Circulaire du 24 avril 2006 relative à la mise en oeuvre du transfert du domaine public fluvial de l'Etat vers les collectivités territoriales ou leurs groupements

La Défense, le lundi 24 avril 2006

Le ministre des transports, de l'équipement, du tourisme et de la mer

La ministre de l’écologie et du développement durable

Le ministre délégué aux collectivités territoriales

à

Messieurs les préfets coordonnateurs de bassin

Directions régionales de l’équipement

Directions régionales de l’environnement

Directions départementales de l’équipement

Directions départementales de l’agriculture et de la forêt

Services de navigation

objet : Circulaire relative à la mise en œuvre du transfert du domaine public fluvial de l’État vers les collectivités territoriales ou leurs groupements.

références :
- loi n° 2003-699 du 30 juillet 2003 relative à la prévention des risques technologiques et naturels et à la réparation des dommages,
- loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, article 32 et titre V,
- décret n° 2005-992 du 16 août 2005 relatif à la constitution et à la gestion du domaine public fluvial de l’État et des collectivités territoriales,
- instruction du 28 mai 2005 du ministère de l’équipement relative au dimensionnement des services à transférer.

Le décret n° 2005-992 du 16 août 2005 relatif à la constitution et à la gestion du domaine public fluvial de l’État, des collectivités territoriales et de leurs groupements pris pour l’application, d’une

part, de l'article 56 de la loi n° 2003-699 du 30 juillet 2003 relative à la prévention des risques technologiques et naturels et à la réparation des dommages et, d'autre part, de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, détermine les modalités de transfert du domaine public fluvial de l'État aux collectivités territoriales ou à leurs groupements.

Il fixe la liste des voies d'eau et des ports fluviaux qui ne peuvent pas faire l'objet d'un transfert. Ces voies constituent le cœur du réseau utile au transport de marchandises par voie fluviale et sont pour l'essentiel confiées en gestion à Voies navigables de France (VNF).

Pour le réseau non navigable, seules la Loire et une partie de la Garonne ont vocation à rester gérées par l'État en raison des enjeux qui s'attachent à cette gestion et notamment du point de vue de l'alimentation en eau des centrales nucléaires.

Le reste du réseau, qu'il s'agisse de voies navigables, de voies non navigables, de lacs ou de ports intérieurs, a donc vocation à être transféré aux collectivités territoriales ou à leurs groupements, à l'exception des voies incluses dans le périmètre des concessions hydroélectriques .

Cette réforme traduit une volonté forte du Gouvernement, qui doit se matérialiser pour tous les services de l'État concernés par une action dynamique auprès des collectivités territoriales et de leurs groupements.

Le calendrier des transferts des voies d'eau doit s'inscrire le plus possible dans le cadre général des autres transferts de compétences. Dans cette optique, l'objectif à atteindre est que l'essentiel des transferts (ou expérimentations le cas échéant) soient engagés avant la fin de l'année 2007.

A cet effet, il conviendra – **sans attendre les demandes – de solliciter les collectivités territoriales concernées** par le transfert des cours d'eau, canaux et lacs du domaine public fluvial d'ici le 1er juin 2006 : la région, collectivité prioritaire, ou le groupement de régions territorialement compétent, mais aussi les départements ainsi que les groupements intervenant déjà dans la gestion dans le cadre de concessions, notamment les établissements publics territoriaux de bassin.

La présente circulaire ne s'applique aux régions Bretagne, Pays de la Loire et Picardie que pour la partie du domaine public fluvial n'ayant pas fait l'objet d'un transfert de compétences au titre de l'article 5 de la loi n° 83-663 du 22 juillet 1983 complétant la loi du 7 janvier 1983 relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État. En effet, la partie du domaine public fluvial ayant fait l'objet de ce transfert, partie seule visée par l'article 1-1-1 du code du domaine public fluvial et de la navigation intérieure, est soumise à un traitement particulier précisé dans l'instruction du ministère de l'équipement du 31 janvier 2005, complétée en matière de dimensionnement, pour ces trois régions, par l'instruction du 28 mai 2005 du ministère de l'équipement.

1 - Travail préalable

1.1. Déterminer le bon niveau de compétence

Le décret n° 2005-992 du 16 août 2005 vous donne compétence générale pour prendre au nom de

l'État la plupart des actes de gestion du domaine public fluvial, notamment les actes de transfert. Il vous donne la possibilité de déléguer cette compétence au préfet de région ou de département le mieux placé en fonction de l'élément du domaine public fluvial (DPF) à gérer ou à transférer et en fonction des discussions déjà engagées avec les collectivités et leurs groupements. Il convient d'entendre les références textuelles au « préfet » comme désignant le préfet coordonnateur de bassin ou celui qui bénéficie de cette délégation de compétence. Vous veillerez donc à ce que le préfet instructeur ait bien reçu votre délégation.

Cette disposition, tout en garantissant une cohérence de gestion par bassin, apporte la souplesse indispensable à l'adaptation de cette gestion aux caractéristiques diversifiées du domaine public fluvial.

Dans le cas particulier d'une demande de transfert d'un canal à bief de partage, deux préfets coordonnateurs de bassin peuvent être concernés. Il leur appartiendra de coordonner leur action en fonction des discussions engagées.

Pour les voies transférables gérées par Voies navigables de France (VNF), vous veillerez à clarifier la répartition des rôles en vous appuyant prioritairement sur les directions régionales de l'équipement, les chefs des services de navigation ayant naturellement vocation à représenter VNF dans le processus de négociation locale.

1.2. Garantir la cohérence hydraulique

La notion de cohérence hydraulique a été introduite afin de répondre aux possibles conflits d'usages et d'intérêts liés à la multiplication des propriétaires potentiels du domaine public fluvial et au cas où plusieurs collectivités territoriales ou groupements se porteraient candidats à un transfert de propriété.

Les dispositions adoptées visent donc à :
- instaurer une priorité de transfert au profit de la région, tout en gardant une possibilité de transfert aux autres collectivités afin de conserver une souplesse d'adaptation aux demandes qui pourront s'exprimer localement ;
- assurer la sécurité juridique d'un refus de l'État de transférer un cours d'eau ou une section de cours d'eau lorsque la cohérence hydraulique ne peut pas être garantie.

Il appartient donc aux services de l'État de définir les sections de voies ou les voies formant des ensembles homogènes, ainsi que les annexes indispensables à une gestion de ces voies garantissant la cohérence hydraulique.

Cette définition ne repose pas sur des études hydrauliques sophistiquées. Elle passe surtout par une description du domaine à transférer, accompagnée d'un exposé des contraintes de gestion et des règlements à mettre en place pour rendre le transfert possible.

La constitution préalable du dossier correspondant, fixant notamment le « pré-découpage » d'un linéaire domanial en sections transférables conformes à l'exigence de cohérence hydraulique, présente l'avantage d'éviter de devoir gérer les conflits de demandes, de faciliter la transmission des informations prévues par la loi et de mettre à jour l'inventaire des autorisations accordées au fil du temps sur le domaine.

2 - Les modalités du transfert

2.1. Transfert direct ou expérimentation

Le transfert peut être effectué de façon directe ou après une période d'expérimentation ne pouvant excéder une durée de 6 ans.

Le transfert direct sera toujours privilégié par rapport à une expérimentation, cette dernière ayant pour effet de retarder l'échéance du transfert et d'ouvrir une période d'incertitude pour les services et les agents.

Dans la mesure du possible, l'expérimentation devra être réservée aux cas les plus complexes, à la demande des collectivités intéressées ou de leurs groupements, afin de les mettre en mesure de se prononcer sur un transfert définitif de propriété.

La loi et le décret renvoient à la signature d'une convention pour fixer les modalités de l'expérimentation.

2.2. Evaluation des moyens à transférer liés à l'infrastructure

La loi du 30 juillet 2003 n'a pas défini les conditions financières du transfert de propriété du domaine public fluvial. Par référence au principe posé à l'article 119 de la loi du 13 août 2004, les conditions de compensation suivantes seront proposées aux collectivités territoriales ou à leurs groupements :
- la moyenne actualisée des trois dernières années précédant le transfert en ce qui concerne les dépenses d'entretien,
- la moyenne actualisée des cinq dernières années précédant le transfert en ce qui concerne les dépenses d'investissement courant.

2.3. Transfert des bâtiments et du patrimoine

- Le domaine public fluvial et les biens meubles et immeubles qui en dépendent sont transférés en pleine propriété, à titre gratuit, au profit de la collectivité ou du groupement bénéficiaire du transfert.
- L'Etat demeure propriétaire des biens appartenant au domaine public fluvial qui sont nécessaires à l'exécution des missions qu'il continue d'exercer.
- Les bâtiments qui n'appartiennent pas au domaine public fluvial mais qui sont nécessaires à sa gestion ou à son exploitation , sont mis à la disposition de la collectivité ou du groupement bénéficiaire du transfert.

2.4. Mise à disposition et transfert des services et des emplois

L'article 117 de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales établit un lien avec les dispositions de l'article 56 de la loi n° 2003-699 du 30 juillet 2003 relative à la prévention des risques technologiques et naturels et à la réparation des dommages. Le titre V de la loi du 13 août 2004 est donc applicable aux transferts de services et d'emplois consécutifs au transfert de propriété d'un élément du domaine public fluvial.

Vous nous tiendrez informés de l'évolution des demandes des collectivités territoriales ou de leurs groupements et des difficultés d'application que vous pourriez éventuellement rencontrer dans la mise en oeuvre de cette circulaire sous le timbre de la direction générale de la mer et des transports (direction des transports maritimes, routiers et fluviaux), du secrétariat général du ministère de l'équipement et de la direction de l'eau.

Le Ministre
et par délégation,
Le Directeur général des collectivités locales

Dominique SCHMITT

La Ministre
et par délégation,
le Directeur de l'Eau

Pascal BERTEAUD

Le Ministre
et par délégation,
le Secrétaire général

Patrick GANDIL

Le Ministre
et par délégation,
le Directeur des Transports maritimes, routiers et fluviaux

Pierre-Alain ROCHE

1 Certaines installations hydroélectriques, de plus de 4 500 kW, fonctionnant actuellement sous le régime d'autorisation précédant la loi de 1919 sur l'hydroélectricité, doivent être soumises, au moment de leur renouvellement, au régime de concession de la loi de 1919. Afin de ne pas créer de situations imprévues par la loi, vous n'autoriserez pas le transfert de sections du domaine public fluvial sur lesquelles se situe une « autorisation hydroélectrique concessible ».

2 Cf. article 1-1 du code du domaine public fluvial et de la navigation intérieure.

3 Cf. décret n° 2005-992 du 16 août 2005, article 10.

4 Cf. loi du 13 août 2004, article 104 II : « Les services et parties de services mentionnés au I sont

transférés selon les modalités prévues aux articles L. 1321-1 à L. 1321-8 du code général des collectivités territoriales […] ».

Liste des annexes à la présente circulaire :

Annexe 1 – Avantages de la décentralisation pour les collectivités
Annexe 2 – Transfert des ports intérieurs
Annexe 3 – Mise à disposition et transfert des services et des emplois
Annexe 4 – Expérimentation
Annexe 5 - Transfert aux établissements publics de coopération intercommunale et aux syndicats mixtes

Annexe 1

AVANTAGES POUR LES COLLECTIVITES TERRITORIALES ET LEURS GROUPEMENTS DU TRANSFERT DU DOMAINE PUBLIC FLUVIAL DE L'ÉTAT au titre de l'article 1-1 du code du domaine public fluvial et de la navigation intérieure

Cette annexe présente les avantages apportés aux collectivités territoriales et à leurs groupements par la possibilité que soit transféré dans leur patrimoine le domaine public fluvial de l'État ou que soient classés dans leur domaine public fluvial des cours d'eau non domaniaux, par rapport au rôle qu'elles jouent actuellement en matière de gestion des cours d'eau.

1 - Situation actuelle des collectivités par rapport à la gestion des cours d'eau, domaniaux ou non domaniaux

Les collectivités territoriales ou leurs groupements assurent aujourd'hui tout ou partie de l'entretien de plusieurs milliers de kilomètres de cours d'eau :

- pour près du quart du linéaire des cours d'eau domaniaux, dans le cadre :
- de transferts de gestion, en application de la loi du 22 juillet 1983 relative à la répartition des compétences entre les collectivités locales et l'État (environ 1 000 km de cours d'eau navigables dans les régions Bretagne, Pays-de-la-Loire et Picardie) ;
- de concessions, en application de l'article 5 du code de domaine public fluvial de l'État (environ 750 km de cours d'eau anciennement navigables, dont notamment la Charente, le Loir, le Cher et la Durance, pour ne citer que les concessions les plus importantes) ;
- pour plus de 1 000 km de cours d'eau, tels que le Lot et la Dordogne dans le bassin Adour-Garonne, l'Aube, la Marne et l'Aisne en région Champagne-Ardenne, pour ne citer que quelques cours d'eau importants ;

- pour plusieurs milliers de kilomètres de cours d'eau non domaniaux en application de l'article L.

211-7 du code de l'environnement. Ces interventions portent presque toujours sur des cours d'eau de plus de 1 mètre de largeur et sont organisées très souvent dans le cadre de syndicats intercommunaux de rivière.

Les collectivités **ou leurs groupements** ont aménagé et/ou exploitent au profit des populations relevant de leur compétence plusieurs dizaines de barrages réservoirs pour réguler le débit des cours d'eau dont la capacité totale cumulée approche les deux milliards de m3, des centaines de kilomètres de canaux et des centaines de kilomètres de digues de protection contre les crues.

On peut estimer de façon approximative que les interventions portent sur environ le quart des 122 000 km de cours d'eau français dont la largeur est supérieure à 1 mètre. Sur ces 122 000 km, 11 300 km sont domaniaux et presque 111 000 km non domaniaux.

Une grande partie des dépenses d'investissement que les collectivités ou leurs groupements consacrent aux cours d'eau n'est pas éligible au FCTVA, lorsqu'ils interviennent sur un domaine qui n'est pas leur propriété et lorsque ces investissements ne sont pas strictement dédiés à la prévention des inondations.

Ils n'ont que des possibilités très réduites de faire contribuer les bénéficiaires de ces dépenses à leur prise en charge :
- soit en application de l'article L. 211-7 du code de l'environnement,
- soit, lorsqu'il s'agit de cours d'eau domaniaux transférés ou concédés, par la perception des redevances dont la part essentielle, celle liée aux prises d'eau et à l'utilisation de la force motrice, est fixée par l'État à des taux très faibles (ils n'ont pas été réévalués depuis 1987 et leur niveau est près de 30 fois inférieur au taux plafond des redevances que VNF est autorisé à percevoir sur les cours d'eau qu'il gère).

2 – Avantages pour les collectivités et leurs groupements d'être propriétaires du domaine public fluvial

- Permettre une clarification de la situation juridique, la base légale de l'intervention sur le domaine public fluvial est certaine.

- Disposer de la **police de la conservation** de leur domaine public fluvial.

- **Augmenter leur patrimoine naturel** en ayant la capacité juridique de le mettre en valeur et d'y **développer plus facilement des activités, notamment touristiques**, ayant des retombées économiques positives.

- Pouvoir **fixer eux-mêmes les redevances** pour utilisation de l'eau, dans le cadre de limites fixées par décret pour éviter de trop fortes distorsions territoriales. Ces limites ont été portées par le décret du 16 août 2005 à la hauteur du niveau fixé pour VNF. En application de l'article 124 de la loi de finances initiale pour 1991 relatif aux conditions, notamment financières, d'exercice des missions confiées à VNF, article modifié par la loi du 13 août 2004, **les collectivités et leurs groupements pourront instituer librement sur leur DPF un péage** à la charge des transporteurs de marchandises ou de passagers et des propriétaires de bateaux de plaisance de plus de 5 mètres ou d'une puissance supérieure ou égale à 9,9 chevaux (7,3 kW).

- Pouvoir fixer également eux-mêmes les conditions financières de l'exercice du droit de pêche et de chasse sur leur domaine, ainsi que plus généralement de l'ensemble des utilisations par des tiers de leur domaine.

- Possibilité de **bénéficier du FCTVA pour leurs dépenses d'investissement**, ce qui réduit d'autant leurs charges par rapport à la plupart des investissements qu'ils effectuent déjà de fait.

- Etant maîtres d'ouvrage propriétaires à part entière, les collectivités et leurs groupements pourront solliciter des **subventions des agences de l'eau pour développer les actions de restauration du milieu naturel** constitué par la rivière.

Ils peuvent bénéficier d'une période préliminaire d'expérimentation précédant le transfert définitif (à l'exemple de la solution mise en œuvre en 2002 pour le transfert à l'EP Loire du barrage de Naussac, dont le principe avait été arrêté en 1994 dans le cadre du plan Loire), ceci afin de répondre à leur souci légitime de prendre en toute connaissance de cause la propriété du domaine public fluvial de l'État.

- Le transfert placera les collectivités territoriales et leurs groupements dans une situation bien préférable à celle qui prévaut aujourd'hui ou qui résulterait du **déclassement de cours d'eau dont la gestion reviendrait aux riverains**.

Annexe 2

TRANSFERT DES PORTS INTERIEURS

Tous les ports intérieurs sont décentralisables, à l'exception des deux ports autonomes (Paris et Strasbourg) inscrits dans l'annexe au décret n° 2005-992 du 16 août 2005 relatif à la constitution et à la gestion du domaine public fluvial de l'État, des collectivités territoriales et de leurs groupements

1 - Qu'est-ce qu'un port intérieur, au regard de la décentralisation ?

Dans l'attente d'une définition du domaine public fluvial artificiel dans le nouveau code général de la propriété des personnes publiques, sont listés ci-dessous les sites exclus du transfert :

- les sites portuaires privés délimités par une coupure de berge. Ces sites ne sont pas inclus dans le domaine public fluvial de l'État ;
- les sites disposant d'un terre-plein public affecté à un usage privatif (par exemple un silo privé avec un appontement privatif, ou un quai de chargement/déchargement d'une entreprise), sur lesquels ne s'exerce pas d'activité portuaire publique ;
- les simples quais sans activité portuaire ;

- le bord à voie d'eau ;
- les haltes nautiques ;
- les réserves foncières classées dans le domaine privé.

Le transfert de propriété de tels sites relève de la procédure de la création de port, après déclaration d'utilité publique par le préfet. En effet, l'article 1er-5 du code du domaine public fluvial et de la navigation intérieure donne désormais compétence aux collectivités territoriales et à leurs groupements pour créer des ports intérieurs en dehors du régime de la concession.

2 – Procédure de transfert des ports intérieurs

La procédure de transfert est la même que pour une voie d'eau et donne priorité à la région. En cas de demande d'une autre collectivité ou d'un groupement, la région dispose d'un délai de six mois à compter de sa saisine par le préfet pour se prononcer sur le transfert.

Dès transmission d'une demande de transfert au préfet par une collectivité ou un groupement, un dossier doit être constitué, lui fournissant tous les éléments d'information disponibles la mettant en mesure de se prononcer sur le transfert. Si cette collectivité n'est pas la région, les éléments doivent être également transmis à la région, qui est prioritaire pour bénéficier du transfert.

Un inventaire du domaine à transférer doit être immédiatement effectué à la charge de l'État. Il doit faire apparaître la nature, la situation, la contenance et la désignation cadastrale, ainsi que toute autre information nécessaire au transfert de propriété.

3 - Cas particuliers

3.1. Les ports intérieurs situés sur des voies non transférables

. L'article 1er-5 du code du domaine public fluvial et de la navigation intérieure permet le transfert des ports intérieurs indépendamment de la voie sur laquelle ils se situent.

Pour les ports dont il sera difficile de dissocier le plan d'eau portuaire du plan d'eau fluvial, une convention pourra être établie entre le propriétaire du port et le gestionnaire de la voie pour une gestion commune. A noter cependant que ni la loi, ni le décret n'obligent à la passation d'une telle convention.

3.2. Les ports intérieurs situés dans le périmètre d'une concession accordée par l'État au titre de l'utilisation de l'énergie hydraulique

Le deuxième alinéa de l'article 1er-1 du code du domaine public fluvial et de la navigation intérieure dispose que : *« […] les parties de cours d'eau, canaux, lacs ou plans d'eau inclus dans le périmètre d'une concession accordée par l'État au titre de l'utilisation de l'énergie hydraulique ne peuvent pas faire l'objet d'un transfert de propriété au profit des collectivités territoriales ou de leurs groupements. »*.

Les ports intérieurs n’ayant pas été ajoutés aux composantes du domaine public fluvial non transférables en raison de leur implantation dans le périmètre d’une concession accordée par l'État au titre de l'utilisation de l'énergie hydraulique, il peut être conclu que le législateur n’a pas souhaité exclure les ports intérieurs du transfert, y compris s’ils sont situés dans le périmètre d’une concession hydroélectrique.

Cela concerne notamment les ports inclus dans le périmètre de la concession de la Compagnie nationale du Rhône (CNR), ceux d’Alsace situés sur le Rhin, le grand canal d’Alsace ou le canal du Rhône au Rhin ; la plupart d’entre eux se situent en effet à proximité immédiate d’un barrage et donc dans le périmètre défini par la loi du 16 octobre 1919 et mentionné à l’article 1er-1 du code précité.

S’agissant plus particulièrement des ports concédés à la CNR en vertu du triple objet de la concession (hydroélectricité – irrigation – navigation), l’État devra préalablement et en accord avec la CNR les exclure de la concession par avenant au cahier des charges de la concession (décret en Conseil d’État).

Annexe 3

MISE A DISPOSITION ET TRANSFERT DES SERVICES ET DES EMPLOIS

L’article 117 de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales rend le titre V de cette même loi applicable aux services de l’État participant à l’exercice des compétences en matière de voie d’eau, transférées aux collectivités territoriales et à leurs groupements par la loi n° 2003-699 du 30 juillet 2003 relative à la prévention des risques technologiques et naturels et à la réparation des dommages.

Le titre V relatif à la mise à disposition et au transfert de services est applicable dans les trois cas suivants :
- le transfert de propriété direct, prévu par l’article 1-1 du code du domaine public fluvial et de la navigation intérieure ;
- l’expérimentation prévue par l’article 1-2 du même code, lorsque la voie d’eau transférée était préalablement gérée par l’État ;
- l’expérimentation prévue par ce même article 1-2, lorsque la voie d’eau transférée était préalablement confiée à Voies navigables de France (VNF) et que la collectivité ou le groupement de collectivités ne choisit pas de faire appel à VNF comme opérateur.

Par ailleurs, dans le cas de l’expérimentation avec VNF, c’est-à-dire lorsqu’une collectivité territoriale ou un groupement de collectivités choisit VNF comme opérateur (dernier alinéa de l’article 1-2 du code du domaine public fluvial et de la navigation intérieure), les modalités de mise à disposition des services et des agents sont définies dans une convention tripartite à conclure entre l’État, la collectivité et VNF.

Ne sont donc traités dans la présente annexe que la mise à disposition et le transfert des services et des emplois dans le cas le plus simple du transfert de propriété direct. L'annexe 4 relative à l'expérimentation précise les adaptations à mettre en œuvre dans ce cas particulier.

1 - Mise à disposition des services et des agents

Dans l'attente du décret de transfert de service, les services de l'État participant à l'exécution des compétences transférées seront mis à disposition de la collectivité ou du groupement de collectivités dans les conditions fixées par l'article 104 de la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales.

1.1. Convention de mise à disposition

Pour ce faire, conformément à l'article 104-III de la loi précitée et au décret n° 2005-992 du 16 août 2005 relatif à la constitution et à la gestion du domaine public de l'État, des collectivités territoriales et de leurs groupements, une convention locale de mise à disposition doit être établie entre le préfet coordonnateur de bassin et le représentant de la collectivité ou du groupement de collectivités bénéficiaire du transfert de propriété. La signature de cette convention devra intervenir dans un délai de trois mois à compter de la date de mise en œuvre effective du transfert de propriété figurant dans l'arrêté préfectoral constatant ce transfert.

Cette convention devra respecter les dispositions fixées par le décret n° 2005-2 du 4 janvier 2005 approuvant la convention type de mise à disposition des services. Les conditions de mise à disposition sont par ailleurs précisées par les circulaires du ministère de l'intérieur du 21 décembre 2004 et du 21 février 2005.

Nous appelons votre attention sur les points suivants relatifs à l'établissement de la convention locale de mise à disposition :

- il conviendra de préciser, tout d'abord, les missions relatives aux compétences transférées et la liste des services ou parties de services mis à disposition de la collectivité ;

- la convention ne comportera pas de liste nominative des agents affectés dans les services ou parties de services mis à disposition : une décision individuelle viendra préciser la mise à disposition nominative des agents concernés. Ceci étant, la mise à disposition individuelle des agents qui suivra cette convention ne préjugera en rien des agents qui seront affectés aux emplois transférés : en effet, la liste nominative des agents affectés aux emplois transférés ne pourra être établie qu'après réorganisation des services ;

- comme le précise l'article 114 de la loi du 13 août 2004, la convention doit être soumise aux avis préalables des comités techniques paritaires locaux intéressés.

1.2. Missions transférées

Conformément à l'article 1er de la convention type de mise à disposition approuvée par le décret n° 2005-2 du 4 janvier 2005 précité, la convention locale devra donner la liste des missions transférées.

Ces missions transférées sont les suivantes, conformément à l'instruction du 28 mai 2005 du ministère de l'équipement, relative au dimensionnement des services à transférer :
- mission d'entretien et d'exploitation effectuée sur la voie d'eau transférée,
- mission de modernisation et développement,
- mission d'ingénierie pour compte propre,
- mise en œuvre de la sécurité et de la sûreté des infrastructures,
- gestion hydraulique des ouvrages transférés,
- gestion du domaine public fluvial et notamment tutelle des ports concédés (à l'exception de ceux qui seraient transférés à une autre collectivité),
- mission de police de la conservation du domaine,
- perception et contrôle des péages, des taxes et des redevances.

1.3. Décompte des emplois

A l'article 2 de la convention locale, vous ferez figurer, pour chaque service ou partie de service listé à l'article 1er de cette même convention, le décompte des emplois pourvus dans les services ou parties de service participant à l'exercice de la compétence transférée, pour la quotité d'activité correspondante exprimée en équivalent temps plein (ETP), au 31 décembre de l'année précédent le transfert de propriété. Ce décompte sera ensuite détaillé par catégories et par corps d'appartenance, conformément aux dispositions du décret du 4 janvier 2005 portant approbation de la convention type de mise à disposition.

La méthode utilisée pour effectuer ce décompte est la même que celle du décompte des emplois à transférer : vous vous reporterez donc à l'instruction du 28 mai 2005 du secrétariat général du ministère de l'équipement relative au dimensionnement des services transférés.

Il convient de mettre également à disposition les parties de services assurant les fonctions supports liées à l'exercice des compétences transférées. En revanche, les agents de Voies Navigables de France participant à l'exercice de la compétence transférée sont exclus de la convention de mise à disposition : ils font l'objet d'une convention particulière entre la collectivité et l'établissement public (cf. le 2e encadré ci-après).

2 - Transfert des services et des emplois

Le transfert de services à la collectivité ou au groupement de collectivités recouvre à la fois les parties de services qui sont directement en charge des compétences transférées et les parties de services « supports » correspondantes qui permettent aux premières de fonctionner.

Le transfert reposera sur la publication d'un décret de transfert de services, qui sera suivi de l'établissement d'un arrêté de transfert. Cet arrêté identifiera la liste des emplois transférés ainsi que les agents qui y sont affectés.

Ce transfert nécessitera au préalable une réorganisation de l'ensemble des services en charge de l'exercice des compétences transférées, pour permettre d'identifier les parties de service à transférer et de déterminer les agents affectés aux emplois transférés.

Le transfert de service devrait intervenir dans un délai maximum évalué à un an à compter du transfert de propriété, sachant que ce délai pourra être considérablement réduit par l'anticipation des discussions locales sur l'élaboration de l'arrêté de transfert.

3 - Cas particulier des salariés de VNF exerçant des compétences transférées

Dans certains cas, des missions transférées peuvent être exercées actuellement par des salariés de VNF. Un examen attentif de chaque situation particulière devra être réalisé en liaison avec l'établissement public, afin de trouver une solution adaptée.

Pendant la phase de mise à disposition, la participation de salariés de VNF à l'exercice des missions transférées, au sein des services ou parties de services mis à disposition de la collectivité, devra faire l'objet d'une convention particulière à conclure entre la collectivité bénéficiaire du transfert et VNF.

Au moment du transfert, une analyse de chaque cas particulier sera réalisée afin de déterminer si l'exercice des missions transférées par les salariés de VNF justifie l'application des dispositions de l'article L. 122-12 du code du travail qui prévoient la poursuite du contrat de travail avec le nouvel employeur. Il conviendra d'examiner tout particulièrement, en liaison avec VNF, le cas éventuel des salariés protégés de cet établissement inclus dans un tel transfert de service

Annexe 4

EXPERIMENTATION

Une expérimentation du transfert de propriété peut être engagée à la demande de la collectivité territoriale ou du groupement de collectivités, pour une durée maximale de six ans.

L'article 1er-2 du code du domaine public fluvial et de la navigation intérieure propose deux modèles d'expérimentation, avec ou sans la participation de l'établissement public Voies navigables de France (VNF). Il convient par ailleurs de distinguer le cas où le domaine est actuellement confié à VNF et celui où il est directement géré par l'État (700 km).

1 - Expérimentation sur une voie non confiée préalablement à VNF

Une telle expérimentation peut être assimilée à une phase transitoire avant le transfert, pendant laquelle la collectivité territoriale est compétente pour aménager et exploiter le domaine public fluvial

concerné qui lui est simplement confié en gestion par l'État, conformément aux dispositions de l'article 1-2 du code du domaine public fluvial et de la navigation intérieure.

1.1. Conditions générales de l'expérimentation

La répartition des rôles entre l'État et la collectivité ou le groupement s'établit comme suit :

- la collectivité ou le groupement exerce les compétences suivantes :
- aménagement, entretien et exploitation de la voie ;
- gestion du domaine public fluvial ;

- l'État exerce les missions suivantes :
- police des eaux ;
- police de la navigation ;
- police de la conservation du domaine public fluvial ;
- police de la pêche et de la chasse.

Pour les missions exercées par la collectivité ou le groupement, les agents de l'État sont mis à la disposition de la collectivité à titre individuel et sont placés selon le cas sous l'autorité du président du conseil régional, du conseil général, de l'organe délibérant du groupement de collectivité territoriale ou du maire, en application de l'article 112 de la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et aux responsabilités locales et suivant les conditions explicitées ci-dessous.

La période d'expérimentation est mise à profit pour séparer les parties de service participant à l'exercice des compétences qui seront à terme transférées avec la propriété du domaine. Ces compétences correspondent à celles exercées durant la période d'expérimentation, auxquelles s'ajoutera la police de la conservation du domaine indissociable de la propriété.

1.2. Convention entre l'État et la collectivité

L'expérimentation pouvant déboucher sur un transfert de service et d'emplois, elle est de ce fait assimilable à la phase de mise à disposition des services, décrite au paragraphe 1 de l'annexe 3 relative à la mise à disposition et au transfert des services et des emplois.

Les modalités de mise à disposition des services et des agents sont explicitées à l'article 112 de la loi du 13 août 2004 : comme dans le cas du transfert direct, une convention locale à établir entre le représentant de l'État et de la collectivité précisera les conditions de mise à disposition des services. Dans ce cadre, les agents seront également mis à disposition à titre individuel.

Toutefois, en application du premier alinéa de l'article 14 du décret du 16 août 2005 relatif à la constitution et à la gestion du domaine public fluvial de l'État, des collectivités territoriales et de leurs groupements, une seule convention locale sera établie. Elle précisera donc également la durée de l'expérimentation, qui ne doit pas dépasser six ans, et les conditions de cette expérimentation décrites au paragraphe 1.1 ci-dessus (dont la nature, la situation, la contenance et la désignation cadastrale du lieu).

Pour la partie de la convention d'expérimentation traitant de la mise à disposition, vous pourrez utilement reprendre les éléments figurant dans la convention-type annexée au décret n° 2005-2 du 4 janvier 2005 et précisés au paragraphe 1 de l'annexe 3 relative à la mise à disposition et au transfert des services et des emplois, en tenant compte des particularités suivantes :

- s'agissant des missions, il conviendra d'exclure les missions de police de la conservation du domaine et de la redevance au titre de l'article 35 du code du domaine public fluvial, qui sont liées au transfert de propriété ;
- pour le décompte des emplois, il conviendra de procéder comme indiqué au paragraphe 1 de l'annexe 3 précitée, mais en prenant comme date de référence la date de signature de cette même convention.

La convention devra également être soumise aux avis préalables des comités techniques paritaires locaux intéressés.

Si l'expérimentation aboutit à un transfert de propriété, le transfert des services et des emplois s'opérera selon les modalités décrites au paragraphe 2 de l'annexe 3 précitée. Ainsi, la référence pour le décompte des emplois à transférer sera le 31 décembre de l'année précédant le transfert de propriété, et non pas la date du début de l'expérimentation. La convention d'expérimentation mettant les services et les agents à disposition de la collectivité restera toutefois valable jusqu'à la publication du décret de transfert de services et l'établissement de l'arrêté de transfert correspondant.

2 - Expérimentation sur des voies d'eau confiées à VNF dans le cas où la collectivité ou le groupement de collectivités fait appel à l'établissement public

Pour les voies navigables actuellement confiées à VNF, le dernier alinéa de l'article 1er-2 du code du domaine public fluvial et de la navigation intérieure dispose que la collectivité territoriale ou le groupement peut faire appel à VNF selon des modalités à définir dans une convention tripartite entre l'État, la collectivité territoriale et VNF.

Le deuxième alinéa de l'article 117 de la loi du 13 août 2004 et le deuxième alinéa de l'article 14 du décret du 16 août 2005 prévoient dans ce cas l'établissement d'une convention tripartite à passer entre l'État, VNF et la collectivité pour définir les modalités de participation des services de l'État à l'exercice des compétences transférées, ainsi que les conditions financières dans lesquelles l'établissement intervient pour le compte de la collectivité. **Les dispositions générales de l'article 112 de la loi du 13 août 2004 ne sont pas applicables à ce cas spécifique** (en particulier, il n'y a pas de mise à disposition des agents à titre individuel).

C'est la convention tripartite entre l'État, la collectivité et VNF qui doit définir la répartition des rôles entre les trois parties, ce qui laisse une grande latitude et une possibilité d'adaptation à chaque cas particulier. Il appartiendra cependant à VNF de donner le cas échéant à ses directeurs interrégionaux, pour la négociation de ces conventions, des directives générales quant aux modalités et aux conditions de son intervention et d'en informer les représentants de l'État.

La convention devra en tout état de cause préciser :
- le domaine concerné par l'expérimentation et les compétences en matière domaniale, notamment

pour la perception des taxes, redevances et péages ;
- les conditions d'exercice de la police de la conservation du domaine (non transférée) ;
- les conditions de la mise à disposition des services et l'autorité fonctionnelle ;
- les conditions financières ;
- l'exercice des compétences dans le domaine de l'exploitation et de la gestion de l'infrastructure.

Dans la partie de la convention tripartite relative à la mise à disposition des services, il conviendra de donner la liste des missions pour lesquelles les services sont mis à disposition de la collectivité d'une part et de VNF d'autre part, et de décompter les emplois selon les indications du paragraphe 1.2 de la présente annexe.

Les parties des services supports seront également mis à disposition de la collectivité.

Par ailleurs, cette convention de mise à disposition sera soumise aux avis préalables des comités techniques paritaires locaux concernés.

Si l'expérimentation aboutit à un transfert de propriété, le transfert des services et des emplois s'opérera selon les modalités décrites au paragraphe 2 de l'annexe 3 relative à la mise à disposition et au transfert des services et des emplois. Ainsi, la référence pour le décompte des emplois à transférer sera le 31 décembre de l'année précédant le transfert de propriété, et non pas la date du début de l'expérimentation. La convention d'expérimentation mettant les services et les agents à disposition de la collectivité restera toutefois valable jusqu'à la publication du décret de transfert de services et l'établissement de l'arrêté de transfert.

Ce type d'expérimentation avec VNF comme opérateur pourrait avoir une durée plus courte que les six ans prévus par la loi, dans la mesure où les voies actuellement confiées à VNF ont déjà fait l'objet d'un inventaire assez précis.

3 - Expérimentation sur des voies d'eau confiées à VNF dans le cas où la collectivité ou le groupement de collectivités ne fait pas appel à l'établissement public

Dans ce troisième cas, le domaine concerné par l'expérimentation est retiré du domaine confié à VNF et géré directement par la collectivité à titre expérimental.

En effet, l'article 17 (1°) du décret du 16 août 2005 exclut du domaine confié à VNF les sections concernées par une expérimentation. Seules les voies concernées par une expérimentation avec VNF comme opérateur peuvent continuer à être gérées par l'établissement, à condition que la convention tripartite le prévoie.

Les conditions de l'expérimentation seront donc les mêmes que celles décrites au paragraphe 1 ci-avant pour le cas d'une expérimentation sur le domaine non confié à VNF.

Cependant, le fait que le domaine soit retiré du domaine géré par VNF implique de prendre en compte les incidences suivantes dans l'information délivrée à la collectivité :
- la police de la conservation du domaine sera exercée par l'État au lieu de VNF ;
- les parties de service participant à l'exercice des missions expérimentées par la collectivité seront

mises à la disposition de la collectivité pendant la durée de l'expérimentation, et non plus de VNF. Ayant vocation à être transférées, elle devront être identifiées au sein du service de l'État concerné ;
- le cas particulier des salariés de VNF participant à l'exercice de missions objet de l'expérimentation, déjà mentionné, devra être discuté avec la collectivité (cf. l'annexe 3 relative à la mise à disposition et au transfert des services et des emplois).

Annexe 5

TRANSFERT AUX ETABLISSEMENTS PUBLICS DE COOPERATION INTERCOMMUNALE ET AUX SYNDICATS MIXTES

1- Compétence des établissements publics de coopération intercommunale et des syndicats mixtes

Conformément à l'article 1-1 du code du domaine public fluvial et de la navigation intérieure, la propriété des cours d'eau, canaux, lacs et plans d'eau est transférable aux collectivités territoriales et à leurs groupements.

L'article 10 du décret n° 2005-992 du 16 août 2005 relatif à la constitution et à la gestion du domaine public de l'Etat, des collectivités territoriales et de leurs groupements précise que « la propriété des éléments du domaine public fluvial de l'Etat peut être transférée aux collectivités territoriales ou à leurs groupements ».

Les groupements de collectivités territoriales, au nombre desquels figurent les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) et les syndicats mixtes, y compris ceux créés en application de l'article L. 5721-2 du CGCT pouvant être notamment constitués de communes, d'EPCI, de départements, de régions, de chambres de commerce et d'industrie ou de chambres consulaires peuvent donc bénéficier d'un transfert d'une voie d'eau ou d'un port. Un syndicat mixte dit « ouvert » comprenant une chambre consulaire peut donc être attributaire de la voie d'eau ou du port. Il convient cependant d'attirer l'attention sur l'éventuel conflit d'intérêt engendré par cette situation où l'établissement public pourrait être à la fois autorité délégante et délégataire.

2- Nécessité d'un transfert de compétence

L'article 1-1 précité ne transfère pas de droit la compétence relative à la propriété et à la gestion du domaine public fluvial aux EPCI et aux syndicats mixtes. II ne modifie pas le champ des compétences obligatoires ou optionnelles de ces établissements publics, ce qu'il aurait pu faire, en incluant cette compétence dans les dispositions du code général des collectivités territoriales (CGCT) régissant chaque type d'EPCI (articles L. 5214-16 et L. 5214-23-1 pour les communautés de communes, article L. 5216-5 pour les communautés d'agglomération et articles L. 5215-20 et L. 5215-

20-1 pour les communautés urbaines).

En plaçant les EPCI et les syndicats mixtes au même niveau que les communes, il apparaît que le législateur n'a pas entendu que ceux-ci soient investis de droit de cette compétence et soient substitués aux communes dans leur exercice.

Dès lors, les communes doivent habiliter les EPCI et les syndicats mixtes à intervenir dans ce domaine en mettant en œuvre une procédure de transfert de compétences qui doit donner lieu in fine à une modification des statuts des établissements publics approuvée par le préfet pour y ajouter cette compétence.

S'agissant des EPCI, la procédure de transfert est celle décrite par l'article L. 5211-17 du CGCT qui précise que « les communes membres d'un établissement public de coopération intercommunale 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 la décision institutive ainsi que les biens, équipements ou services publics nécessaires à leur exercice ». Elle suppose une délibération de l'organe délibérant de la communauté intéressée et l'accord sur le transfert des communes membres à la majorité qualifiée d'entre elles définie par l'article L. 5211-5 du CGCT.

Cette compétence est une compétence spécifique supplémentaire à celles définies par le législateur. Il n'y a pas lieu dès lors de l'intégrer dans l'un des champs préalablement définis mais de l'inscrire en tant que compétence supplémentaire.

3- Forme de la candidature

La loi autorise une certaine souplesse et la modification des statuts de l'EPCI ou du syndicat mixte n'est pas un préalable au dépôt de sa candidature, dès lors que l'exécutif de l'établissement public de coopération intercommunale ou du syndicat mixte y est habilité par le conseil communautaire ou le conseil syndical.

La modification des statuts pourra intervenir parallèlement, l'essentiel étant que les statuts de l'établissement public aient été modifiés à la date du transfert de compétences.