

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE POITIERS**

N° 2203057

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

PREFET DE LA VIENNE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

M. Cristille
Président-Rapporteur

Le tribunal administratif de Poitiers

Mme Bréjeon
Rapporteuse publique

(3^{ème} chambre)

Audience du 29 février 2024
Décision du 25 mars 2024

14-08
135-02-03-01
C+

Vu la procédure suivante :

Par un déféré et des mémoires enregistrés successivement les 7 décembre 2022, 30 juin 2023 et 8 décembre 2023, le préfet de la Vienne demande au tribunal d'annuler d'une part la délibération n°2022-0135 en date du 27 juin 2022 par laquelle le conseil municipal de Poitiers a autorisé la maire à solliciter l'admission de la commune à la société coopérative d'intérêt collectif « Ceinture Verte Grand Poitiers » lors de l'assemblée générale constituante de cette dernière, a décidé de prendre une participation au capital social par la souscription de 300 parts de 100 euros chacune, soit 30 000 euros et a autorisé la maire à signer les statuts de la société, d'autre part la décision de la maire de Poitiers du 5 octobre 2022 rejetant le recours gracieux qu'il a formé le 12 août 2022.

Le préfet soutient que :

- la délibération attaquée est entachée d'une incompétence matérielle en ce que la participation à la société coopérative d'intérêt collectif « Ceinture Verte Grand Poitiers » ne se rattache à aucune des compétences exercées par la commune, que l'objet de la société coopérative, qui relève uniquement du domaine du développement économique, se rattache à une compétence transférée de plein droit à la communauté urbaine de Grand Poitiers et qu'aucune autre compétence dévolue à la commune ne justifie son intervention à ladite société coopérative ;
- la commune ne démontre pas l'insuffisance ou la carence de l'initiative privée en matière de fourniture de produits alimentaires aux habitants de la commune ni l'intérêt public communal auquel son intervention répondrait ; en outre, la coopérative a pour mission de

contribuer au développement d'une filière agricole locale ; la commune ne peut donc valablement en appeler à sa clause générale de compétence ; le projet alimentaire territorial ne peut être regardé comme une compétence en tant que telle puisqu'il s'agit de coordination des acteurs publics ; la restauration collective qui est un débouché de l'action de la coopérative ne permet pas davantage de justifier d'une compétence de la commune ;

- le principe d'exclusivité fait obstacle à ce que la commune de Poitiers souscrive au capital de la SCIC et en adoptant la délibération contestée, la commune a ainsi empiété sur le champ de compétence de la communauté urbaine ; l'objet de la coopérative consiste à contribuer au développement d'une filière agricole locale afin de valoriser la qualité des produits et les pratiques concourant à la transition écologique et de permettre la relocalisation alimentaire pour assurer la promotion des circuits courts ; il s'agit là d'une action de développement économique au sens où l'entend la jurisprudence ;

- assurer la promotion et la valorisation des productions locales et favoriser le développement des circuits courts relèvent d'une action de développement économique ; la commune se prévaut d'actions qui ne sont en réalité que des conséquences ou des modalités de réalisation de l'objet de la coopérative qui est le développement économique ;

- la délibération en litige méconnaît l'article 19 septies de la loi du 10 septembre 1947, en ce que ni la délibération, ni les statuts de la société coopérative qui y sont annexés ne démontrent que cette société respecterait les catégories d'associés imposées et le plafond de 50% de capital détenu par les personnes publiques ; ni la délibération en litige ni les statuts de la coopérative ne démontrent que la société coopérative associerait au moins ces trois catégories d'associés ; de même, il n'est pas établi que la commune participerait en tant que personne qui bénéficie à titre gratuit ou onéreux des activités de la coopérative.

Par des mémoires en défense enregistrés les 9 mars 2023, 6 octobre 2023 et un nouveau mémoire déposé le 15 janvier 2024 qui n'a pas été communiqué, la commune de Poitiers, représentée par la SELARL Itinéraires Avocats pris en la personne de Me Rey, conclut au rejet du déféré et à ce qu'une somme de 3 000 euros soit mise à la charge de l'Etat sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que les moyens ne sont pas fondés.

La clôture de l'instruction a été fixée au 15 janvier 2024 à 12 h par ordonnance du 13 décembre 2023.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- le code général des collectivités territoriales ;
- la loi n°47-1775 du 10 septembre 1947 portant statut de la coopération ;
- 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. Cristille, président ;
- les conclusions de Mme Bréjeon, rapporteure publique ;
- les observations de M. Aupetit, représentant le préfet de la Vienne ;
- les observations Me Rey, représentant la commune de Poitiers.

Une note en délibéré produite par le préfet de la Vienne a été enregistrée le 8 mars 2024.

Considérant ce qui suit :

1. Le conseil municipal de Poitiers a autorisé la maire de Poitiers par une délibération du 27 juin 2022 à solliciter l'admission de la ville à la société coopérative d'intérêt collectif (SCIC) dénommée « Ceinture Verte Grand Poitiers », lors de son assemblée générale constituante. Le conseil municipal a également décidé la participation de la ville au capital social de la SCIC par la souscription de 300 parts sociales de 100 euros chacune et, enfin, a autorisé la maire à signer les statuts de la société. Cette délibération précise notamment que l'objet de la SCIC sera « *de contribuer au développement d'une filière agricole locale qui valorise la qualité des produits et les pratiques concourant à la transition écologique du territoire* ». La délibération en cause, transmise le 4 juillet 2022 au préfet de la Vienne dans le cadre du contrôle de légalité, a fait l'objet d'un recours gracieux du préfet du 12 août 2022, reçu le 17 du même mois, au motif que la commune ne disposerait d'aucune compétence à laquelle sa participation à la société coopérative « Ceinture verte Grand Poitiers » pourrait être rattachée dès lors que la compétence économique est désormais exercée, à titre obligatoire et exclusif, par la communauté urbaine de Grand Poitiers. Le 5 octobre 2022, la maire de Poitiers a rejeté le recours gracieux du préfet et refusé de retirer la délibération en cause. Le préfet de la Vienne a saisi le tribunal administratif de Poitiers d'un déféré sur le fondement de l'article L. 2131-6 du code général des collectivités territoriales en demandant l'annulation de la délibération du 27 juin 2022, ensemble la décision de la maire du 5 octobre 2022 rejetant son recours gracieux.

Sur le cadre du litige :

2. Aux termes de l'article L. 2253-1 du code général des collectivités territoriales : « *Sont exclues, sauf autorisation prévue par décret en Conseil d'Etat, toutes participations d'une commune dans le capital d'une société commerciale et de tout autre organisme à but lucratif n'ayant pas pour objet d'exploiter les services communaux ou des activités d'intérêt général dans les conditions prévues à l'article L. 2253-2. (...)* »

3. L'article 19 quinquies de la loi du 10 septembre 1947 portant statut de la coopération modifiée énonce que les sociétés coopératives d'intérêt collectif sont des sociétés anonymes ou des sociétés à responsabilité limitée à capital variable régies, sous réserve des dispositions de la présente loi, par le code de commerce et qu'elles ont pour objet la production ou la fourniture de biens et de services d'intérêt collectif, qui présentent un caractère d'utilité sociale. Selon l'article 19 sexies de cette loi : « *Les tiers non sociétaires peuvent bénéficier des produits et services de la société coopérative d'intérêt collectif.* ». Enfin, aux termes de l'article 19 septies de ladite loi : « *Peut être associé d'une société coopérative d'intérêt collectif toute personne physique ou morale qui contribue par tout moyen à l'activité de la coopérative, notamment toute personne productrice de biens ou de services, tout salarié de la coopérative, toute personne qui bénéficie habituellement, à titre gratuit ou onéreux, des activités de la coopérative, toute personne physique souhaitant participer bénévolement à son activité ou toute personne publique. La société coopérative d'intérêt collectif comprend au moins trois catégories d'associés, parmi lesquelles figurent obligatoirement les personnes qui bénéficient habituellement, à titre gratuit ou onéreux, des activités de la coopérative et les salariés ou, en l'absence de personnes salariées au sein de la société, les producteurs de biens ou de services de la coopérative. (...). Les collectivités territoriales, leurs groupements et les établissements*

publics territoriaux peuvent détenir ensemble jusqu'à 50 % du capital de chacune des sociétés coopératives d'intérêt collectif. Ils peuvent, en leur qualité d'associés, prendre part aux modifications de capital ou allouer des avances en compte courant d'associés aux sociétés coopératives d'intérêt collectif dans les conditions définies à l'article L. 1522-5 du code général des collectivités territoriales. L'incorporation de ces avances au capital de ces sociétés, de même que la participation des collectivités territoriales et de leurs groupements aux modifications affectant le capital desdites sociétés, sont réalisées dans le respect du plafond mentionné au présent alinéa. ».

4. Il résulte des dispositions précitées que par dérogation au principe posé par l'article L. 2253-1 du code général des collectivités territoriales, qui interdit, notamment aux communes, toute prise de participation dans le capital d'une société commerciale, les collectivités territoriales et leurs établissements publics peuvent être associés au sein d'une SCIC et que la loi du 10 septembre 1947 susmentionnée autorise les collectivités et leurs groupements à prendre des participations au capital d'une SCIC pour autant que leur participation totale n'excède pas 50 % du capital de la SCIC.

5. Cependant, d'une part, aux termes de l'article L. 5215-19 du code général des collectivités territoriales : « *Le conseil de la communauté urbaine règle par ses délibérations les affaires qui sont de la compétence de la communauté urbaine* ». Aux termes de l'article L. 5215-20 du même code : « *I. – La communauté urbaine exerce de plein droit, au lieu et place des communes membres, les compétences suivantes : 1° En matière de développement et d'aménagement économique, social et culturel de l'espace communautaire : a) Création, aménagement, entretien et gestion de zones d'activité industrielle, commerciale, tertiaire, artisanale, touristique, portuaire ou aéroportuaire ; b) Actions de développement économique ; c) Construction ou aménagement, entretien, gestion et animation d'équipements, de réseaux d'équipements ou d'établissements culturels, socioculturels, socio-éducatifs, sportifs, lorsqu'ils sont d'intérêt communautaire (...)* ». Les actions de développement économique visées par l'article L. 5215-20 du code précité sont les actions qui ont pour objet et pour but le développement économique. Des décisions ne sauraient être regardées comme de telles actions au seul motif qu'elles ont des retombées économiques.

6. D'autre part, aux termes de l'article L. 2121-29 du code général des collectivités territoriales : « *le conseil municipal règle par ses délibérations les affaires de la commune (...)* ». Ces dispositions habilent le conseil municipal à statuer sur toutes les questions d'intérêt public communal, sous réserve qu'elles ne soient pas dévolues par la loi à l'Etat ou à d'autres personnes publiques.

Sur le déferé :

7. Le préfet de la Vienne soutient, en premier lieu, que la délibération attaquée est entachée d'une incompétence matérielle. Il fait valoir à titre principal à cet effet que l'objet social de la SCIC dénommée « Ceinture Verte Grand Poitiers », qui est de « *contribuer au développement d'une filière agricole locale qui valorise la qualité des produits et les pratiques concourant à la transition écologique du territoire* », ne se rattache qu'à une compétence de développement économique qui est exercée à titre obligatoire et exclusif par la communauté urbaine de Grand Poitiers au profit de laquelle la commune de Poitiers s'est dessaisie volontairement et intégralement et dont elle est par ailleurs membre. Ainsi, selon le préfet, la délibération en litige a empiété sur une matière dévolue à la communauté urbaine et la commune n'a pu, sans méconnaître le principe d'exclusivité, décider d'entrer conjointement avec cet établissement public au capital de la société coopérative.

8. Le préambule des statuts de la SCIC précise que : « La Ceinture Verte a pour but de développer un modèle de ferme de proximité qui accroisse le revenu disponible moyen des exploitants. Il s'agit de répondre à une attente sociétale forte et de retisser le lien entre producteurs et consommateurs. Ce nouveau modèle d'exploitation s'inscrit dans l'ambition alimentaire du territoire (proximité, fraîcheur, qualité). L'ensemble concourt au renforcement de l'attractivité du territoire. L'objectif premier est de permettre l'installation de nouveaux agriculteurs en maraîchage diversifié en leur assurant les conditions pour atteindre un revenu disponible accru, dans le cadre d'un modèle économique équilibré, tout en valorisant la qualité des produits et en encourageant les pratiques agroécologiques (notamment au travers de la certification AB). ». L'article 3 des statuts de la SCIC prévoit ainsi qu'elle a pour objet notamment la participation à la structuration de la filière alimentaire locale et au développement des circuits courts sur le territoire, rapprochant les producteurs et les consommateurs, notamment à destination de la restauration collective. Par suite, si l'activité de la SCIC entre dans le domaine des « actions de développement économique » que la communauté urbaine de Grand Poitiers est seule compétente pour exercer en vertu du 2° du I de l'article L. 5215-20-1 du code général des collectivités territoriales, en ce qu'elle se fixe pour objectif de contribuer au développement d'une filière agricole, la création de cette société coopérative, qui a pour objet en vertu de la loi la production ou la fourniture de biens et de services d'intérêt collectif, s'inscrit dans le cadre d'un projet plus global, n'ayant pas qu'un caractère économique, mais également un caractère d'utilité sociale, tenant en l'espèce à favoriser une offre de produits bios et locaux en circuit court, au bénéfice notamment de la restauration collective locale.

9. Il ressort des pièces du dossier que l'activité de la SCIC devrait faciliter le respect par la commune de Poitiers des prescriptions de la loi du 30 octobre 2018, dite « Loi ÉGalim », qui impose aux collectivités territoriales gestionnaires de restaurants collectifs de proposer une part au moins égale à 50 % de produits « durables ». En outre, elle favorisera la mise en œuvre des actions prévues par le projet alimentaire territorial voté par le conseil communautaire de Grand Poitiers et approuvé par une délibération du 6 décembre 2021 du conseil municipal de la ville de Poitiers, notamment celle tenant à l'augmentation de la part de denrées alimentaires biologiques et locales dans les approvisionnements afin d'atteindre progressivement 100% de produits biologiques dans le cadre de la restauration collective de Poitiers. Ainsi, eu égard à l'intérêt public communal que comporte la constitution de la SCIC dénommée « Ceinture Verte Grand Poitiers », la commune de Poitiers a pu légalement, sans méconnaître la compétence d'attribution exclusive de la communauté urbaine de Grand Poitiers en matière de développement économique, décider d'en devenir associée à ses côtés et d'y prendre une participation. Dès lors, le moyen tiré de l'incompétence matérielle de la commune de Poitiers ne peut qu'être écarté.

10. Le préfet soutient, en second lieu, que la délibération du 27 juin 2022 méconnaît l'article 19 septies de la loi du 10 septembre 1947 précitée, en ce que ni la délibération, ni les statuts de la société coopérative qui y sont annexés ne démontrent que cette société respecterait les catégories d'associés imposées par ces dispositions ainsi que le plafond de 50% de capital détenu par les personnes publiques. Toutefois, aucune disposition n'impose que la délibération par laquelle l'organe délibérant d'une collectivité autorise son pouvoir exécutif à solliciter l'admission de la collectivité lors de l'assemblée générale constitutive d'une telle société et par laquelle il décide de prendre une participation au capital de cette société, indique les catégories d'associés de la société, ni même les parts de capital social. De plus, les statuts annexés à la délibération litigieuse sont des statuts « prévisionnels » dès lors que l'ensemble des sociétaires n'étaient pas encore connus et que cette délibération a seulement autorisé la maire à solliciter l'admission de la commune lors de l'assemblée générale constitutive de la société coopérative, qui n'était en tout état de cause pas encore constituée, et dont les membres et leurs participations ne pouvaient être présumés. Dès lors, le moyen tiré de la méconnaissance de l'article 19 septies de la loi du 10 septembre 1947 doit aussi être écarté.

11. Il résulte de tout ce qui précède que le déféré du préfet de la Vienne doit être rejeté.

Sur les frais liés au litige :

12. Il n'y a pas lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de l'Etat la somme que demande la commune de Poitiers au titre des frais exposés par elle et non compris dans les dépens.

D E C I D E :

Article 1^{er} : Le déféré du préfet de la Vienne est rejeté.

Article 2 : Les conclusions présentées par la commune de Poitiers au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 3 : Le présent jugement sera notifié au préfet de la Vienne et à la commune de Poitiers.

Délibéré après l'audience publique du 29 février 2024 à laquelle siégeaient :

M. Cristille, président,
Mme Thévenet-Bréchet, première conseillère,
Mme Gibson-Théry, première conseillère.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 25 mars 2024

Le président-rapporteur,

L'assesseure la plus ancienne

Signé

Signé

P. CRISTILLE

A. THEVENET-BRECHOT

La greffière,

Signé

N. COLLET

La République mande et ordonne au préfet de la Vienne en ce qui le concerne ou à tous commissaires 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.

Pour expédition conforme,
Pour le greffier en chef,
La greffière,

N. COLLET