

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF  
DE GRENOBLE**

**N° 1904084**

---

Commune de Grenoble

---

M. Jean-Louis Ban  
Rapporteur

---

M. Stéphane Morel  
Rapporteur public

---

Audience du 10 novembre 2021  
Décision du 29 novembre 2021

---

135-01-07-03  
C

**RÉPUBLIQUE FRANÇAISE**

**AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS**

Le tribunal administratif de Grenoble

1<sup>ère</sup> chambre

Vu la procédure suivante :

Par une requête et un mémoire enregistrés le 11 juin 2019 et le 14 janvier 2020, la commune de Grenoble, représentée par Me Delescluse, demande au tribunal :

1°) d'annuler, à titre principal, la délibération du 21 décembre 2018 par laquelle le conseil métropolitain de Grenoble Alpes Métropole a fixé le montant des attributions de compensation définitives des communes membres au titre de l'année 2018 et le montant des acomptes provisoires au titre de l'année 2019 seulement en tant qu'elle déduit du montant de l'attribution de compensation accordée à la commune de Grenoble le montant des charges transférées de voirie telles qu'évaluées par la commission locale d'évaluation des charges transférées (CLECT) dans son rapport du 15 novembre 2018 intégrant les charges afférentes aux « contrôles d'accès » ;

2°) d'annuler, à titre subsidiaire, l'intégralité de la délibération du 21 décembre 2018 ;

3°) d'annuler la décision par laquelle le président de Grenoble Alpes Métropole a implicitement rejeté le recours gracieux qu'elle a présenté le 14 février 2019 à l'encontre de cette délibération du 21 décembre 2018 ;

4°) d'enjoindre à Grenoble Alpes Métropole de rembourser les sommes de 188 241 euros et 179 663 euros, déduites du montant de l'attribution de compensation de Grenoble en 2018, au titre respectivement des charges de fonctionnement et d'investissement, dans un délai d'un mois à compter de la notification du jugement à intervenir ;

5°) d'enjoindre à Grenoble Alpes Métropole de tenir compte du jugement à intervenir dans le cadre de la fixation du montant des attributions de compensation pour les années à venir ;

6°) de mettre à la charge de Grenoble Alpes Métropole une somme de 4 000 euros au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- la délibération du 21 décembre 2018 méconnaît l'article 1609 nonies C du code général des impôts (CGI) en vertu duquel les charges liées au transfert d'une compétence ne peuvent faire l'objet que d'une seule évaluation sauf transfert de charge ultérieur ;
- elle méconnaît ce même article du CGI en ce qu'elle a été adoptée de façon anticipée avant le délai de trois mois laissé aux communes membres pour se prononcer sur le rapport de la la commission locale d'évaluation des charges transférées (CLECT) ;
- elle est entachée d'une erreur de droit en ce que l'article 1609 nonies C du CGI impose l'accord de la commune intéressée en cas de minoration de son attribution de compensation ;
- elle est entachée d'une autre erreur de droit dès lors qu'elle impute illégalement une partie du montant de l'attribution de compensation en section d'investissement sans délibération concordante de la commune ;
- la CLECT s'est écartée des règles légales d'évaluation des charges prévues par le CGI et, par conséquent, la procédure de révision libre aurait dû être appliquée ;
- elle est entachée d'une erreur de fait en ce que le montant d'attribution de compensation est minoré d'un montant de charges « barrières et bornes électriques » qui avait déjà été pris en compte dans l'évaluation des charges calculées réalisée en 2015.

Par un mémoire enregistré le 10 septembre 2019, la métropole Grenoble Alpes Métropole, représentée par Me Supplisson, conclut au rejet de la requête et à ce qu'il soit mis à la charge de la commune de Grenoble la somme de 3 000 euros au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que les moyens soulevés par la commune de Grenoble ne sont pas fondés.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- le code général des collectivités territoriales ;
- le code général des impôts ;
- le code de justice administrative.

Les parties ont été régulièrement averties du jour de l'audience.

Ont été entendus au cours de l'audience publique :

- le rapport de M. Ban,
- les conclusions de M. Morel,
- et les observations de Me Delescluse, représentant la commune de Grenoble et de Me Supplisson, représentant Grenoble Alpes Métropole.

Considérant ce qui suit :

1. La commune de Grenoble est membre de la métropole Grenoble Alpes Métropole, établissement public de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre, qui a le statut de métropole depuis le 1er janvier 2015. A compter de cette date, la compétence « voirie » a été intégralement transférée par les communes membres à Grenoble Alpes Métropole qui l'exerce au titre du I, 2°, b) de l'article L. 5217-4 du code général des collectivités territoriales. En application du IV de l'article 1609 nonies C du code général des impôts (CGI), la commission locale d'évaluation des charges transférées (CLECT) a évalué les transferts de charges et produits relatifs à chaque transfert de compétence des communes vers Grenoble Alpes Métropole. La CLECT a ainsi rendu son rapport le 26 novembre 2015 et, s'agissant de la commune de Grenoble, elle a évalué les « charges nettes » liées au transfert de la compétence voirie à la somme de 2 231 459 euros. Au cours de l'année 2018, la CLECT a procédé à une nouvelle évaluation des charges transférées relatives à la compétence transférée « voirie » au motif que les « contrôles d'accès (bornes/barrières électriques ou mécaniques, potelets, etc.) » n'avaient pas été pris en compte dans l'évaluation initiale de 2015. Son nouveau rapport du 15 novembre 2018 évalue ainsi, pour la commune de Grenoble, les charges de fonctionnement des « contrôles d'accès et bornes électriques » à un montant de 188 241 euros et les charges d'investissements se rapportant aux « charges de renouvellement bornes électriques » à un montant de 179 663 euros », soit un montant total de 367 904 euros. Par une délibération du 17 décembre 2018, le conseil municipal de Grenoble a refusé d'approuver ce rapport au motif que les charges afférentes aux dispositifs de contrôle d'accès avaient déjà été évaluées en 2015. Par une délibération du 21 décembre 2018, le conseil métropolitain a notamment fixé l'attribution de compensation définitive due à la commune de Grenoble au titre de l'année 2018 à la somme de 28 143 037 euros déduction faite des charges évaluées dans le rapport de la CLECT du 15 novembre 2018 au titre des « contrôles d'accès et bornes électriques ». Par lettre du 14 février 2019, la commune de Grenoble a demandé à Grenoble Alpes Métropole de retirer cette délibération et de corriger, en conséquence, le montant d'attribution de compensation qui lui avait été versé. Une décision implicite de rejet est née du silence gardé par Grenoble Alpes Métropole sur cette demande. Par sa requête, la commune de Grenoble demande l'annulation, à titre principal, de la délibération du 21 décembre 2018 par laquelle le conseil métropolitain a fixé les montants d'attributions de compensation versées aux communes au titre de l'année 2018 et les acomptes provisoires au titre de l'année 2019 en tant seulement qu'elle déduit du montant de l'attribution de compensation à la commune de Grenoble le montant des évaluations proposées par la CLECT au titre des charges relatives aux « contrôles d'accès » au sein de de la compétence « voirie ». Elle demande, à titre subsidiaire, l'annulation totale de la délibération du 21 décembre 2018.

Sur les conclusions d'annulation :

2. Aux termes du IV de l'article 1609 nonies C du code général des impôts applicable à la date de la délibération contestée : « (...). – Il est créé entre l'établissement public de coopération intercommunale soumis aux dispositions fiscales du présent article et les communes membres une commission locale chargée d'évaluer les transferts de charges. Cette commission est créée par l'organe délibérant de l'établissement public qui en détermine la composition à la majorité des deux tiers. Elle est composée de membres des conseils municipaux des communes concernées ; chaque conseil municipal dispose d'au moins un représentant (...) La commission peut faire appel, pour l'exercice de sa mission, à des experts. Elle rend ses conclusions l'année de l'adoption de la cotisation foncière des entreprises unique par l'établissement public de coopération intercommunale et lors de chaque transfert de charges ultérieur. Les dépenses de fonctionnement, non liées à un équipement, sont évaluées d'après leur coût réel dans les budgets

*communaux lors de l'exercice précédant le transfert de compétences ou d'après leur coût réel dans les comptes administratifs des exercices précédant ce transfert. Dans ce dernier cas, la période de référence est déterminée par la commission. Le coût des dépenses liées à des équipements concernant les compétences transférées est calculé sur la base d'un coût moyen annualisé. Ce coût intègre le coût de réalisation ou d'acquisition de l'équipement ou, en tant que de besoin, son coût de renouvellement. Il intègre également les charges financières et les dépenses d'entretien. L'ensemble de ces dépenses est pris en compte pour une durée normale d'utilisation et ramené à une seule année. Le coût des dépenses transférées est réduit, le cas échéant, des ressources afférentes à ces charges. La commission locale chargée d'évaluer les charges transférées remet dans un délai de neuf mois à compter de la date du transfert un rapport évaluant le coût net des charges transférées. Ce rapport est approuvé par délibérations concordantes de la majorité qualifiée des conseils municipaux prévue au premier alinéa du II de l'article L. 5211-5 du code général des collectivités territoriales, prises dans un délai de trois mois à compter de la transmission du rapport au conseil municipal par le président de la commission. Le rapport est également transmis à l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale. Lorsque le président de la commission n'a pas transmis le rapport précité aux conseils municipaux des communes membres ou à défaut d'approbation de celui-ci dans les conditions susmentionnées, le coût net des charges transférées est constaté par arrêté du représentant de l'Etat dans le département. (...) ».*

3. Aux termes du V du même article : « – 1° L'établissement public de coopération intercommunale verse à chaque commune membre une attribution de compensation. Elle ne peut être indexée. Lorsque l'attribution de compensation est négative, l'établissement public de coopération intercommunale peut demander à la commune d'effectuer, à due concurrence, un versement à son profit. Les attributions de compensation fixées conformément aux 2°, 4°, 5° ou, le cas échéant, au 1° bis constituent une dépense obligatoire pour l'établissement public de coopération intercommunale ou, le cas échéant, les communes membres. Le conseil de l'établissement public de coopération intercommunale communique aux communes membres, avant le 15 février de chaque année, le montant prévisionnel des attributions au titre de ces reversements. Le conseil de l'établissement public de coopération intercommunale ne peut procéder à une réduction des attributions de compensation qu'après accord des conseils municipaux des communes intéressées. Toutefois, dans le cas où une diminution des bases imposables réduit le produit global disponible des impositions mentionnées au premier alinéa du 2°, l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale peut décider de réduire les attributions de compensation ; 1° bis Le montant de l'attribution de compensation et les conditions de sa révision peuvent être fixés librement par délibérations concordantes du conseil communautaire, statuant à la majorité des deux tiers, et des conseils municipaux des communes membres intéressées, en tenant compte du rapport de la commission locale d'évaluation des transferts de charges. Ces délibérations peuvent prévoir d'imputer une partie du montant de l'attribution de compensation en section d'investissement en tenant compte du coût des dépenses d'investissement liées au renouvellement des équipements transférés, calculé par la commission locale d'évaluation des transferts de charges conformément au cinquième alinéa du IV. A défaut d'accord, le montant de l'attribution est fixé dans les conditions figurant aux 2°, 4° et 5° ; 2° L'attribution de compensation est égale à la somme des produits mentionnés au I et aux I et 2 du I bis et du produit de la taxe sur les surfaces commerciales prévue à l'article 3 de la loi n° 72-657 du 13 juillet 1972 instituant des mesures en faveur de certaines catégories de commerçants et artisans âgés, perçus par la commune l'année précédant celle de la première application du présent article, diminuée du coût net des charges transférées calculé dans les conditions définies au IV(...) L'attribution de compensation est recalculée, dans les conditions prévues au IV, lors de chaque transfert de charge (...) 6° Les attributions de compensation fixées conformément aux 2°, 4°, 5° ou, le cas échéant, au 1° bis du présent V sont recalculées dans les

*conditions prévues au IV lors de chaque nouveau transfert de charges. Elles ne peuvent être indexées ; 7° Sous réserve de l'application du 5° du présent V, les établissements publics de coopération intercommunale soumis au présent article et les conseils municipaux de leurs communes membres peuvent procéder, par délibérations concordantes prises à la majorité qualifiée prévue au premier alinéa du II de l'article L. 5211-5 du code général des collectivités territoriales, à la diminution des attributions de compensation d'une partie des communes membres lorsque les communes concernées disposent d'un potentiel financier par habitant supérieur de plus de 20 % au potentiel financier par habitant moyen de l'ensemble des communes membres. Cette réduction de leurs attributions de compensation ne peut excéder 5 % du montant de celles-ci (...) ».*

4. Pour justifier de la diminution de l'attribution de compensation (AC) versée à la commune de Grenoble au titre de l'année 2018, la métropole Grenoble Alpes Métropole fait valoir que les dispositifs des contrôles d'accès et bornes électriques n'avaient pas été pris en compte en 2015 par la CLECT dans le calcul des charges transférées et qu'en conséquence, en présence d'un oubli de comptabilisation qui doit être assimilé à un nouveau transfert de charges, elle a pu légalement recalculer l'attribution de cette compensation dans les conditions prévues au 2° du V de l'article 1609 nonies C du CGI après avoir fait appel à nouveau à la CLECT pour procéder aux évaluations de ces charges conformément aux modalités prévues au IV du même article.

5. Toutefois, d'une part, il est constant que le transfert de la compétence voirie effectué au 1<sup>er</sup> janvier 2015 a entraîné à cette date le transfert effectif à Grenoble Alpes Métropole de l'intégralité des moyens humains et matériels nécessaires à l'exercice de cette compétence dont font partie les dispositifs accessoires de « contrôles d'accès et bornes électriques ». Après ce transfert, la CLET a remis son rapport le 26 novembre 2015 qui est censé comprendre le coût de l'ensemble des charges de voirie transférées à Grenoble Alpes Métropole en 2015.

6. Il ressort d'autre part des pièces du dossier, notamment des pages 70 et 72 du rapport de la CLECT du 26 novembre 2015, éclairées par la délibération du conseil communautaire du 7 novembre 2014 ayant pour objet la « consistance des compétences transférées à la Métropole au titre des espaces publics, de la voirie et des déplacements » et son annexe, que les charges afférentes aux dispositifs de contrôle d'accès doivent être regardées comme ayant fait l'objet d'une évaluation globale au titre des accessoires de voirie comprenant des éléments tels que les potelets, panneaux et des barrières de sécurité. A cet égard, le rapport de 2015 indique en page 59 que le mobilier urbain et la signalisation horizontale, de police et directionnelle n'ont pas été recensés car leur coût d'entretien ou de renouvellement fait l'objet de l'application d'un ratio compris dans le coût d'entretien ou de renouvellement d'autres éléments et il précise que, s'agissant des accessoires de voirie parmi lesquels figurent sans exclusion les potelets, panneaux et barrières de sécurité, un coût linéaire au trottoir a été défini qui s'ajoute au coût déterminé par m<sup>2</sup> de trottoir. Compte tenu de ces éléments, même s'il est vrai que le rapport initial de 2015 n'a pas spécifiquement recensé les bornes/barrières et les potelets permettant le contrôle des accès, ils doivent être regardés comme inclus dans les accessoires de voirie en l'absence de toute restriction et non comme constituant, à la date de la délibération contestée du 21 décembre 2018, un nouveau transfert de charges entre Grenoble Alpes Métropole et ses communes membres. Dès lors, la CLECT doit être regardée comme ayant évalué le coût des charges liées au transfert de ces équipements dans son rapport du 26 novembre 2015. En tout état de cause, à le supposer établi, l'oubli de comptabiliser une charge au moment du transfert de compétence ne peut s'analyser, notamment au regard du principe de sécurité juridique qui inspire les dispositions de l'article 1609 nonies C du CGI, comme un nouveau transfert de charge justifiant une nouvelle saisine de la CLECT et une révision du montant de l'attribution de compensation des communes

concernées sauf circonstances particulières qui auraient fait objectivement obstacle à une telle évaluation au moment du transfert initial, ce qui n'est pas le cas en l'espèce.

7. Par ailleurs, cette réduction du montant de l'attribution de compensation de la commune de Grenoble n'entre pas dans les autres cas de révision du montant de cette attribution limitativement énumérés par l'article 1609 nonies C du CGI relatifs à la diminution des produits de fiscalité professionnelle prévue par le V-1° du même article, à la révision libre régie par le V-1°bis qui suppose l'accord de la commune intéressée et à la révision individualisée mentionnée par le V-7°.

8. Enfin, si le principe de neutralité financière des transferts de compétence constitue un des principes qui sous-tend l'économie des dispositions de l'article 1609 nonies C du CGI, il ne permet pas, pour autant, de s'écarter des termes mêmes de ces dispositions qui fixent clairement les cas et les conditions dans lesquelles le montant d'attribution de compensation, lorsqu'il a été fixé lors du transfert initial de compétence sur la base des charges évaluées par la CLECT selon la méthode prévue par le IV de cet article, peut être légalement recalculé.

9. Il s'ensuit qu'en l'absence de nouveau transfert de charge et d'accord de la commune de Grenoble requis par le 1°V de l'article 1609 nonies C du CGI en cas de réduction de son attribution de compensation, le conseil métropolitain a commis une double erreur de droit en recalculant le montant de l'attribution initialement accordé à cette commune en se fondant sur la procédure de droit commun décrite au 2° V du même article. Dès lors, et sans qu'il soit besoin d'examiner les autres moyens, la délibération du 21 décembre 2018 doit être annulée en tant qu'elle déduit du montant de l'attribution de compensation 2018 accordée à la commune de Grenoble le montant des charges afférentes aux contrôles d'accès représentant un montant total de 367 904 euros. Dans cette même mesure, la décision par laquelle le président de Grenoble Alpes Métropole a implicitement rejeté le recours gracieux que la commune a présenté le 14 février 2019 doit être annulée.

10. En revanche, compte tenu du caractère seulement provisoire du montant des attributions prévisionnelles fixées pour l'année 2019 que Grenoble Alpes Métropole avait l'obligation de communiquer aux communes membres avant le 15 février de chaque année en application des dispositions du 3ème alinéa du 1° du V de l'article 1609 nonies C et de l'absence d'indication dans le dossier du montant définitif versé à la commune au titre de cette année, il n'y a pas lieu, en tout état de cause, d'annuler la délibération du 21 décembre 2018 en tant qu'elle fixe l'acompte prévisionnel de l'attribution de compensation 2019 de la commune de Grenoble.

#### Sur les conclusions à fin d'injonction :

11. Il appartient à Grenoble Alpes Métropole de tirer les conséquences de l'autorité de la chose jugée qui s'attache à l'annulation partielle des décisions attaquées prononcée par le présent jugement sans qu'il soit nécessaire de lui adresser une injonction sur ce point.

12. En revanche, compte tenu du motif qui fonde cette annulation partielle, le présent jugement implique nécessairement, en l'absence de changement de circonstances de droit ou de fait y faisant obstacle, que Grenoble Alpes Métropole rembourse à la commune de Grenoble, dans un délai de deux mois à compter de la notification du présent jugement, les sommes de 188 241 euros et de 179 663 euros illégalement déduites du montant de l'attribution de compensation versée à cette commune au titre de l'année 2018.

Sur les frais liés au litige :

13. Les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce que soit mise à la charge de la commune de Grenoble, qui n'est pas la partie perdante dans la présente instance, la somme que Grenoble Alpes Métropole demande au titre des frais exposés et non compris dans les dépens. Il y a lieu, en revanche, de faire application de ces dispositions et de mettre à la charge de Grenoble Alpes Métropole une somme de 1 500 euros au titre des frais exposés par la commune de Grenoble.

**DECIDE :**

**Article 1 :** La délibération du 21 décembre 2018 du conseil métropolitain de Grenoble Alpes Métropole est annulée seulement en tant qu'elle fixe le montant de l'attribution de compensation définitive devant être versée à la commune de Grenoble au titre de l'année 2018.

**Article 2 :** Il est enjoint à Grenoble Alpes Métropole de rembourser à la commune de Grenoble les sommes de 188 241 euros et de 179 663 euros illégalement déduites du montant de l'attribution de compensation versée à cette commune en 2018 dans un délai de deux mois à compter de la notification du présent jugement.

**Article 3 :** Grenoble Alpes Métropole versera à la commune de Grenoble une somme de 1 500 euros au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

**Article 4 :** Le surplus des conclusions de la commune de Grenoble est rejeté.

**Article 5 :** Les conclusions de Grenoble Alpes Métropole tendant à l'application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

**Article 6 :** Le présent jugement sera notifié à la commune de Grenoble et à la métropole Grenoble Alpes Métropole.

Délibéré après l'audience du 10 novembre 2021, à laquelle siégeaient :

Mme Paquet, présidente,

M. Ban, premier conseiller,

Mme Letellier, première conseillère.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 29 novembre 2021.

Le rapporteur,

La présidente,

J-L. Ban

D. Paquet

La greffière,

A. Zanon

La République mande et ordonne au préfet de l'Isère en ce qui le concerne ou à tous huissiers de justice à ce requis en ce qui concerne les voies de droit commun contre les parties privées, de pourvoir à l'exécution de la présente décision.