compétences (Annexe 2. - Schéma explicatif du transfert du personnel et des services à l'EPCI).

III.2.4 Dispositions particulières pour les agents territoriaux affectés aux services de la Métropole

La Métropole est amenée à récupérer des compétences du département et de la région par le biais de transfert conventionnel. Dans chaque cas, la convention va préciser les conditions dans lesquelles tout ou partie des services correspondants sont transférés ou mis à disposition de la métropole. Les deux solutions sont donc envisageables¹²⁰.

¹¹⁷ JACQUELINE MONTAIN-DOMENACH, JurisClasseur Collectivités territoriales, Synthèse Intercommunalité, 14 mai 2018, *loc. cit.* p. 16

¹¹⁸ FRANÇOIS BENCHENDIKH, *Droit de la coopération intercommunale, op. cit.* Chapitre 16, p. 302

¹¹⁹ Art. L5211-4-1 CGCT, *loc. cit.*

¹²⁰ Art. L5217-2 CGCT, *loc. cit.*

A propos du personnel visé par ces services, en cas de transfert définitif, les agents non titulaires et fonctionnaires deviennent, à la date d'entrée en vigueur, des agents non titulaires et des fonctionnaires affectés à la métropole¹²¹. Le cas échéant, ils sont mis à disposition de la Métropole pour une durée définie dans la convention.

Ainsi, la Métropole dispose d'une liberté conventionnelle supplémentaire lors des transferts de compétences avec le département et la région.

III.2.5 La mutualisation des services comme exception au transfert de compétences

Indépendamment du transfert de compétences, l'art. L5211-4-2 du CGCT prévoit la possibilité pour un EPCI à fiscalité propre et une ou plusieurs de ses communes membres de mettre en commun certains de leurs services. Concernant le type de services pouvant être mis en commun, la loi NOTRe¹²² précise que cela concerne l'ensemble des missions fonctionnelles ou opérationnelles. Cela peut par exemple être le cas pour l'instruction des autorisations d'occupation des sols¹²³ ou d'autres services de logistiques ou d'études juridiques permettant d'apporter une aide aux petites communes pour la réalisation de leurs projets¹²⁴.

La mise en commun est réalisée par le biais d'une convention qui règle ses effets. Aussi, pour les EPCI à FPU, ses effets peuvent être pris en compte lors du calcul des attributions de compensation¹²⁵.

En ce qui concerne le personnel visé par la mise en commun, il est soumis aux mêmes règles que lors d'un transfert de compétences. A savoir :

- Transfert de plein droit si totalité de leurs fonctions sont exercées dans un service ou une partie de service mis en commun ;
- Mis à disposition si seulement une partie de leurs fonctions sont exercées dans un service ou une partie de service mis en commun.

¹²¹ Art. L5217-19 CGCT.

¹²² LOI n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République, *loc. cit.* art. 72

¹²³ JACQUELINE MONTAIN-DOMENACH, JurisClasseur Collectivités territoriales, Synthèse Intercommunalité, 14 mai 2018, *loc. cit.* p. 17

¹²⁴ QE n°93748, JOAN du 23 novembre 2010, p. 12616 et Rép. Min., JOAN du 1er mars 2011, p. 1975.

¹²⁵ Art. L5211-4-2 CGCT.

La mise en commun de services est un mécanisme pouvant s'apparenter à un transfert partiel de compétences à l'EPCI en raison d'un régime similaire en termes de fonctionnement. Néanmoins, c'est un dispositif à part entière.

Ainsi, le personnel concerné par le transfert de compétences est également affecté par ce transfert. Soit de plein droit ou par mise à disposition en fonction de l'étendue des fonctions transférées. Cela assure une continuité du service transféré. Enfin, la métropole, en tant qu'EPCI ultra-compétent, dispose également de la faculté de récupérer le personnel du département et de la région pour mettre en œuvre les compétences déléguées. En conséquence, en cas de fusion entre la métropole AMP et le département des Bouches-du-Rhône, le personnel restant affecté à l'exercice d'une compétence de la nouvelle collectivité devrait subsister. En revanche, il reste à définir le statut du personnel exerçant des compétences non rétrocédées à la nouvelle structure.

III.3 Substitution des communes membres pour l'exécution des contrats

Lors d'un transfert de compétences, la commune est substituée par l'EPCI pour l'exécution de l'ensemble des contrats liés à ces compétences¹²⁶. Les conditions d'exécution de ces contrats sont inchangées jusqu'à leur échéance, sauf en cas d'accord entre les parties. A titre d'exemple, la commune de Châteaurenard a transféré la compétence liée à la promotion du tourisme à Terre de Provence Agglomération. Ce transfert engendre la mise à disposition d'une partie du bâtiment accueillant l'office du tourisme de la commune. Cet immeuble dispose d'un contrat d'assurance qui est pris en charge par la communauté d'agglomération au titre de l'exercice de sa compétence¹²⁷. Cela concerne également les baux conclus par la commune membre ainsi que les contrats d'emprunt nécessaire au financement des biens mis à disposition. Aussi, c'est à la charge de la commune transférant la compétence d'en informer le ou les cocontractants à propos de ce changement¹²⁸.

En tant que simple substitution de personne morale, le cocontractant ne peut pas résilier le contrat ou prétendre à des dommages et intérêt à cette occasion. Les modifications du

¹²⁶ Art. L5211-5 CGCT, *loc. cit.*

¹²⁷ Listing assurance des biens communaux, Châteaurenard.

¹²⁸ Art. L5211-5 CGCT, *loc. cit.*

contrat sont possibles mais elles entrent dans le cadre général de l'avenant. Avenant qui ne peut porter atteinte à l'économie générale du contrat¹²⁹.

Pour ce qui est des contrats de délégation de service public, il peut y avoir des disparités des prix et redevances sur le territoire de l'EPCI. Si on prend l'exemple de la distribution d'eau, compétence obligatoire pour les communautés d'agglomération à partir de 2020, il se peut que les redevances pratiquées sur les communes membres au moment du transfert soient différentes. Dans ce cas, il sera possible pour l'EPCI de substituer les différents contrats par un seul dans le but d'harmoniser les contrats préexistants. C'est ce qu'a décidé le tribunal administratif de Lille le 9 juillet 1999¹³⁰. En effet, le juge administratif a prononcé la possibilité de substituer un contrat unique aux contrats existants sans procéder à une nouvelle mise en concurrence à condition qu'il s'agisse d'une simple continuation dans des conditions identiques. Par conséquent, l'harmonisation doit se faire de telle sorte qu'il n'y ait pas de modification essentielle des contrats préexistants. Auquel cas, le nouveau contrat exigera une publicité et une mise en concurrence préalable.

III.4 Transfert du pouvoir de police spéciale du maire au président de l'EPCI

Les compétences transférées à la structure intercommunale sont celles du conseil municipal et non celles du maire¹³¹. De ce fait, il n'était pas prévu au départ une délégation des pouvoirs de police du maire à l'EPCI. Cela a engendré plusieurs difficultés dans la mise en œuvre des compétences intercommunales portant notamment sur la voirie, l'assainissement, la collecte des déchets, etc. Par exemple, en cas de travaux sur la voirie, il peut être nécessaire de réglementer son accès. Autrefois, même en cas de transfert de la compétence à l'EPCI, son président ne pouvait intervenir car le pouvoir de police permettant de réglementer l'accès à la voirie était détenu par le maire. C'est pourquoi, le législateur est venu modifier la loi pour remédier à ce problème. D'abord par la loi du 13 août 2004¹³² en permettant un transfert d'attribution au président de l'EPCI dans 5 domaines (assainissement, élimination des déchets, réalisation aires d'accueil des gens du voyage, la gestion des établissements culturels et sportif d'intérêt communautaire et

¹²⁹ FRANÇOIS BENCHENDIKH, *Droit de la coopération intercommunale*, op. cit. Chapitre 16, p. 301

¹³⁰ TA Lille, 9 juillet 1999, préfet du Pas-de-Calais.

¹³¹ Morgane LETANOUX, Encyclopédie des collectivités locales, Chapitre 4 (folio n°1060), Intercommunalité : mise en œuvre des compétences transférées aux EPCI à fiscalité propre. Section 1, § 2, C

¹³² LOI n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, 13 août 2004.

voirie). Ce transfert d'attribution correspond à un transfert d'un pouvoir de police spéciale et non au pouvoir de police générale qui reste la compétence du maire¹³³. Cependant, la loi prévoyait un dispositif difficilement applicable en pratique car imposant la cosignature de l'arrêté de police par le maire et le président de l'EPCI. On peut facilement imaginer les problèmes générés par un tel dispositif en cas de blocage de la part de l'un des deux acteurs. Ensuite, la réforme de 2010¹³⁴ ainsi que les lois MAPTAM¹³⁵ et ALUR¹³⁶ ont cherché à faciliter le transfert des pouvoirs de police associés à l'exercice des compétences transférées. Dorénavant, le transfert des pouvoirs de police est automatique avec le transfert des compétences suivantes¹³⁷ :

- L'assainissement ;
- La collecte des déchets ;
- La réalisation d'aires d'accueil ou de terrains de passage des gens du voyage ;
- La voirie (concerne la police de la circulation et du stationnement et la délivrance des autorisations de stationnement des taxis) ;
- L'habitat.

Par conséquent, le transfert est indépendant de la volonté du maire. Cependant, celui-ci peut tout de même exprimer son opposition dans un délai de 6 mois à compter du transfert de la compétence. De même le président de l'EPCI peut également renoncer à ce que les pouvoirs de police spéciale des maires lui soient transférés de plein droit¹³⁸.

Ainsi, le président de l'EPCI prend seul les arrêtés de police concernant les pouvoirs qui lui sont transférés de plein droit. Il est donc doté d'une autonomie dans l'exercice de son pouvoir de police. Toutefois, il faut bien se rappeler que le pouvoir de police transféré de plein droit ne concerne qu'un pouvoir de police spéciale. De ce fait, il est concurrencé par le pouvoir de police générale du maire qui subsiste. Cela a été confirmé par un arrêt du

¹³³ Art. L2212-2 CGCT.

¹³⁴ LOI n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales, *loc. cit.*

¹³⁵ LOI n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, *loc. cit.*

¹³⁶ LOI n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové, 24 mars 2014.

¹³⁷ Art. L5211-9-2 CGCT. I. - A.

¹³⁸ *Ibid.* III.

Conseil d'État du 27 juillet 2015¹³⁹ indiquant que le pouvoir de police spéciale n'entrave pas le pouvoir de police générale. De ce fait, bien que le transfert de plein droit ait grandement simplifié la mise en œuvre du pouvoir de police pour le président de l'EPCI, la coexistence du pouvoir de police générale du maire sur le territoire de la commune et du préfet sur le territoire intercommunal rend plus difficile leur coordination. A titre d'exemple, en ce qui concerne la compétence relative à la réalisation d'aires d'accueil ou de terrains de passage des gens du voyage, lorsque l'EPCI à fiscalité propre est compétent, son président récupère automatiquement les pouvoirs de polices spéciales. Cela concerne notamment l'interdiction de stationnement des gens du voyage en dehors des aires d'accueil prévues à cet effet¹⁴⁰. Cependant, le maire conserve son pouvoir de police générale relatif au maintien de l'ordre public. Il peut par exemple agir pour réprimer les atteintes à la tranquillité publique, telles que les attroupements, les bruits, les troubles du voisinage sous réserve que ces troubles ne soient pas directement liés au stationnement irrégulier des gens du voyage. Auquel cas, cela relèverait de la police spéciale transférée. Cette coexistence peut créer des situations délicates où l'on peine à délimiter le domaine d'intervention de chacun. Il convient donc d'être attentif à propos de la répartition des missions et les conséquences associées en termes de responsabilité. Faute de quoi, ce sera au juge administratif d'explicitier l'étendue de ces missions¹⁴¹.

À propos du département, le président du conseil départemental ne dispose pas d'un pouvoir de police générale. En effet, ce pouvoir est exclusivement réservé au maire et au préfet, représentant de l'État dans le département¹⁴². Cependant, il exerce tout de même un pouvoir de police spéciale sur le domaine lui étant réservé. À ce titre, il exerce les pouvoirs de police de la circulation sur la voirie départementale, sous réserve des attributions octroyées au maire et au préfet¹⁴³. De ce fait, la métropole qui est compétente en matière de voirie départementale récupère automatiquement le pouvoir de police spéciale y afférent. Ainsi, en cas de fusion entre la métropole AMP et le département des Bouches-du-Rhône, l'impact concernant le pouvoir de police sera moindre en raison de son transfert

¹³⁹ CE, 27 juillet 2015, req. n° 367484, Cne d'Hébuterne.

¹⁴⁰ Rép. min. QE n° 01479, JO Sénat 31 oct. 2013, p. 3166.

¹⁴¹ Laurence MARTIN, Dalloz, Actualité Juridique du Droit Administratif, Le président de l'EPCI à fiscalité propre, une autorité de police administrative en devenir. p. 135

¹⁴² Art. L2215-1 CGCT. ; Art. L2215-3 CGCT. ; Art. L122-1 CSI.

¹⁴³ Art. L3221-4 CGCT.

préalable¹⁴⁴. La métropole récupérerait seulement les pouvoirs de police associés aux compétences transférées des communes nouvellement fusionnées.

Par conséquent, le législateur a facilité l'intervention du président de l'EPCI en lui octroyant de plein droit les pouvoirs de police spéciale associés aux compétences transférées. Cependant, le maire conserve un pouvoir de police générale qui peut générer des conflits pour la mise en œuvre de l'action de police administrative sur son territoire. Enfin, dans l'hypothèse d'une fusion, cela ne devrait pas créer de difficultés supplémentaires au vu de la faible étendue du pouvoir de police du département.

III.5 Reversement de fiscalité pour les communes membres

L'EPCI récupérant un ensemble de compétences de la part de ses communes membres doit pouvoir être en mesure de les exercer de façon efficace afin de garantir une continuité de service pour ses usagers. C'est pourquoi, il est primordial que celui-ci bénéficie des moyens adéquats pour leur mise en œuvre. De plus, au vu du principe d'exclusivité, la fiscalité de la commune est automatiquement impactée du fait d'une réduction des charges associée au transfert de compétences. Tout cela laisse présager un système d'échange de fonds permettant de financer les compétences de chacun. C'est pourquoi, le législateur a mis en place un système de fiscalité professionnelle unique sur le territoire de l'EPCI accompagné de compensation et de dotation de solidarité pour ses communes membres.

III.5.1 La Fiscalité Professionnelle Unique

Le régime fiscal obligatoire pour les communautés d'agglomération, les métropoles et certaines communautés de communes et communautés urbaine est la Fiscalité Professionnelle Unique (FPU)¹⁴⁵. Ce régime fiscal a pour conséquence que l'EPCI se substitue à ses communes membres pour percevoir l'ensemble de la fiscalité professionnelle. Cela concerne¹⁴⁶:

- La contribution économique territoriale (CET), elle-même composée de :
 - La cotisation foncière des entreprises (CFE) ;

¹⁴⁴ Convention de transfert de compétences entre le département des Bouches-du-Rhône et la métropole d'Aix-Marseille-Provence.

¹⁴⁵ Art. 1379-0 bis CGI, *loc. cit.*

¹⁴⁶ ALEXANDRE HUOT, Cours ESGT IG5 - Finances des collectivités locales, *loc. cit.*

- La cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE).
 - Les impositions forfaitaires de réseau (IFER) ;
 - La taxe sur les surfaces commerciales (TASCOM).

On a donc des EPCI qui prélèvent la totalité de l'impôt dit « économique » sur leur territoire au détriment de leurs communes membres. Un système d'attribution de compensation (AC) est ensuite mis en place permettant de redistribuer une partie de la fiscalité prélevée aux communes membres en fonction des charges transférées aux EPCI. C'est une dépense obligatoire pour les EPCI à FPU, elle peut être positive ou négative. Cela signifie que la commune peut devoir de l'argent à l'EPCI en cas d'AC négative et inversement en cas d'AC positive. Le calcul du montant des AC est basé sur une évaluation effectuée par la commission locale d'évaluation des charges transférées (CLECT). Elle est composée de membres des conseils municipaux des communes concernées et chaque conseil municipal dispose d'au moins un représentant¹⁴⁷. La commission remet un rapport évaluant le coût net des charges transférées. Le but est que chacun puisse avoir les moyens de payer la compétence qu'il exerce.

Le montant de l'AC et les conditions de sa révision peuvent être fixés librement par délibération du conseil communautaire¹⁴⁸. Cependant, il faut toujours que ces délibérations tiennent compte du rapport de la CLECT. Elle a donc un rôle important dans la détermination et la révision des AC.

En ce qui concerne la commune de Châteaurenard, le montant de son attribution de compensation pour l'année 2019 s'élève à 4 767 393.06 €¹⁴⁹.

Ce régime fiscal donne plus de pouvoir aux intercommunalités assumant une charge importante. De plus, le système de compensation pour les communes est une part non négligeable de leur fiscalité. C'est pourquoi, il est primordial de déterminer avec précision les charges qui sont transférées à l'EPCI. En effet, une mauvaise appréciation peut avoir pour conséquence une perte de fiscalité pour la commune concernée.

¹⁴⁷ Art. 1609 nonies C CGI.

¹⁴⁸ *Ibid.*

¹⁴⁹ Délibération du conseil communautaire de Terre de Provence Agglomération du 30 novembre 2018.

III.5.2 Un rôle fondamental de la CLECT connaissant certaines limites

On se place ici dans le cas d'établissements de coopération intercommunale soumis au régime de la fiscalité professionnelle unique. Pour déterminer le montant des attributions de compensation, les conseils municipaux et les assemblées délibérantes communautaires doivent prendre en compte le coût net des charges transférées en déduisant les éventuels produits perçus pour garantir la neutralité budgétaire des transferts de ressources¹⁵⁰. Bien que le montant d'AC puisse être fixé librement sur la base d'un accord entre l'EPCI et ses communes membres, la CLECT calcule les montants des charges transférées qui vont servir de base pour la détermination de l'AC. Son rôle est donc déterminant pour permettre un juste calcul de l'AC.

L'article 1609 nonies C du Code Général des Impôts précise les règles liées à l'évaluation des charges. Il précise deux catégories distinctes :

- Les dépenses liées à des équipements concernant des compétences transférées ;
- Les dépenses de fonctionnement non liées à un équipement.

Pour les dépenses liées à un équipement, elles sont évaluées sur la base d'un coût moyen annualisé qui va intégrer :

- Le coût de réalisation ou d'acquisition de l'équipement ou, en tant que besoin son coût de renouvellement ;
- Les charges financières (intérêts d'emprunts restant à courir) ;
- Les dépenses d'entretien.

L'ensemble de ces dépenses est pris en compte pour une durée dite normale d'utilisation et ramené à une seule année. Pour déterminer la durée « normale » d'un équipement, nous pouvons notamment nous baser sur la durée d'amortissement de celui-ci qui est fixée par l'instruction budgétaire et comptable M 14. A titre d'exemple, selon la M14 une voiture a une durée d'amortissement de 5 à 10 ans contre seulement 2 à 5 ans pour le matériel informatique. Ce mode de calcul permet de faire face aux difficultés liées à l'évaluation des dépenses d'investissement qui ne sont pas récurrentes. De plus, en intégrant dans le

¹⁵⁰ Ministère de l'intérieur, Direction générale des collectivités locales, Guide pratique Attributions de compensation, juin 2017.

calcul les coûts d'entretien, on diminue les écarts de dépenses d'investissement entre communes. De même, la prise en compte des charges financières permet de retenir tout type de financement d'un équipement, par l'autofinancement ou emprunt.

Pour la seconde catégorie, les dépenses sont évaluées d'après leur coût réel tel qu'il est constaté dans le budget communal de l'exercice précédant le transfert de compétences ou, d'après leur coût réel dans les trois derniers comptes administratifs. Dans ce dernier cas, la période de référence est déterminée par la CLECT. Par exemple, pour la compétence culture, les dépenses non liées à un équipement sont principalement constituées par : les fluides (eau, électricité ...), les charges de personnel, les dépenses de fonctionnement et contrats liés à l'entretien courant¹⁵¹.

Les modalités d'évaluation du coût des compétences transférées sont clairement précisées dans la loi. Cependant, on peut se poser la question s'il est suffisant de se référer uniquement aux dépenses effectives de la commune avant transfert de la compétence. En effet, imaginons le cas où une commune ne connaît pas précisément la consistance exacte d'une de ses compétences. Par exemple, la compétence relative à l'entretien des espaces-verts de la commune, dans le cas où le recensement est erroné. Elle va attribuer un budget annuel qui ne correspond pas à la réalité. Le risque pour la CLECT est donc de mal évaluer la compétence transférée. Cela peut avoir des conséquences dommageables par la suite pour la détermination des attributions de compensations ainsi que pour la mise en œuvre de la compétence puisque le budget attribué ne serait pas suffisant. Pour remédier à ce problème, la commission doit rechercher à évaluer la consistance exacte de la compétence sur le territoire communal, au-delà de l'aspect purement comptable. Pour cela on peut imaginer, en cas de transfert d'une compétence, un travail préalable obligatoire comportant un recensement précis et complet de la compétence associé à une enquête auprès des usagers pour apprécier l'exercice actuel de celle-ci. Le but final étant la juste évaluation du coût de la compétence pour donner les moyens à l'EPCI de mettre en œuvre la compétence transférée de façon efficace.

¹⁵¹ Assemblée des Communautés de France, Note finances et fiscalité, Transfert de compétences et Commission locale d'évaluation des charges transférées (CLECT), 16 mai 2017.

Au-delà des modalités de calcul, plusieurs dysfonctionnements ont été relevés par la cour des comptes dans son rapport de novembre 2005¹⁵². En effet, dans plusieurs cas, la commission n'a pas été mise en place ou bien elle l'a été de façon tardive. Ce qui a eu pour conséquence une évaluation du coût du transfert de la compétence plusieurs années après son transfert effectif. A titre d'exemple, la communauté d'agglomération du Pays d'Aix en Provence, depuis fusionnée avec la Métropole AMP, a récupérée la compétence de traitement des déchets en 1997. Cependant la commission n'a évalué le coût de ce transfert qu'en 2000. Ce problème de temporalité peut donc générer des pertes de fiscalité pour les communes ou leur EPCI pendant plusieurs années tout en impactant fortement la mise en œuvre de la compétence durant ce laps de temps. Pour pallier à ce problème récurrent, le législateur a mis en place un délai pour l'établissement du rapport de la CLECT. En effet, depuis le 1^{er} janvier 2017, la commission doit remettre son rapport évaluant le coût net des charges transférées aux communes dans un délai de neuf mois à compter de la date du transfert¹⁵³. A défaut du respect du délai ou de la transmission de son rapport, c'est le préfet qui constatera le coût net des charges transférées en se basant sur un calcul forfaitaire. Par conséquent, l'intervention du Préfet met fin à des situations troubles qui présentait un risque d'inégalité entre l'EPCI et ses communes membres.

D'autres part, la cour des comptes a également relevé un manque de contrôle de la CLECT sur les travaux effectués par un intervenant extérieur. Par exemple, l'ancienne communauté urbaine de Marseille-Provence-Métropole avait fait appel à un consultant externe pour réaliser les travaux d'évaluation des charges transférés. La CLECT, créée tardivement, s'est contentée de valider les évaluations du bureau d'étude sans véritable analyse et contrôle des travaux réalisés ainsi que des états produits par les communes membres. On peut donc facilement s'interroger sur la valeur de cette étude. Ainsi, bien que le principe de base converge vers une juste évaluation du coût des charges transférées, on peut s'apercevoir des limites du rôle de la CLECT qui peut faire l'objet d'une influence d'ordre privée ne permettant pas d'atteindre l'objectif initial.

¹⁵² Cour des comptes, L'intercommunalité en France, Rapport au président de la république suivi des réponses des administrations et des organismes intéressés, Novembre 2005,.

¹⁵³ LOI n° 2016-1917 du 29 décembre 2016 de finances pour 2017, 29 décembre 2016.

Enfin, des cas de sous-évaluation des charges transférées au détriment de l'EPCI compétent ont été relevés. A titre d'exemple, la commune de Cahors a transféré des piscines municipales à sa communauté de commune en 2001 en se basant sur des montant de charges sous-évalués, car ne prenant pas en compte le coût des fournitures d'eau. De plus, le calcul des charges a été réparti sur l'ensemble des communes au prorata de la population. Ce qui n'est pas conforme à l'article 1609 nonies C du code général des impôts et permettant à la commune de Cahors de réduire d'un tiers le calcul de la charge transférée¹⁵⁴. Cette sous-évaluation a permis à la commune de Cahors de garder un budget communal conséquent pour gérer d'autres activités, par contre, la communauté de commune n'a pas eu assez de budget pour entretenir correctement les piscines. Cette dérive montre les difficultés qui s'opposent à la CLECT face à des communes ne jouant pas le jeu de la sincérité à propos du calcul des charges. Par conséquent, la sous-évaluation va impacter directement la communauté qui ne disposera pas des moyens nécessaires pour financer intégralement la compétence transférée. Par opposition, la commune recevra une attribution de compensation trop élevée.

Pour remédier à ce problème, un rééquilibrage peut s'opérer de deux manières¹⁵⁵ :

- Une réduction des charges par le biais de la Dotation de Solidarité Communautaire jouant le rôle de variable d'ajustement (Cf. III.5.3) ;
- Une augmentation des ressources via une hausse de taux de CFE, dans le respect des règles liées à l'augmentation des taux¹⁵⁶.

Il est également possible d'envisager une révision du montant de l'attribution de compensation. Dans ce cas, la révision libre nécessite un accord entre l'EPCI et ses communes membres¹⁵⁷. Cela implique, pour une commune, qu'elle ne peut voir le montant de son AC révisée sans avoir préalablement donné son accord. De plus, la révision libre nécessite la réunion de trois conditions cumulatives¹⁵⁸ :

¹⁵⁴ *Cour des comptes, L'intercommunalité en France, Rapport au président de la république suivi des réponses des administrations et des organismes intéressés, Novembre 2005, op. cit. p. 127*

¹⁵⁵ Site internet du Cabinet de conseil en finances publiques locales EXFILO, www.exfilo.fr

¹⁵⁶ Art. 1636 B septies CGI.

¹⁵⁷ Art. 1609 nonies C CGI, *loc. cit.*

¹⁵⁸ Ministère de l'intérieur, Direction générale des collectivités locales, Guide pratique Attributions de compensation, juin 2017, *loc. cit.*

- Une délibération à la majorité des deux-tiers du conseil communautaire sur le montant révisé de l'AC ;
- Une délibération à la majorité simple de chaque commune intéressée, sur ce même montant révisé des AC ;
- La délibération doit tenir compte de l'évaluation expresse élaborée par la CLECT dans son rapport.

Le système de révision libre du montant de l'AC est une possibilité permettant de rééquilibrer le transfert de charge sans intervenir sur la DSC ou sur les taxes liées à la CFE. Cependant, cette méthode sollicite un accord des communes membres, qui peut être difficile à obtenir dans le cas où cela leur serait préjudiciable. En effet, en cas d'une délibération d'une commune contre la proposition de l'EPCI de réviser librement le montant de l'AC, elle conservera un montant d'AC initial inchangé. Ainsi, il faudra attendre un nouveau transfert de compétences pour effectuer une révision ne nécessitant pas de délibération communale mais qui sera tout de même basé sur un rapport de la CLECT approuvé par les communes membres. Ou bien, l'EPCI pourra également effectuer une révision unilatérale en cas de diminution des bases imposables de fiscalité professionnelle ou en cas de fusion ou de modification de son périmètre. Ces deux derniers cas étant de plus en plus rare en raison de la stabilisation des structures intercommunales, le système de révision des AC se retrouve limité dans sa mise en œuvre.

Par conséquent, la CLECT détient un rôle clef dans la détermination des attributions de compensation. Elle participe à évaluer le plus justement possible le coût des charges transférées pour atteindre un équilibre budgétaire. Cependant, dans la pratique, elle rencontre parfois des difficultés ne permettant pas d'établir de façon légitime le montant des coûts réels associés aux compétences transférés. Dans le cas d'une sous-évaluation, les conséquences pour l'EPCI peuvent être dramatiques car entraînant un affaiblissement de ses capacités financières sur le long terme au détriment des compétences dont il en a la charge.

III.5.3 Une dotation de solidarité communautaire visant à réduire les inégalités sur le territoire de l'EPCI

En plus du système d'attribution de compensation, les EPCI dotés du régime de FPU peuvent instituer une Dotation de Solidarité Communautaire (DSC) au profit de leurs communes membres (c'est une obligation pour les Communautés Urbaines et

Métropoles)¹⁵⁹. Le but premier de cette dotation est de réduire les écarts de richesse entre les communes membres. A titre d'exemple, la commune de Châteaurenard a perçu 1 072 000€ de dotation de solidarité communautaire de la part de Terre de Provence Agglomération en 2018¹⁶⁰. Le montant de la DSC est fixé librement par les communautés de communes et les communautés d'agglomération. Sa répartition se fait en tenant compte prioritairement de la population et du potentiel fiscal par habitant de la commune. Aussi, d'autres critères peuvent être utilisés. Ils sont fixés librement par l'EPCI. Ainsi, la communauté de commune ou d'agglomération dispose d'une grande liberté pour établir et distribuer la dotation de solidarité. En effet, dans un arrêt de la cour administrative d'appel de DOUAI¹⁶¹, rendu le 9 avril 2019, il a été rappelé que le versement de la DSC est purement gracieux et ne constitue nullement un droit pour la commune. De plus, il est tout à fait possible de fixer le montant de la dotation avec pour objet de compenser des contraintes générées par l'installation d'un équipement servant à l'exercice d'une compétence de l'EPCI.

En ce qui concerne les communautés urbaines et les métropoles, la DSC est établie dans le cadre de l'élaboration du pacte financier et fiscal de solidarité composant le contrat de ville. Tout comme pour les autres EPCI à FPU, l'établissement de la DSC se fait de manière libre. Les critères permettant sa répartition sont déterminés notamment en fonction de l'écart de revenu par habitant de la commune par rapport au revenu moyen dans l'EPCI et de l'insuffisance de potentiel fiscal ou financier par habitant de la commune par rapport au potentiel moyen de l'EPCI. De ce fait, la particularité associée aux communautés urbaines et aux métropoles réside essentiellement dans le fait que la DSC est une dépense obligatoire. En ce qui concerne son établissement et sa répartition, la liberté de décision prime pour l'ensemble des EPCI à FPU.

Par conséquent, la Dotation de Solidarité Communautaire joue un rôle de variable d'ajustement entre les différentes communes membres d'un EPCI à FPU. La liberté associée à son élaboration et à sa répartition permet de donner plus de poids à la structure

¹⁵⁹ Art. 1609 nonies C CGI, *loc. cit.*

¹⁶⁰ Délibération du conseil municipal de Châteaurenard du 31 janvier 2019.

¹⁶¹ CAA DOUAI, 9 avril 2019, 2ème chambre - formation à 3 (bis), n°16DA01649.

intercommunale dans la gestion de son territoire avec pour objectif premier la réduction des inégalités entre communes membres.

III.5.4 Vers une refonte des attributions de compensation dans la métropole AMP pour renforcer la fiscalité de la future collectivité ?

Dans le cas d'un rapprochement entre le département et la métropole AMP, le besoin de financement sera important pour mener à bien ses projets. Ce qui nous amène à nous questionner sur l'efficacité du système actuel des AC dans la métropole. En effet, dans son rapport sur le projet de fusion, la DGCL indique que les versements aux communes membres représentent aujourd'hui 63% de ses dépenses réelles de fonctionnement contre seulement 28% pour la moyenne nationale des métropoles. De plus, il apparaît de fortes disparités sur le territoire pour des communes de taille comparables. Par exemple la ville de Martigues (49 000 habitants) bénéficie de 95M€ d'AC contre 12M€ pour Aubagne (45 000 habitants) et 60 M€ pour Istres (43 000 habitants)¹⁶². De même pour le poids des AC dans les recettes réelles de fonctionnement des communes de la métropole. En effet, pour les communes de l'ex pays de Martigues, ce poids atteint presque 57% alors que celui-ci n'est que de 3.87% pour l'ex-Communauté d'agglomération du Pays d'Aubagne et de l'étoile. Pour tenter de corriger cette situation, la loi de finance de 2018¹⁶³ a prolongé d'un an la possibilité pour la métropole de modifier le montant des AC avec des modalités moins contraignantes que les dispositions de droit commun (Cf. III.5.2). Cependant, cela n'a pas permis de revenir sur les niveaux d'attribution de compensation, tant les communes ne se préoccupent que de leurs propres ressources¹⁶⁴. L'objectif d'une réforme serait donc double : diminuer la part de ces attributions pour renforcer la métropole (ou future collectivité issue de la fusion) et rétablir une équité entre les différentes communes membres.

Aussi, la possible modification du périmètre et des compétences de la métropole devrait également impacter le montant des AC. Pour les communes de l'ouest du département, en

¹⁶² PIERRE DARTOUT, PRÉFET DE LA RÉGION PROVENCE ALPES CÔTE D'AZUR, PRÉFET DES BOUCHES-DU-RHÔNE, *Rapport au premier ministre, Mission Devenir de la Métropole Aix-Marseille-Provence et du Conseil départemental des Bouches-du-Rhône, 13.03.19, op. cit.*

¹⁶³ LOI n° 2017-1837 du 30 décembre 2017 de finances pour 2018, 30 décembre 2017.

¹⁶⁴ PIERRE DARTOUT, PRÉFET DE LA RÉGION PROVENCE ALPES CÔTE D'AZUR, PRÉFET DES BOUCHES-DU-RHÔNE, *Rapport au premier ministre, Mission Devenir de la Métropole Aix-Marseille-Provence et du Conseil départemental des Bouches-du-Rhône, 13.03.19, op. cit. p. 32*

cas de fusion intégrale, le montant des AC alloués devrait être égal à ceux que les trois EPCI versaient l'année précédente de la fusion conformément aux dispositions de l'article 1609 nonies C du CGI¹⁶⁵. Cela représente un montant total de 50 M€ en 2018¹⁶⁶. Si on se base sur les dispositions de droit commun pour les métropoles, une révision du montant est tout de même possible sans pouvoir excéder 30% du montant initial. Cependant, comme précisé plus haut, ce type de révision est difficile à mettre en œuvre pour des raisons politiques évidentes. De ce fait, cela sécurise les finances de la commune en cas de fusion de son EPCI puisqu'elle devrait conserver un même montant d'attribution. Néanmoins, l'attribution de compensation étant directement associée à la répartition de compétence entre la commune et son EPCI, son montant peut toujours être révisé en cas de transfert de nouvelles compétences¹⁶⁷. Il est donc très probable que les montants des AC des communes membres nouvellement fusionnées soient impactés. La portée de cet impact est difficile à cerner tant le débat autour des compétences à transférer à la métropole ou à restituer aux communes est loin d'être tranché. Si on se base sur les conclusions du préfet du département des Bouches-du-Rhône dans son rapport au Premier Ministre, il indique que cet impact serait limité au vu des restitutions de compétences demandées par les maires. Concernant la compétence voirie, celle-ci aurait un impact plus conséquent sur les AC. Or, son transfert n'étant pas encore effectif sur l'ensemble du territoire métropolitain, sa rétrocession aux communes n'engendrerait pas de bouleversement majeur.

Ainsi, au vu de l'état actuel des AC dans la métropole, une révision de ses modalités de calcul dans l'hypothèse d'une nouvelle collectivité permettrait de dégager des fonds pour cette nouvelle structure et de rendre plus équitable leur répartition pour les communes membres. Le but étant de donner les moyens à la nouvelle collectivité de porter des projets d'ampleur sur son territoire tout en améliorant la gestion des finances locales permettant de démontrer son efficacité auprès des citoyens.

¹⁶⁵ Art. 1609 nonies C CGI, *loc. cit.* V.-5° 1. a]

¹⁶⁶ PIERRE DARTOUT, PRÉFET DE LA RÉGION PROVENCE ALPES CÔTE D'AZUR, PRÉFET DES BOUCHES-DU-RHÔNE, *Rapport au premier ministre, Mission Devenir de la Métropole Aix-Marseille-Provence et du Conseil départemental des Bouches-du-Rhône, 13.03.19, op. cit.* p. 32

¹⁶⁷ Art. 1609 nonies C CGI, *loc. cit.* V.-2° al. 6

III.6 Difficultés liées à l'exercice de compétences superposées

Le principe d'exclusivité délimite les actions de l'EPCI et de ses communes membres. Cependant, certaines compétences, du fait de leur globalité, peuvent s'entrecouper et poser quelques problèmes quant à leur exercice simultané.

A ce titre, depuis la loi NOTRe¹⁶⁸, la commune ne peut plus intervenir en matière de ZAE du fait de la suppression de l'intérêt communautaire. Les ZAE relèvent uniquement des communautés ou des métropoles. Cette compétence englobe les questions d'aménagement, d'entretien et de gestion de ces zones. Une difficulté peut alors se poser lorsqu'une commune conserve des compétences qui englobent naturellement ces zones du fait de leur caractère étendu. C'est notamment le cas pour la compétence eau et assainissement. Ainsi, l'EPCI compétant en matière de zone d'activité récupère-t-il également la gestion des réseaux d'eau et d'assainissement sur le périmètre de la ZAE, normalement compétence communale ?

C'est un problème qui a été soumis au ministre de la cohésion des territoires par le sénat dans une question écrite du 15 mars 2018¹⁶⁹. Le Ministère a répondu que bien que la compétence permette à l'EPCI de créer les réseaux et équipements nécessaires au sein de ladite zone, elle n'autorise pas pour autant à exploiter les fractions de réseaux situées sur le périmètre de la ZAE à l'issue de son aménagement sauf si l'EPCI exerce en plus une compétence spécifique le lui permettant.

Par conséquent, la gestion des réseaux d'eau est d'assainissement resterait compétence de la commune membre si rien n'est précisé dans les statuts de la communauté. Cela constitue une limite au principe d'exclusivité puisque l'on retrouve deux intervenants différents dans une zone pourtant transférée à la communauté. De plus, on voit bien les problèmes de gestion au quotidien que cela peut créer avec une multiplication des acteurs ne permettant pas une gestion optimale de la zone d'activité.

On peut faire ressortir ce problème à différentes échelles en prenant comme exemple le projet de fusion Métropole AMP avec le département des Bouches-du-Rhône. Dans l'hypothèse où les communes membres conserveraient la compétence touchant la voirie

¹⁶⁸ LOI n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République, *loc. cit.*

¹⁶⁹ QE n°03736, JO Sénat du 15 mars 2018, p. 1146 et Rép. Min., JO Sénat du 17 janvier 2019, p. 272.

communale, comme étant souhaité par de nombreux maires¹⁷⁰. Celle-ci serait directement associée à la compétence eau et assainissement déjà métropolitaine. On rencontrerait alors les mêmes problèmes de gestion que ceux cités précédemment. Par exemple, si la Métropole prévoyait une intervention sur les réseaux d'une voie communale alors que celle-ci vient de faire l'objet de travaux de rénovation. Cela aurait pour conséquence un gaspillage de l'argent public qui serait préjudiciable pour la commune, les usagers et le contribuable.

Il est donc difficile de dissocier certaines compétences pour des raisons techniques évidentes. Cependant, dans un but d'améliorer la proximité avec les usagers, les élus locaux peuvent en décider autrement. C'est pourquoi, il convient de préciser, dans les statuts des structures intercommunales ou par convention, les modalités de gestion des compétences s'appuyant sur des socles communs afin d'anticiper les complications pouvant intervenir.

III.7 Réduction du nombre de syndicats

Au-delà de l'incidence propre à chaque commune et EPCI, le transfert de compétences touche également les structures de coopération préexistantes. En effet, traditionnellement, les syndicats intercommunaux ou mixtes étaient les structures mises en place pour assurer une gestion commune de services publics entre plusieurs collectivités¹⁷¹. Cependant, en renforçant le rôle des EPCI à fiscalité propre, le législateur a fortement diminué le nombre de syndicats sur le territoire. D'après la DGCL, entre 2007 et 2017, le nombre de syndicats a baissé de 29% pour passer de 16069 à environ 11400¹⁷². En effet, en raison de l'évolution des territoires intercommunaux et de l'augmentation des compétences transférées à la communauté ou la métropole, certains syndicats sont devenus obsolètes. D'autres, se sont maintenus de façon partielle seulement. Cela va dépendre de deux facteurs :

- Le caractère obligatoire, optionnel ou facultatif de la compétence transférée ;

¹⁷⁰ PIERRE DARTOUT, PRÉFET DE LA RÉGION PROVENCE ALPES CÔTE D'AZUR, PRÉFET DES BOUCHES-DU-RHÔNE, *Rapport au premier ministre, Mission Devenir de la Métropole Aix-Marseille-Provence et du Conseil départemental des Bouches-du-Rhône, 13.03.19, op. cit.*

¹⁷¹ JACQUELINE MONTAIN-DOMENACH, JurisClasseur Collectivités territoriales, Synthèse Intercommunalité, 14 mai 2018, *loc. cit.* p.6

¹⁷² Bulletin d'information statistique de la DGCL, n°116 - juin 2017.

- Le périmètre du Syndicat par rapport à celui de l'EPCI à FP exerçant la compétence.

III.7.1 Syndicat partiellement inclus dans le périmètre de l'EPCI à FP

Cette différence de périmètre peut s'expliquer par le fait que la création du syndicat est antérieure à celle de l'EPCI à FP ou bien en raison de l'exercice d'une compétence spécifique dont la logique territoriale de l'EPCI existant n'était pas optimale (logique de bassin versant pour la gestion des eaux pluviales par exemple).

Dans ce cas, si la compétence transférée à l'EPCI à FP est obligatoire ou optionnelle, alors les communes membres se retirent du syndicat et celui-ci n'exerce plus cette compétence sur le périmètre de l'EPCI à FP. Le syndicat peut être maintenu sur le périmètre restant à condition que la compétence ne devienne pas également obligatoire sur ce périmètre restant. Ou bien, il peut également être maintenu s'il exerce d'autres compétences non transférées. Autrement, si la compétence transférée est facultative, alors l'EPCI se substitue à ses communes membres sans impacter le fonctionnement du syndicat existant¹⁷³. Il existe tout de même une exception concernant les communautés de communes. Celles-ci seront en situation de « représentation-substitution » à la place de leurs communes membres, qu'importe la nature de la compétence exercée¹⁷⁴. Aussi, une particularité subsiste pour les syndicats intercommunaux exerçant les compétences eau et assainissement à cheval sur au moins 3 EPCI à fiscalité propre. Dans ce cas, les EPCI à fiscalité propre siègent par représentation substitution au sein dudit syndicat sauf s'ils décident d'user de leur droit de retrait dans l'année civile où ils prennent la compétence¹⁷⁵. Avec cette solution, le législateur a voulu éviter la dissolution de syndicats intercommunaux exerçant leur compétence à une échelle importante et de manière efficace au profit des usagers.

Par exemple, le Syndicat Intercommunal à Vocation Multiple (SIVOM) Durance Alpilles est actuellement compétent en matière d'eau, d'assainissement et d'entretien du réseau

¹⁷³ Art. L5214-21 CGCT. ; Art. L5215-22 CGCT. ; Art. L5216-7 CGCT. ; Art. L5217-7 CGCT.

¹⁷⁴ Art. L5214-21 CGCT, *loc. cit.*

¹⁷⁵ LOI n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République, *loc. cit.* art. 67

d'éclairage¹⁷⁶ sur certaines communes de la communauté d'agglomération Terre de Provence et de la Communauté de Commune Vallée des Baux Alpilles. A partir de 2020, les compétences eau et assainissement deviendront obligatoires pour les communautés d'agglomération et les communautés de communes¹⁷⁷. De ce fait, le SIVOM verra ses compétences réduites puisqu'il perdra ses attributions en matière d'eau et d'assainissement.

III.7.2 Syndicat intégralement inclus dans le périmètre d'un EPCI à FP

Dans le cas d'un périmètre identique ou intégralement inclus dans l'EPCI à fiscalité propre, le syndicat exerçant une ou plusieurs compétences transférées devient obsolète. En effet, l'EPCI va se substituer au syndicat qui va entraîner sa dissolution¹⁷⁸. Cela permet de limiter le transfert d'une même compétence à deux structures intercommunales distinctes, situation strictement interdite au regard du principe d'exclusivité (Cf. III). Le syndicat pourra tout de même être maintenu pour la mise en œuvre d'une compétence qui n'est pas concernée par le transfert.

À titre d'exemple, Terre de Provence Agglomération a absorbé depuis le 1er janvier 2017 la compétence exercée par le syndicat intercommunal « développement économique de la Zone Industrielle Châteaurenard Noves » entraînant sa dissolution¹⁷⁹.

Par conséquent, le transfert de compétences impacte également les syndicats préexistants qui vont céder leur mission à l'EPCI à fiscalité propre. Cela permet d'un peu plus rationaliser la coopération intercommunale sur le territoire en diminuant le nombre d'acteur. Dans l'hypothèse d'une fusion métropole-département dans les Bouches-du-Rhône, si l'on se place dans le cas d'une absorption du pays d'Arles, de nombreux syndicats seront affectés. En effet, la métropole, déjà ultra-compétente entrainera obligatoirement la dissolution de plusieurs syndicats sur le territoire de l'ouest du département. En cas de récupération des compétences départementales, ce phénomène ne se verra qu'amplifié.

¹⁷⁶ Schéma Départemental de Coopération Intercommunale des Bouches-du-Rhône (SDCI), *loc. cit.* ; Site internet du SIVOM Durance Alpilles, www.sivomdurancealpillles.fr

¹⁷⁷ LOI n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République, *loc. cit.*

¹⁷⁸ Art. L5214-21 CGCT, *loc. cit.* ; Art. L5215-22 CGCT, *loc. cit.* ; Art. L5216-7 CGCT, *loc. cit.* ; Art. L5217-7 CGCT, *loc. cit.*

¹⁷⁹ Schéma Départemental de Coopération Intercommunale des Bouches-du-Rhône (SDCI), *loc. cit.*

Conclusion

Le transfert de compétences entre les communes et leurs EPCI est maintenant ancré dans notre société. Le besoin de rationaliser les coûts affecte de manière certaine le pouvoir des communes qui ne peuvent plus exercer les compétences transférées. Les dernières évolutions législatives laissent penser à une diminution progressive du rôle des communes au profit des structures intercommunales. Cela peut déjà s'observer au sein des métropoles qui exercent des compétences traditionnelles des communes telles que la voirie communale ou la gestion des cimetières. Il en est de même pour les communautés qui récupèrent de plus en plus d'attributions au fil du temps. Cependant, le transfert ne doit pas se faire au détriment de la qualité du service et des usagers. C'est pourquoi, il est important d'analyser, pour chaque compétence, l'échelle la plus appropriée pour assurer une continuité du service. Dans ce contexte et dans la perspective d'une fusion entre la métropole AMP et le département des Bouches-du-Rhône, il convient de trouver le meilleur compromis possible dans la répartition des compétences pour à la fois favoriser la mutualisation des moyens tout en conservant efficacité et proximité avec les usagers.

Pour appréhender au mieux ce transfert, il est essentiel de connaître avec une grande précision les biens qui sont associés aux compétences transférées. Cela passe par un recensement de la propriété communale qui se révèle difficile en pratique en raison d'un manque de centralisation des informations dans une base de données pérenne. C'est pourquoi, il serait opportun de mettre en place un outil permettant d'identifier clairement l'étendue de la propriété de chaque commune et plus largement, de la personne publique pour en améliorer sa gestion.

En ce qui concerne les biens associés à l'exercice d'une compétence, leur détermination peut poser quelques problèmes laissant un flou entre la commune et l'EPCI quant aux obligations qui en découlent. En réalité la recherche de ces biens doit se baser sur un critère de stricte nécessité. Sans quoi, en cas de litige, le juge pourra exclure le bien du patrimoine transféré. Pour remédier à ce problème, il est préférable de clairement préciser dès le départ dans les statuts les biens transférés pour limiter les litiges à venir. De même pour les compétences portant sur des biens d'intérêt communautaire ou métropolitain pour lesquels la détermination de l'intérêt commun doit être clairement précisée en utilisant des critères objectifs. On voit donc bien tout l'intérêt pour une commune de connaître précisément l'étendue de sa propriété pour ensuite décrire rigoureusement les biens transférés ou mis à disposition de l'EPCI.

Au-delà des biens, le transfert de compétences impacte également les services et le personnel associés qui vont être soit transférés ou mis à disposition en fonction de l'étendue des missions transmises et du besoin de la commune en termes d'organisation de ses services. Quoi qu'il en soit, une continuité du service est assurée puisque le personnel continue à exécuter la compétence transférée. Dans l'optique d'une fusion métropole département, une réflexion a vu le jour visant à réduire le nombre de siège du conseil métropolitain. Nous pouvons également nous poser la question en ce qui concerne le personnel d'un service transféré. Est-il pertinent d'attribuer la totalité du personnel exerçant une compétence transférée pour chaque commune ?

Pour les contrats existants, l'EPCI va se substituer aux communes membres sans modification des éléments essentiels. La question de l'harmonisation des contrats se pose dans certains cas (contrat de distribution d'eau potable par exemple) dans le but d'offrir un service égalitaire sur le territoire intercommunal. Cependant, sans nouvelle publicité et mise en concurrence, le juge a limité l'harmonisation à une simple substitution des contrats existants par un seul avec une continuation dans des conditions identiques.

En plus de moyen humain et matériel, l'EPCI a besoin de pouvoir pour assurer l'exercice de ses compétences dans de bonnes conditions. Ce pouvoir exécutif est attribué au président de l'EPCI qui va récupérer le pouvoir de police spéciale du maire concernant certaines compétences transférées. Toutefois, le maire conserve un pouvoir de police générale sur son territoire au même titre que le préfet sur le territoire intercommunal. De ce fait, il peut être difficile de délimiter l'intervention de chacun. Cela peut poser problème en cas de litige, notamment pour déterminer la responsabilité de chacun. Il convient donc d'être attentif pour ne pas outrepasser les attributions de son pouvoir de police.

Au niveau fiscal, le régime de la FPU permet de dégager les fonds nécessaires à l'EPCI pour financer ses attributions avec un système de compensation pour ne pas porter atteinte à ses communes membres. Le point clé de ce système repose dans l'évaluation précise des charges transférées qui est menée par la CLECT. Toutefois, plusieurs limites ont été relevées ne permettant pas toujours d'obtenir une juste évaluation du transfert de charge. Ainsi, cela peut gravement nuire à la fiscalité de l'EPCI en cas de sous-évaluation. Pour remédier à ce problème, plusieurs solutions peuvent être envisagées :

- Un ajustement à posteriori par l'utilisation de la DSC
- Une refonte du système des attributions de compensation

Bien que la première solution soit la plus simple à mettre en œuvre, la seconde option est à envisager dans le cas d'une fusion métropole-département pour résoudre les inégalités et dégager des ressources pour la nouvelle collectivité.

Enfin, le transfert de compétences impacte également le paysage intercommunal existant puisque de nombreux syndicats tels que les syndicats intercommunaux ou mixtes doivent cesser d'exister ou diminuer leur compétence au profit de l'EPCI à fiscalité propre. Cette solution semble la plus adéquate pour réduire le nombre d'acteur sur le territoire. Cependant, à l'image de l'exception concernant certains syndicats exerçant des compétences en matière d'eau, on peut se poser la question s'il est toujours préférable de supprimer des structures établies et efficaces sur un territoire important pour les remplacer par plusieurs services rattachés aux territoires des EPCI.

Ce sont toutes ces questions que les communes et leurs EPCI doivent se poser afin d'atteindre une coopération intercommunale claire, efficace et au service de ses usagers. Aussi, c'est dans cette optique que les réflexions se portent pour faire de la future collectivité un exemple en matière de gestion locale.

Bibliographie

I. Ouvrages généraux et manuels

FRANÇOIS BENCHENDIKH. Droit de la coopération intercommunale, Le Moniteur, 2013, 598 p.

II. Travaux universitaires

MAURIN, Aurélien. La parcellisation du domaine public artificiel, École Supérieure des Géomètres et Topographes du Conservatoire National des Arts et Métiers, 2017.

MEUNIER, Benjamin. Les règles relatives aux transferts de compétences entre collectivités publiques, Université d'Auvergne - Clermont-Ferrand I, 2006.

SOURD, Lionel. Étude de la parcellisation "PUG" sur la zone du lido de Sète et mise en œuvre du Portail expérimental du Littoral et de la Mer, Sciences de l'ingénieur [physics], 2014.

VARNIERE, Raphaël. La propriété communale : recensement, enjeux et gestion pérenne. Sciences de l'ingénieur [physics], 2017.

III. Revues universitaires

ALEXANDRE HUOT. Cours ESGT IG5 - Finances des collectivités locales.

NICOLAS CHAUVIN. Cours ESGT IG4 - Droit de la propriété publique.

IV. Revues professionnelles

JACQUELINE MONTAIN-DOMENACH. JurisClasseur Collectivités territoriales, Synthèse Intercommunalité, 14 mai 2018.

JEAN-CHRISTOPHE VIDELIN. JurisClasseur Propriétés publiques, Domaine Public – Établissements publics de coopération intercommunale, 21 juin 2016.

LETANOUX, Morgane. Encyclopédie des collectivités locales, Chapitre 4 (folio n°1060), Intercommunalité : mise en œuvre des compétences transférées aux EPCI à fiscalité propre.

MARIE-CHRISTINE ROUAULT. JurisClasseur Commercial, Synthèse – Compétences des collectivités locales, 1er août 2018.

MARTIN, Laurence. Dalloz, Actualité Juridique du Droit Administratif, Le président de l'EPCI à fiscalité propre, une autorité de police administrative en devenir.

PIERRE TIFINE. JurisClasseur Administratif, Synthèses – Domaines, 18 juin 2018.

V. Rapports institutionnels

AgAM, Métropole pratique, Politique de la ville, Comprendre les nouvelles compétences d'Aix-Marseille-Provence, mai 2016.

Agence d'urbanisme de l'Agglomération Marseillaise (agAM), Métropole pratique, Économie, Comprendre les nouvelles compétences d'Aix-Marseille-Provence, mai 2016.

Annexe 2 de la circulaire MCT/B/06/22/C du ministère de l'Intérieur et de l'Aménagement du territoire et du ministère des Transports, de l'Équipement, du Tourisme et de la Mer, 20 février 2006, relative à l'assistance au profit des communes et de leurs groupements à la définition de l'intérêt communautaire de la voirie par les services déconcentrés du ministère chargé de l'équipement.

Assemblée des Communautés de France, Note finances et fiscalité, Transfert de compétences et Commission locale d'évaluation des charges transférées (CLECT), 16 mai 2017.

Bulletin d'information statistique de la DGCL, n°116 - juin 2017.

Conseil de développement du Pays d'Arles, Avis sur la concertation relative au projet de fusion de la Métropole Aix-Marseille-Provence et du département des Bouches-du-Rhône, le 12 novembre 2018.

Convention de délégation de compétence, Métropole Aix-Marseille-Provence – État, 2017-2022.

Convention de transfert de compétences entre le département des Bouches-du-Rhône et la métropole d'Aix-Marseille-Provence.

Cour des comptes, L'intercommunalité en France, Rapport au président de la république suivi des réponses des administrations et des organismes intéressés, Novembre 2005,.

Délibération du conseil communautaire de Terre de Provence Agglomération du 6 décembre 2018.

Délibération du conseil communautaire de Terre de Provence Agglomération du 30 novembre 2018.

Délibération du conseil de la métropole d'Aix-Marseille-Provence du 30 mars 2017 relative à l'intérêt métropolitain.

Délibération du conseil municipal de Châteaurenard du 31 janvier 2019.

Direction Générale Des Finances Publiques, Bulletin officiel des finances publiques- Impôts, 12 septembre 2012.

Dossier de réorganisation de la voirie Communale de Châteaurenard, décembre 2013.

EDOUARD PHILIPPE, PREMIER MINISTRE. Lettre de mission, Concertation pour le devenir de la métropole, 10.09.2018.

Extrait du registre des délibérations du Conseil Municipal de Châteaurenard du 29 novembre 2013.

JEAN-CHRISTOPHE DAUDET, MAIRE DE BARBENTANE. Notre avenir au sein de l'intercommunalité, octobre 2018.

Listing assurance des biens communaux, Châteaurenard.

Ministère de l'intérieur, Direction générale des collectivités locales, Guide pratique Attributions de compensation, juin 2017.

PIERRE DARTOUT, PRÉFET DE LA RÉGION PROVENCE ALPES CÔTE D'AZUR, PRÉFET DES BOUCHES-DU-RHÔNE. Rapport au premier ministre, Mission Devenir de la Métropole Aix-Marseille-Provence et du Conseil départemental des Bouches-du-Rhône, 13.03.19.

Présentation de l'OGÉ pour la commission « Données » CNIG, Parcellisation de la Propriété des Personnes Publiques, octobre 2016.

Présentation de la DGFIP, Commission « Données » CNIG, Cadastre et Domaine Public, octobre 2016.

QE n°03736, JO Sénat du 15 mars 2018, p. 1146 et Rép. Min., JO Sénat du 17 janvier 2019, p. 272.

QE n°35865, JOAN du 11 octobre 1999, p. 5858 et Rép. Min., JOAN du 20 décembre 1999, p.7300.

QE n°36741, JO Sénat du 22 novembre 2001, p.3683 et Rép. Min., JO Sénat du 17 janvier 2002, p. 159.

QE n°37155, JOAN du 8 novembre 1999, p. 6393 et Rép. Min., JOAN du 28 février 2000, p. 1329.

QE n°53199, JOAN du 14 décembre 2004, p. 9856 et Rép. Min., JOAN du 11 octobre 2005, p. 9518.

QE n°93748, JOAN du 23 novembre 2010, p. 12616 et Rép. Min., JOAN du 1er mars 2011, p. 1975.

Rép. min. n° 1861 : JO Sénat QE 27 février 2003.

Rép. min. n° 20682 : JO Sénat Q 13 avr. 2006, p. 1080.

Rép. min. QE n° 01479, JO Sénat 31 oct. 2013, p. 3166.

Schéma Départemental de Coopération Intercommunale des Bouches-du-Rhône (SDCI) , 20 mars 2017.

SCOT du Pays d'ARLES, Rapport de présentation, Diagnostic socio-économique.

Statuts de la Communauté d'Agglomération « Terre de Provence ».

VI. Textes législatifs et règlementaires

LOI du 5 avril 1884 relative à l'organisation municipale.

LOI n° 85-704 du 12 juillet 1985 relative à la maîtrise d'ouvrage publique et à ses rapports avec la maîtrise d'œuvre privée.

LOI n° 99-533 du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire, 25 juin 1999.

LOI n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, 13 août 2004.

LOI n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales, 16 décembre 2010.

LOI n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, 27 janvier 2014.

LOI n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové, 24 mars 2014.

LOI n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République, 7 août 2015.

LOI n° 2016-1917 du 29 décembre 2016 de finances pour 2017, 29 décembre 2016.

LOI n° 2017-1837 du 30 décembre 2017 de finances pour 2018, 30 décembre 2017.

Code de l'Éducation :

- Art. L213-2

Code de l'Environnement :

- Art. L211-7
- Art. L228-2

Code Général des Collectivités Territoriales :

- Art. L1111-10
- Art. L1321-1
- Art. L1321-2
- Art. L1321-3
- Art. L2212-2
- Art. L2215-1
- Art. L2215-3
- Art. L3211-1
- Art. L3221-4
- Art. L5211-17
- Art. L5211-4-2
- Art. L5211-5
- Art. L5211-9-2
- Art. L5214-16
- Art. L5214-21
- Art. L5215-20
- Art. L5215-22
- Art. L5216-5
- Art. L5216-7
- Art. L5217-19
- Art. L5217-2
- Art. L5217-7
- Art. L5218-1
- Art. L5218-2
- Art. L5741-2

Code Général des Impôts :

- Art. 1379-0 bis
- Art. 1609 nonies C
- Art. 1636 B septies CGI.

Code Général de la Propriété des Personnes Publiques :

- Art. L2111-1

- Art. L3112-2

Code du patrimoine :

- Art. L212-8
- Art. L330-1
- Art. L410-4

Code des ports maritimes :

- Art. L601-1

Code rural et de la pêche maritime :

- Art. L121-1

Code de la Sécurité Intérieure :

- Art. L122-1

Code des Transports :

- Art. L3111-1
- Art. L3111-7

Code de la voirie routière :

- Art. L131-2

Arrêté préfectoral portant création de la Communauté de Communes Rhône Alpilles Durance, 24 décembre 1996.

Arrêté préfectoral portant transformation de la Communauté de Communes Rhône Alpilles Durance en Communauté d'Agglomération, 5 décembre 2012.

VII. Décisions de justice

CAA DOUAI, 9 avril 2019, 2ème chambre - formation à 3 (bis), n°16DA01649.

CAA Lyon, 29 avr. 2003, n° 02LY02301, Communauté urbaine Lyon.

CAA Marseille, 10 juin 2004, n° 00MA00665, X et a.

CAA Nancy, 28 juin 2007, n° 07NC00015.

CAA Nancy, 17 janv. 2013, n° 11NC01146, Communauté cnes Bassin Lons-le-Saunier.

CE, 1948, commune de Livry-Gargan ; CE, 1981, Association de défense des habitants du quartier de Chèvre-Morte et autres.

CE, 16 octobre 1970, commune de Saint-Vallier.

CE, 23 octobre 1985, req. n°46.612, commune de Blaye les Mines,.

CE, 25 mai 1994, Syndicat intercommunal des eaux de Gravelotte et de la vallée de l'Orne.

CE, 8 octobre 2012, n° 344742, communauté d'agglomération d'Annecy.

CE, 27 juillet 2015, req. n° 367484, Cne d'Hébuterne.

TA Lille, 9 juillet 1999, préfet du Pas-de-Calais.

VIII. Entretiens

Benoît MATHIEU, Service bâtiment de la commune de Châteaurenard, 12 mars 2019.

Charlotte HOFFMAN, Directrice développement durable commune de Châteaurenard, échange par mail, mars 2019.

Emilie DAVID, Responsable Service Urbanisme de la commune de Châteaurenard, 25 mars 2019.

Georges DA FONSECA, Directeur des services techniques de la commune de Châteaurenard, 11 février 2019.

Nicolas NOUGUIER, Responsable service des espaces verts de la commune de Châteaurenard, 12 mars 2019.

Séverine DOUCET, Responsable service urbanisme – foncier de Terre de Provence Agglomération, échange par mail, avril 2019.

Stéphane BARNOIN, Secrétaire Général de l'Association Syndicale de la Durance à Châteaurenard, 14 mars 2019.

IX. Webographie

Site internet de la Commune de Verquières, www.verquieres.com

Site internet de la Métropole Aix-Marseille-Provence, www.ampmetropole.fr

Site internet de Terre de Provence Agglomération, www.terredeprovence-agglo.com

Site internet des Collectivités locales, www.collectivites-locales.gouv.fr

Site internet du Cabinet de conseil en finances publiques locales EXFILO, www.exfilo.fr

Site internet du PLH de la métropole AMP, <https://plh.ampmetropole.fr>

Site internet du Pôle d'Équilibre Territorial et Rural du Pays d'Arles, www.pays-arles.org

Site internet du SIVOM Durance Alpilles, www.sivomdurancealpilles.fr

Liste des figures

Figure 1: Communes membres de Terre de Provence Agglomération	7
Figure 2 : Territoire de la Métropole Aix-Marseille-Provence	9
Figure 3 : Localisation des déchèteries gérées par TPA	15
Figure 4 : Répartition de la compétence "Politique de la ville" au sein de la métropole AMP.....	21
Figure 5 : Extrait du plan cadastral et de la vue aérienne du parking communal Pierre de Coubertin à Châteaurenard.....	26

Table des annexes

Annexe 1 Tableau récapitulatif des voies d'intérêt communautaire sur le territoire de Terre de Provence Agglomération.....	75
Annexe 2 Schéma explicatif du transfert du personnel et des services à l'EPCI	76

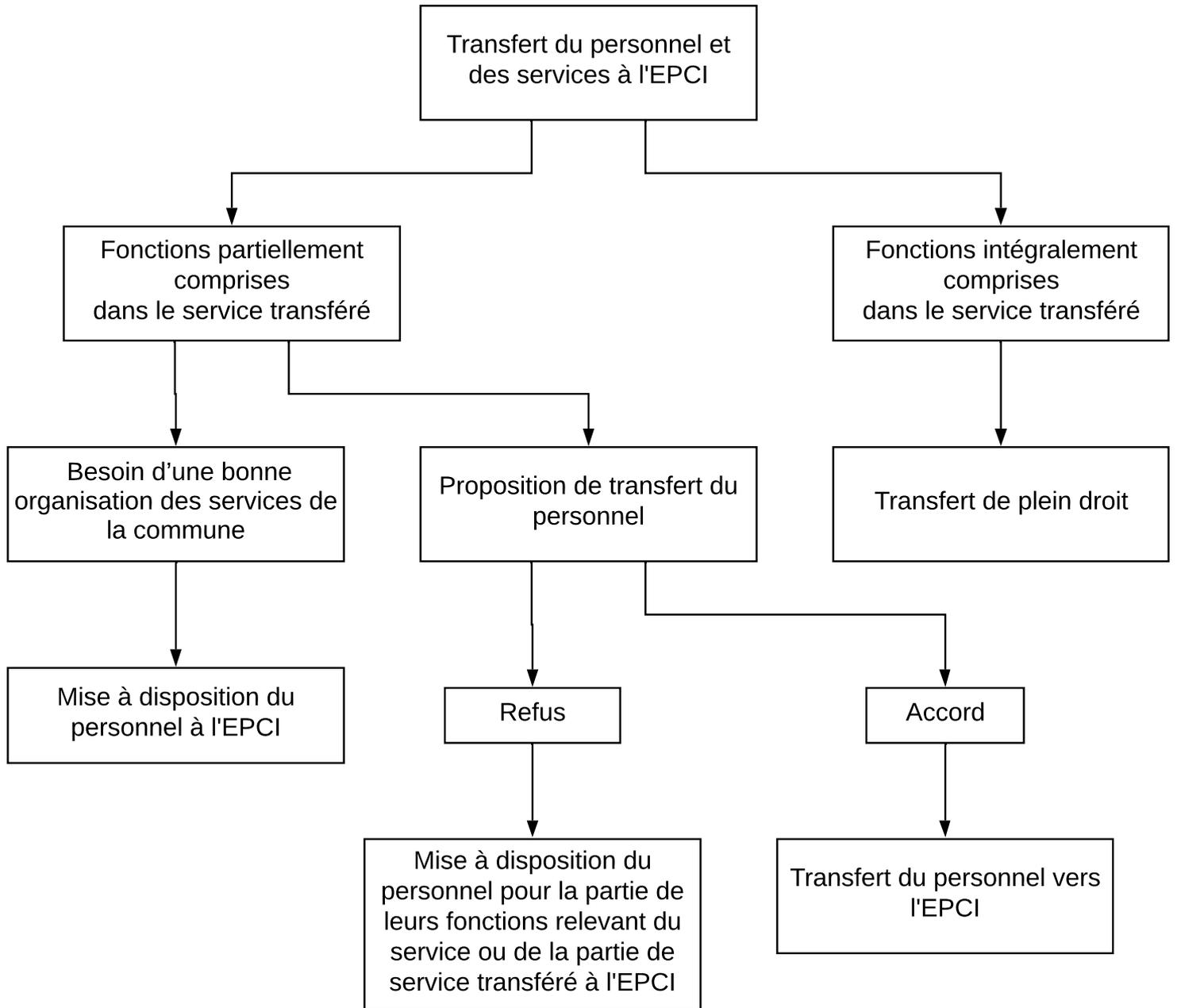
Annexe - 1

Récapitulatif des voies d'intérêt communautaire sur le territoire de

Terre de Provence Agglomération

Commune	Voie	Longueur (m)
BARBENTANE	Chemin de Massaudy	500
	Chemin de Combrageon	370
	Chemin de la Rocade	1800
CABANNES	Chemin des Parties - section 1	1800
	Chemin des Parties - section 2	700
	Chemin de Saint-Jean	1010
	Chemin Bord de Durance - section 1	3700
	Chemin Bord de Durance - section 2	2500
	Chemin Bord de Durance - section 3	800
	Chemin Mas de Saint-Sauveur	1170
CHATEAURENARD	Avenue de la Durance	1636
	Chemin des Lèques - section 1	900
	Chemin des Lèques - section 2	600
	Chemin des Lèques - section 3	300
EYRAGUES	Petite Route de Maillane	1300
	Draille de la Rouge	740
	Ancien chemin de Saint-Rémy - section 1	1800
	Ancien chemin de Saint-Rémy - section 2	2200
GRAVESON	Draille de Maillane	1660
	Chemin d'Aubrespin	520
	Chemin des Limites - Mas de Rey	1100
	Chemin de Massaudy	90
MAILLANE	Draille de la Rouge	740
	Chemin du Grenouillet	2450
NOVES	Chemin du Mas de Jauffret	914
	Avenue de la Durance	1636
	Chemin de Peyrevert	997
	Chemin de Saint-Jean	1010
	Ancien chemin de Saint-Rémy - section 1	1800
	Ancien chemin de Saint-Rémy - section 2	2200
ROGNONAS	Chemin des Limites - Mas de Rey	1100
	Route d'accès déchetterie	1700
	Chemin des Lèques - Mas de Parize	200
SAINT-ANDIOL	Chemin des Parties - section 1	1800
	Chemin des Parties - section 2	700
	Chemin de Saint-Sauveur - section 1	400
	Chemin de Saint-Sauveur - section 2	2195
	Chemin de Saint-Sauveur - section 3	550
VERQUIERES	Ancienne Route Royale	815

Annexe - 2



Regroupement intercommunal, recensement des enjeux dans le cadre du transfert de compétences. Exemple de Châteaurenard en vue de son intégration dans la métropole/département (13)

Mémoire d'Ingénieur C.N.A.M.- Spécialité Géomètre et Topographe, Le Mans 2019

RESUME

Le renforcement des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre impacte fortement le fonctionnement des communes membres qui cèdent leurs attributions dans le but de mutualiser les moyens et de rationaliser les coûts. Aussi, dans le cadre du projet de fusion entre le département des Bouches-du-Rhône et de la Métropole Aix-Marseille-Provence, une nouvelle collectivité pourrait voir le jour entraînant de nombreux changements pour les communes de ce territoire.

Il convient donc d'étudier l'incidence du transfert de compétences pour une commune et son EPCI pour améliorer la gestion de son territoire, anticiper les conflits et assurer une continuité du service pour ses usagers. Cela passe notamment par un recensement précis de la propriété de la personne publique menant à une juste évaluation du transfert de charges.

Mots clés : EPCI, Intercommunalité, Commune, Transfert de compétences, Recensement, Enjeux.

SUMMARY

Due to the reinforcement of intercommunalities with tax-raising powers, the municipalities are impacted by the skills transfer aim to reduce costs and share means. Also, in the perspective of the fusion between the Bouche-du-Rhône French department and Aix-Marseille-Provence metropolis, a new local authority could emerge causing many changes for the municipalities on this territory.

That's why we need to study the impact of skills transfer to improve territorial management, to anticipate conflicts and to guarantee service continuity for users. One of the solutions is to make a precise inventory of the public properties to have a correct estimation of charge transfer.

Key words : Intercommunality, Municipality, Skills transfer, Inventory, Issues.