

CRÉATION OU MAINTIEN D'UN SERVICE NÉCESSAIRE À LA POPULATION ET DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE

TANDIS QUE LES AIDES ÉCONOMIQUES *STRICTO SENSU* ONT POUR OBJET DE FAVORISER LE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE, LA CRÉATION OU LE MAINTIEN D'UN SERVICE NÉCESSAIRE À LA POPULATION A UNE VOCATION SOCIALE PRÉPONDERANTE. DANS LA MESURE OÙ CES AIDES RÉPONDENT À DES OBJECTIFS DISTINCTS, LES CONDITIONS D'INTERVENTION DES PERSONNES PUBLIQUES DIFFÈRENT. AYANT TOUTES DEUX UN OBJET ÉCONOMIQUE PLUS OU MOINS PRONONCÉ, IL CONVIENT, POUR DÉTERMINER LA PERSONNE PUBLIQUE COMPÉTENTE, DE S'INTÉRESSER AUX JUSTIFICATIONS AVANCÉES POUR LEUR INTERVENTION.

Prévue par la loi, l'intervention économique d'une collectivité pour une mission ayant une vocation sociale prépondérante consiste à « assurer la création ou le maintien d'un service nécessaire à la satisfaction des besoins de la population » notamment via l'attribution d'« aides »¹.

Cette faculté était initialement réservée aux communes. Désormais, les intercommunalités sont habilitées par la loi à y prendre part sans qu'un transfert de compétence ne leur soit rendu nécessaire².

L'intervention économique *stricto sensu*, c'est-à-dire ayant pour principal objet « de favoriser le développement économique »³, est définie par les articles L. 1511-1 et suivants du Code général des collectivités territoriales (CGCT).

Au sein de cette catégorie, se trouvent les aides directes aux entreprises⁴, relevant de la compétence régionale exclusive, ainsi que les aides relatives à « l'investissement immobilier des entreprises et de location de terrains ou d'immeubles »⁵ relevant de la compétence exclusive du bloc local.

Ces facultés d'interventions parallèles peuvent amener à un enchevêtrement d'acteurs et de compétences qu'il convient ici de clarifier.

Aides économiques directes et création ou maintien d'un service nécessaire aux besoins de la population

La compétence relative à la création ou au maintien d'un service nécessaire aux besoins de la population mentionnée à l'article L. 2251-3 du CGCT ne fait pas partie du cadre d'intervention des aides économiques directes relevant de la compétence exclusive régionale. En témoigne la formulation prévue par l'article L. 1511-2 qui s'applique « sous réserve (...) du titre V du livre II de la deuxième partie »⁶, c'est-à-dire sans préjudice des articles L. 2251-1 et suivants du CGCT.

Cette lecture littérale de la loi est partagée par une réponse ministérielle⁷, laquelle fait une distinction entre, d'un côté, les aides liées au développement économique à proprement parler, de l'autre les aides s'inscrivant dans une opération visant à assurer la création ou le maintien d'un service nécessaire aux besoins de la population.

Par suite, communes ou intercommunalités peuvent attribuer des aides directes à des entreprises lorsque les conditions d'interventionnisme social ayant un objet économique prévues à l'article L. 2251-3 du CGCT sont réunies⁸.

Aides à l'immobilier d'entreprise et création ou maintien d'un service nécessaire aux besoins de la population

Lorsque l'intervention d'une commune ou d'une communauté ne poursuit pas un objectif de développement économique mais s'inscrit dans le cadre d'une opération visant à assurer la création ou le maintien d'un service nécessaire à la population, ces collectivités peuvent intervenir sans préjudice du droit des aides à l'immobilier d'entreprise⁹. Les collectivités doivent alors fonder leur intervention sur l'article L. 2251-3 du CGCT et remplir les conditions y afférentes.

Dans une telle hypothèse, une réponse ministérielle est venue préciser qu'une commune peut notamment louer gratuitement un local communal à une entreprise sans entrer en contradiction avec le cadre du droit commun des aides à l'immobilier d'entreprise¹⁰.

Il existe ainsi une distinction fondée sur l'intérêt public local avancé pour intervenir, c'est-à-dire sur la motivation de l'intervention.

Lorsque l'intervention n'est pas motivée par les besoins de la population qui résultent d'une défaillance ou une

1. CGCT, art. L. 2251-3.
2. CGCT, art. L. 2251-3, applicable sur renvoi de l'article L. 5111-4 du même code.
3. CGCT, art. L. 2251-2.
4. CGCT, art. L. 1511-3.
5. CGCT, art. L. 1511-3.
6. CGCT, art. L. 1511-2.
7. Rép. min, QE n° 21223, JOAN du 16 janvier 1995, p. 336.
8. Cf. *infra*.
9. CGCT, art. L. 1511-3.
10. Rép. min, QE n° 7856, JOAN du 18 mars 2008, p. 2382.

« La compétence relative à la création ou au maintien d'un service nécessaire aux besoins de la population ne fait pas partie du cadre d'intervention des aides économiques »

insuffisance de l'initiative privée¹¹ elle est nécessairement liée au développement économique. À cet égard, elle relève soit de l'échelon communautaire, soit possiblement de l'échelon communal, selon deux critères qu'il convient d'examiner.

Le premier critère est fondé sur la catégorie d'intercommunalité envisagée. L'intervention ayant un objet économique prépondérant incombe de plein droit à l'échelon intercommunal pour les communautés urbaines et métropoles. Ces dernières agissant au titre de leur compétence de développement économique qui leur a été pleinement transférée¹².

En revanche, s'agissant des communautés de communes et d'agglomération, un second critère est à prendre en considération : celui de l'éventuelle définition de l'intérêt communautaire retenue au sein de la délibération relative à la compétence « *politique locale du commerce et soutien aux activités commerciales d'intérêt communautaire* »¹³.

Si la définition de l'intérêt communautaire permet, en creux, une possibilité d'intervention économique communale, alors la commune peut intervenir¹⁴. Si la définition de l'intérêt communautaire ne laisse aucune possibilité d'intervention aux communes, alors l'intervention économique sera uniquement réalisable par la communauté de communes ou d'agglomération.

Au contraire, lorsque les conditions relatives à l'intervention ayant une vocation sociale prépondérante définies à l'article L. 2251-3 du CGCT sont remplies, alors la commune et l'intercommunalité pourraient toutes deux intervenir, et ce, sans préjudice de l'article L. 1511-3 relatif à la compétence économique et de leurs compétences respectives.

Cela s'explique par le fait que l'action ne se situe pas dans le cadre d'une action de développement économique mais a une vocation sociale prépondérante.

Conditions d'intervention, par le bloc local, de la création ou du maintien d'un service nécessaire aux besoins de la population

Les conditions d'intervention sociale ayant un objet économique prévues à l'article L. 2251-3 du CGCT sont relatives tant au principe qu'aux modalités d'intervention.

En premier lieu, au sein du **principe de l'intervention**, le respect de la liberté du commerce et de l'industrie doit être observé par la collectivité publique¹⁵.

Cette dernière devra adopter une délibération visant à assurer la création ou le maintien d'un service nécessaire à la satisfaction des besoins de la population tout en étant motivée par un intérêt public local, lequel peut résulter soit de la défaillance, soit de l'insuffisance de l'initiative privée¹⁶.

À défaut, le juge sanctionne l'intervention. Ce dernier a ainsi considéré comme illégale l'intervention d'une communauté visant à financer un commerce et autorisant l'exploitant à vendre des pains spéciaux dès lors que l'initiative n'était ni défaillante, ni insuffisante pour assurer le maintien d'un service nécessaire à la satisfaction des besoins de la population¹⁷.

Au surplus, ces aides sont admises dès lors qu'elles s'inscrivent au sein d'un périmètre géographique déterminé. La loi précise que l'intervention ne peut intervenir qu'en « *milieu rural ou dans une commune comprenant un ou plusieurs quartiers prioritaires de la politique de la ville* »¹⁸.

Si la définition de quartiers prioritaires de politique de la ville ne pose, a priori, aucune difficulté, il en va autrement s'agissant de la définition de « *milieu rural* ». Une réponse ministérielle est venue préciser ce qu'il fallait entendre par cette expression et classe comme « *étant rurales toutes les communes ne répondant pas aux critères d'appartenance à une unité urbaine* » au sens de l'Insee¹⁹. Cette définition n'a jamais été confirmée par le juge administratif.

En tout état de cause, une commune, même à faible population, qui ne se détache géographiquement pas d'une agglomération de type urbain, ne saurait revendiquer une appartenance au milieu rural, et partant, intervenir sur ce fondement²⁰.

Eu égard aux conditions susmentionnées, ont été jugées légales les interventions visant à maintenir un salon de coiffure²¹, ou à maintenir un magasin d'alimentation de proximité²². Ces deux interventions, justifiées par des circonstances locales particulières appréciées *in concreto* par le juge, ont permis de répondre à un besoin de la population non satisfait, ou insuffisamment, par l'initiative privée.

En second lieu, et une fois admise dans son principe, une telle intervention ne doit pas se réaliser suivant des **modalités** telles qu'elles auraient pour effet de fausser le libre jeu de la concurrence²³. Saisi d'un tel contentieux, le juge vérifie ces modalités²⁴.

La collectivité doit par ailleurs signer une convention avec l'entreprise bénéficiaire de l'aide, précisant les obligations de cette dernière. Le rabais notamment pratiqué sur le loyer d'un bâtiment et les autres aides éventuellement versées au commerçant doivent ainsi compenser les charges liées à l'exécution de ces missions d'intérêt général dont le coût est à calculer préalablement à l'établissement de la convention liant la commune et le bénéficiaire²⁵. ●

RAPHAËL MEYER

11. CGCT, art. L. 2251-3.

12. Rép. min., QE n° 03726, JO Sénat du 31 mai 2018, p. 2703.

13. CGCT, art. L. 5214-16 : pour les communautés de communes ; CGCT, art. L. 5216-5 : pour les communautés d'agglomérations.

14. CGCT, art. L. 1511-3.

15. CE, 31 mai 2006, n° 275531 ; CGCT, art. L. 2251-1.

16. CGCT, art. L. 2251-3.

17. CAA Nantes, 2 mars 2012, n° 10NT01285.

18. CGCT, art. L. 2251-3.

19. Rép. min., QE n° 21681, JO Sénat du 17 septembre 1992, p. 2122.

20. CE, 30 novembre 1994, n° 132445.

21. TA de Nantes, 16 décembre 1997, *Calba*, n° 96-2308.

22. CAA Nantes, 25 mars 1998, n° 96NT00712.

23. CE, 31 mai 2006, n° 275531.

24. CAA de Lyon, 16 juin 2011, n° 10LY01950 : en l'espèce, après vérification du juge, la concurrence a bien été respectée ; CAA Nantes, 2 mars 2012, n° 10NT01285 : *a contrario*, la concurrence n'a pas été respectée.

25. CJCE, 24 juillet 2003, *Altmark Trans GmbH*, aff. C-280/00.