

Rubrique de jurisprudence du Tribunal administratif de Poitiers – 25 mai 2024

Commentaire sous TA Poitiers, 25 mars 2024, n°2203057, préfet de la Vienne

Hugo Fourez-Loof, Doctorant contractuel à l'Université de Poitiers

Alors qu'à l'Assemblée nationale la « *remise en cause de l'intercommunalité actuelle, qui ne doit plus être un espace de mutualisation forcée* », semble unanime¹, le jugement du 25 mars 2024 rendu par le Tribunal administratif de Poitiers vient une nouvelle fois démontrer la complexité du partage des compétences entre les communes et l'intercommunalité dont elles sont membres. Le litige, qui opposait la commune de Poitiers au préfet de la Vienne, était relatif à la question de la compétence du conseil municipal de Poitiers pour adopter une délibération l'autorisant à solliciter sa participation à une société coopérative d'intérêt collectif [SCIC]. Le préfet considérait en effet que la commune avait, en adoptant la délibération litigieuse, agi dans le champ de compétence appartenant à la communauté urbaine Grand Poitiers, EPCI dont est membre la commune de Poitiers.

En l'espèce, c'est par une délibération du 27 juin 2022 que le conseil municipal de Poitiers avait autorisé la maire de la commune à solliciter l'admission de la ville à la SCIC « Ceinture Verte Grand Poitiers » lors de son assemblée générale constituante. Par la même délibération, le conseil municipal a également autorisé la participation de la commune de Poitiers au capital de la société et la signature de ses statuts par la maire. Quelques jours auparavant, le conseil communautaire de Grand Poitiers avait, par une délibération similaire, autorisé l'admission de l'EPCI à la SCIC et sa participation au capital social de cette dernière². Le préfet de la Vienne contestait la légalité de cette décision au regard de deux moyens principaux. Il soutenait d'abord que la commune n'était pas matériellement compétente pour prendre part à une SCIC dont l'objet relèverait uniquement du domaine du développement économique car cette compétence est dévolue de plein droit à l'EPCI dont elle est membre. Il soutenait également que la délibération litigieuse ne fournissait aucune garantie quant au respect de la forme imposée aux SCIC par la loi du 10 septembre 1947 modifiée portant statut de la coopération ce qui entachait également l'acte d'illégalité. Le préfet de la Vienne a formé, le 12 août 2022, un recours gracieux auprès de la maire de Poitiers. Par une décision du 5 octobre 2022, cette dernière l'a rejeté. C'est donc par la voie du déféré préfectoral que le préfet de la Vienne a demandé au Tribunal administratif de Poitiers d'annuler la délibération litigieuse du 27 juin 2022 et la décision de rejet du 5 octobre 2022.

La question posée au Tribunal administratif de Poitiers était donc principalement celle de la compétence matérielle du conseil municipal de Poitiers pour adopter la délibération autorisant la participation de la commune à la SCIC « Ceinture Verte Grand Poitiers ». Derrière cette question se

¹ H. PAULIAT, « Quel nouvel acte de décentralisation ? les positions des groupes politiques de l'Assemblée nationale », JCP A 2024, n°17, act. 239.

² R. BRÉJEON, « De la compétence d'une commune pour participer au capital d'une société coopérative intervenant dans le champ du développement économique », JCP A 2024, n°17, 2119, Conclusions sur TA Poitiers, 25 mars 2024, n°2203057, préfet de la Vienne.

dissimulait celle de la possibilité de mise en œuvre par la commune de sa clause générale de compétence. Afin d'utiliser cette dernière, la commune doit agir dans un domaine distinct de celui regroupant les compétences qui sont exclusivement dévolues à une autre collectivité territoriale ou à l'un de ses groupements et dans un intérêt public local.

Dans ce jugement, le Tribunal administratif conclut à la compétence du conseil municipal de Poitiers pour prendre la délibération litigieuse par la mise en œuvre de sa clause générale de compétence et il rejette, par conséquent, le déféré préfectoral. Bien que cela n'appelle pas d'autres commentaires, il faut relever que dans son raisonnement, le Tribunal administratif a rapidement écarté le second moyen du préfet qui tenait à l'absence de garantie de la forme légale de la SCIC. La délibération dont la légalité était questionnée ne faisait qu'autoriser la sollicitation de l'admission de la commune de Poitiers à la SCIC lors de l'assemblée générale constitutive de cette société. En effet, les statuts annexés à la délibération litigieuse n'étaient que « *prévisionnels* » et la société n'était en l'espèce « *pas encore constituée* ». Aucune disposition n'imposait alors à la collectivité d'indiquer dans la délibération litigieuse les catégories d'associés de la société ni la répartition des parts de capital social de chacun des associés (point 10).

Le Tribunal administratif de Poitiers apprécie, formellement, de façon classique, les conditions de mise en œuvre de la clause générale de compétence. Mais cette appréciation n'est classique que sur la forme. Le Tribunal administratif vérifie d'abord que la commune de Poitiers n'a pas empiété sur une compétence exclusivement dévolue à la communauté urbaine Grand Poitiers en adoptant la délibération litigieuse. Mais, pour ce faire, il précise dans son jugement les contours de la notion d'actions de développement économique **(I)**. Le Tribunal administratif de Poitiers vérifie ensuite l'existence d'un intérêt public communal dont la détermination est fondamentale pour juger de la légalité d'une délibération prise sur le fondement de la clause générale de compétence de la commune et autorisant cette dernière à intervenir sur le marché. L'existence d'un intérêt public communal y est alors déterminée de façon innovante : celui-ci réside, en l'espèce, dans l'aide apportée par la délibération à la mise en œuvre de politiques publiques prises dans l'intérêt des populations locales **(II)**. Il ressort de ce jugement que le juge administratif semble trancher en faveur d'une appréciation leste du cloisonnement entre les compétences de la commune et celles de l'EPCI dont elle est membre ainsi que de l'intérêt public local invoqué par la commune. Cette appréciation souple a pour vertu de ne pas limiter excessivement l'action de la commune en laissant une certaine marge de manœuvre à cet échelon décentralisé qui demeure celui qui est le plus proche de la population au niveau local.

I.- L'absence d'empiètement de la commune sur le domaine d'intervention de la communauté urbaine

Le préfet de la Vienne invoquait le moyen selon lequel l'objet de la SCIC « Ceinture Verte Grand Poitiers » relevait uniquement du domaine du développement économique, compétence de la communauté urbaine Grand Poitiers. Le Tribunal administratif indique dans un premier temps comment identifier une action qui relève de ce domaine au regard de son objet et de son but. L'addition de ces deux éléments permet au juge administratif d'apprécier au cas par cas si l'objectif poursuivi par une délibération s'inscrit dans le périmètre des actions de développement économique **(A)**. En appliquant concrètement ce principe, le juge affirme que l'objectif de la délibération, tel qu'il est motivé par la commune, ne rattache pas la délibération litigieuse qu'à un caractère strictement économique ; solliciter l'admission à la SCIC ne relève donc pas exclusivement du domaine du développement économique **(B)**.

A.- Des précisions apportées sur la notion d'actions de développement économique

Les « *actions de développement économique* » font partie, comme le rappelle le juge administratif (point 5), des compétences qui, en vertu de l'article L. 5215- 20 du code général des collectivités

territoriales [CGCT]³, sont exercées « *de plein droit* » par les communautés urbaines « *au lieu et place des communes membres* » qui les composent. Ces caractéristiques de l'exercice de plein droit et au lieu et place des communes par certains établissements publics font d'eux, d'après certains auteurs, des « *organes de substitution* » qui ont des compétences d'attribution⁴. Les EPCI sont donc soumis au principe d'exclusivité qui implique que les communes membres de ces EPCI sont dessaisies des compétences qui ont été transférées à ces derniers⁵. Ce principe d'exclusivité était d'ailleurs soulevé par le préfet dans son argumentation (point 7). Une commune appartenant à une communauté urbaine ne peut donc pas, en principe, agir dans le domaine du développement économique.

Le Conseil d'État a déjà été confronté à la question de l'identification des actions de développement économique visées par le CGCT dans le cadre des compétences des communautés urbaines⁶. Il y a répondu par un considérant de principe qui n'est ni précis ni explicite mais qui présente le mérite de ne pas circonscrire excessivement l'action communale par une interprétation trop stricte de cette compétence dévolue à la communauté urbaine dont elles sont, le cas échéant, membres. Le jugement du Tribunal administratif de Poitiers s'inscrit dans la volonté de réitérer cet effet bénéfique. Si le Conseil d'État avait rendu ce principe dans le cadre de l'article L. 5215- 20- 1 du CGCT, le Tribunal administratif de Poitiers le mobilise dans le cadre de l'article L. 5215- 20 du CGCT⁷ : « *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* » (point 5).

Ce considérant de principe détermine deux critères cumulatifs et nécessaires à la qualification des « *actions de développement économique* » telles que visées par le CGCT : l'objet de l'action et le but de l'action. C'est donc assez logiquement que les seules « *retombées économiques* » causées par une décision – elles pourraient, dans certains cas, être assimilables au but de l'action – ne suffisent pas à caractériser une action de développement économique. Toutefois, ces retombées constituent un indice menant à la reconnaissance par la juridiction administrative de telles actions dans le domaine du développement économique.

L'objet de la délibération s'appréciant de concert avec le but de cette dernière, l'ensemble formerait une sorte d'objectif auquel répond la délibération. La délibération est le moyen de concrétisation de cet objectif. En conséquence, l'objectif détermine le fondement sur lequel cette délibération a été adoptée. Le Tribunal administratif devait donc ensuite déterminer si, au vu des éléments fournis par la commune, la délibération litigieuse avait pour objectif d'agir dans le domaine du développement économique et empiétait alors sur les compétences dévolues à la communauté urbaine Grand Poitiers.

B.- L'appréciation concrète de l'objectif poursuivi par la délibération litigieuse

Parmi les délibérations adoptées entre l'échelon communal et l'échelon intercommunal, certaines d'entre elles peuvent avoir le même objet mais pas le même objectif. C'est le cas en l'espèce. La délibération du 24 juin 2022 adoptée par le conseil communautaire et celle du 27 juin 2022 adoptée

³ V. notamment art. L. 5215- 20 1° b).

⁴ Ch. HUGLO et P. FERRARI, Commentaire sous CE, Ass., 16 octobre 1970, n°71536, *Commune de Saint-Vallier*, JCP 1971, I, 16922.

⁵ CE, Ass., 16 octobre 1970, n°71536, *Commune de Saint-Vallier* : Lebon p. 583

⁶ CE, 4 mai 2012, n°336463, *Fédération de la libre pensée et d'action sociale du Rhône* : Lebon T. : « *Considérant, d'autre part, que les « actions de développement économique » mentionnées par les dispositions précitées de l'article L. 5215- 20- 1 du code général des collectivités territoriales sont les actions qui ont pour objet et pour but le développement économique ; que des décisions ne sauraient être regardées comme de telles actions au seul motif qu'elles ont des retombées économiques ;* ».

⁷ Cette transposition ne semble pas impliquer de réelles difficultés en ce que les deux articles visent les « *Compétences obligatoires* » (nom de la sous-section du CGCT dans laquelle ne sont placés que ces deux articles du CGCT) des communautés urbaines.

par le conseil municipal avaient toutes deux un objet similaire : autoriser la participation de l'échelon décentralisé qu'ils représentent respectivement à la SCIC « Ceinture Verte Grand Poitiers ».

Dans l'affaire commentée, le juge administratif devait justement déterminer quels caractères revêtait l'action communale à travers la délibération litigieuse. L'argumentation soulevée par le préfet, en l'espèce, résultait probablement d'une simple transposition à l'action communale de ce qu'il avait pu observer quelques jours plus tôt pour l'action communautaire. Si la communauté urbaine répondait à un objectif de développement économique en adoptant la délibération du 24 juin 2022, elle agissait légalement car la compétence de l'action dans le domaine du développement économique lui est dévolue par la loi. Or cela privait la commune de Poitiers, selon le préfet, d'entreprendre la même démarche : elle n'aurait pas pu solliciter sa participation à la SCIC en ce que, selon lui, une telle participation relevait « *uniquement du domaine du développement économique* ». Comme le précisait la rapporteure publique sur les conclusions de laquelle a été rendu le jugement : « *Encore faut-il, pour souscrire à ce raisonnement, que le seul objet de cette société se limite au seul champ du développement économique sans en excéder les contours et qu'aucune autre compétence dont dispose la commune ne lui permettrait d'y participer* »⁸.

Pour écarter ce moyen, le Tribunal administratif de Poitiers apprécie *in concreto* l'objectif poursuivi par la commune de Poitiers en adoptant la délibération litigieuse. L'objet social de la SCIC tel que précisé par cette délibération était « *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* » (point 1). Plusieurs éléments sont pris en compte par le juge, au titre desquels, notamment, différents articles du préambule des statuts de la SCIC démontrant le caractère d'utilité sociale de son objet en l'espèce et l'objet général attaché à la forme même de la SCIC en vertu de la loi⁹ (point 8). En l'espèce, la création de la SCIC « Ceinture Verte Grand Poitiers » s'inscrivait « *dans un projet plus global, n'ayant pas qu'un caractère économique, mais également un caractère d'utilité sociale* » (point 8). L'objectif de la délibération s'apprécie donc au cas par cas et permet de déterminer quelles compétences ont été mobilisées par la personne publique pour agir. Si la participation de la commune de Poitiers à la SCIC laissait probablement le préfet envisager des retombées économiques, la délibération litigieuse ne semble avoir eu ni pour objet ni pour but d'agir exclusivement – ni même à titre principal – au titre du développement économique (point 8). Une même action menée par différentes personnes publiques peut poursuivre différents objectifs en fonction des besoins auxquels elles veulent répondre en agissant. Ici, la commune de Poitiers n'a pas agi dans le cadre d'un projet de développement économique mais dans le cadre d'un projet revêtant un caractère d'utilité sociale. Il faut donc, comme le fait le Tribunal administratif dans le jugement commenté, s'abstenir de rattacher à une unique compétence une délibération qui pourrait avoir été adoptée sur des fondements multiples.

Le fait, pour une commune, de ne pas empiéter sur les compétences d'un autre échelon décentralisé ne suffit cependant pas à lui permettre de mobiliser sa clause générale de compétence. Il faut encore qu'elle démontre qu'elle agit en vue de la satisfaction d'un intérêt public local, ce que s'attache à vérifier le Tribunal administratif de Poitiers en l'espèce.

II.- L'existence d'un intérêt public communal

Le Conseil d'État a déjà eu l'occasion de préciser « *qu'hormis celles qui leur sont confiées pour le compte de l'État, les compétences dont disposent les collectivités territoriales ou leurs établissements publics de coopération s'exercent en vue de satisfaire un intérêt public local* »¹⁰. L'exercice de sa clause générale de compétence par une commune est soumis à l'identification d'un intérêt public local – communal, en l'occurrence – guidant son action, d'autant plus lorsque cette action l'amène à intervenir sur le marché. La présence d'un intérêt public communal est donc essentielle à la légalité de la délibération litigieuse. Il s'agit

⁸ R. BRÉJEON, *préc.*

⁹ Art. 19 quinquies al. 2 modifié de la loi n°47- 1775 du 10 septembre 1947 portant statut de la coopération : Les sociétés coopératives d'intérêt collectif « *ont pour objet la production ou la fourniture de biens et de services d'intérêt collectif, qui présentent un caractère d'utilité sociale* ».

¹⁰ CE, Ass., 30 décembre 2014, n°355563, *Société Armor SNC* : Lebon p. 433.

même d'un élément indispensable à la mise en œuvre du principe selon lequel les collectivités territoriales et leurs groupements peuvent être associés au sein d'une SCIC, que consacre le Tribunal administratif dans ce jugement **(A)**. Au-delà de cette importance fondamentale de la détermination d'un intérêt public communal, ce jugement est également remarquable en ce qu'il érige un nouveau critère, alternatif aux critères classiques, permettant de caractériser la présence d'un intérêt public local fondant l'adoption d'une délibération : l'aide apportée par celle-ci à la mise en œuvre de politiques publiques nationales et / ou locales **(B)**.

A.- Un élément indispensable à la participation d'une commune à toute forme de SCIC

Le préfet de la Vienne soulevait le moyen selon lequel « *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* ». Dans le jugement commenté, la présence avérée d'un intérêt public est des plus importante, elle l'est même à un double titre. En effet, il s'agit de la condition qui, s'additionnant à celle de l'action en dehors de compétences dévolues à une autre personne publique, détermine la légalité du recours d'une commune à sa clause générale de compétence. Plus encore, la délibération litigieuse a non seulement été adoptée sur le fondement de cette clause générale de compétence mais elle autorise la commune de Poitiers à intervenir sur le marché. Si cette intervention des personnes publiques sur le marché a longtemps été soumise à l'exigence d'une insuffisance ou d'une carence de l'initiative privée, elle n'est plus soumise, dans la limite de leurs compétences, qu'à la condition « *unique et générale* »¹¹ de la présence d'un intérêt public depuis un important arrêt rendu par le Conseil d'État en 2006¹². La présence d'un intérêt public demeure essentielle dans ce cadre en dehors des exceptions qui sont prévues par la loi.

Pour répondre à ce moyen, le Tribunal administratif de Poitiers commence par citer l'alinéa premier de l'article L. 2253- 1 du CGCT selon lequel, en principe, « *[s]ont exclues, sauf autorisation prévue par décret en Conseil d'État, 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* » (point 2). Le juge administratif s'attache ensuite à démontrer que les articles 19 quinquies à 19 septies, notamment, de la loi précitée du 10 septembre 1947 peuvent être interprétés comme posant une dérogation au principe précité issu de l'alinéa premier de l'article L. 2253- 1 du CGCT (points 3 et 4). Le Tribunal administratif consacre donc, dans des développements qui revêtent une portée générale, la dérogation à l'article L. 2253- 1 du CGCT selon laquelle « *les collectivités territoriales et leurs établissements publics peuvent être associés au sein d'une SCIC et [qu'il résulte des articles précités 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'exécède pas 50% du capital de la SCIC* » (point 4). Ce faisant, le Tribunal administratif de Poitiers omet de mentionner que si la loi peut être interprétée de façon à admettre qu'elle autorise une dérogation à l'article L. 2253- 1 précité, elle n'a pas entendu revenir sur la nécessité pour la collectivité la mettant en œuvre de justifier son action par un intérêt public local. S'il ne l'a pas mentionnée, le jugement montre que le Tribunal administratif de Poitiers n'a pas entendu faire disparaître la condition de l'intérêt public communal puisqu'il l'examine effectivement (voir *infra*).

De plus, ce principe dégagé par le Tribunal administratif de Poitiers peut apparaître comme une volonté implicite d'étendre le principe tiré du deuxième alinéa de l'article L. 2253- 1 du CGCT qui vise expressément la participation des communes et de leurs groupements aux SCIC « *dont l'objet est de fournir des services de transport* ». Ce deuxième alinéa se réfère directement, comme le fait en partie le Tribunal administratif (point 3), aux articles 19 quinquies et suivant de la loi de 1947 précitée. Cet alinéa pose expressément la limite selon laquelle les personnes publiques visées peuvent mettre en

¹¹ S. NICINSKI, *Droit public des affaires*, 9^e éd., 2023, LGDJ, Lextenso, Coll. Précis Domat, p.517 : Avec la précision selon laquelle « *La carence de l'initiative privée est désormais incluse dans l'intérêt public au même titre que d'autres facteurs* ».

¹² CE, Ass., 31 mai 2006, n°275531, *Ordre des avocats au barreau de Paris* : Lebon p. 272.

place la dérogation qu'il porte « *dès lors que cette participation [à la SCIC dont l'objet est de fournir des services de transport] est justifiée par un intérêt local* ». L'insertion de cet alinéa dans le CGCT résulte d'une modification de l'article L. 2253-1 du CGCT apportée par la loi n°2022-217 du 21 février 2022. Il ressort des travaux parlementaires que « *s'il est prévu dans l'article 19 des lois de la loi du 10 septembre 1947, la possibilité pour les collectivités territoriales et leurs groupements de prendre des parts sociales dans une SCIC, les conditions de cette prise de participation demeurent une zone d'insécurité juridique* », et que l'amendement présenté pour cet ajout visait « *ainsi à préciser ces conditions en matière de services de transport sans préjudice des dispositions s'appliquant de façon générale à la participation des collectivités et de leurs groupements aux SCIC* »¹³. Il en résulte que cet alinéa n'avait effectivement pas vocation à limiter la dérogation qu'il pose aux seules SCIC dont l'objet est de fournir des services de transport.

Par ce jugement, le Tribunal administratif de Poitiers s'inscrit implicitement dans le prolongement de la volonté du législateur en étendant possiblement ce deuxième alinéa de l'article L. 2253-1 du CGCT à toutes les formes de SCIC. Le juge administratif vérifie donc que la délibération, en l'espèce, était effectivement fondée sur un intérêt public communal.

B.- L'appréciation innovante de l'intérêt public communal à travers l'aide apportée par la délibération à la mise en œuvre de politiques publiques

Traditionnellement, l'intérêt public communal s'apprécie selon deux critères alternatifs lorsque celui-ci est recherché pour permettre à une commune de mettre en œuvre sa clause générale de compétence. Il peut être perçu dans le fait que la délibération du conseil municipal soit prise pour « *la satisfaction des besoins de la population locale* »¹⁴ ou pour suivre un « *objectif de développement local* »¹⁵ (généralement touristique ou économique). Lorsque la personne publique intervient sur le marché, l'intérêt public local justifiant son intervention peut être perçu comme la réponse à une insuffisance ou à une carence de l'initiative privée¹⁶.

En l'espèce, l'intérêt public local auquel répond la délibération litigieuse ne s'inscrit dans aucune des trois options présentées ci-dessus. Pour ce qui est de l'insuffisance ou de la carence de l'initiative privée, le préfet soulevait le fait que la commune de Poitiers ne démontrait ni insuffisance ni carence de ce type. Il semblerait qu'elle ne l'ait pas non plus démontré devant le Tribunal administratif puisque ce dernier ne le mobilise pas pour démontrer l'intérêt public communal. Pour ce qui est de l'objectif de développement local, celui-ci ne pouvait objectivement pas être touristique – il serait difficile de soutenir que la participation d'une commune à une SCIC ait pour objectif de favoriser le tourisme local – et démontrer un intérêt public local par un objectif de développement économique aurait équivalu à démontrer l'incompétence matérielle de la commune car cette dernière aurait, de fait, empiété sur la compétence de développement économique de la communauté urbaine (voir *supra*). Enfin, la participation de la commune de Poitiers à la SCIC ne répond pas non plus à la satisfaction des besoins de la population à moins de l'y lier très indirectement. En effet, la création de la SCIC « Ceinture Verte Grand Poitiers » s'inscrit dans le cadre d'un projet 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* » (point 8). Ce n'est donc pas directement la création de lieux de restauration collective qui est visée mais plutôt les produits qui seront servis dans ces lieux de restauration. La participation de la commune de Poitiers à la SCIC « Ceinture Verte » n'est pas indispensable à l'approvisionnement des lieux de restauration collective, elle ne répond donc pas à

¹³ Exposé sommaire de l'amendement n°3420 déposé par le Gouvernement le 2 décembre 2021, Projet de loi relatif à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale : <https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/amendements/4721/AN/3420> (consulté le 13/05/2024).

¹⁴ H. DE GAUDEMAR et E. UNTERMAIER-KERLEO, *Droit administratif*, 1^{re} éd., 2023, Dalloz, Coll. Séquences, p. 60 à 62.

¹⁵ *Ibidem* p. 62-63.

¹⁶ CE, Ass., 31 mai 2006, n°275531, *Ordre des avocats au barreau de Paris*, précité.

un besoin direct de la population qui serait constitué par la nécessité d'accès à des lieux de restauration collective.

Ce qui est innovant dans le jugement commenté est le fait que l'intérêt public communal tel qu'analysé par le Tribunal administratif réside dans un critère nouveau qui pourrait être exprimé ainsi : l'aide apportée à la mise en œuvre de politiques publiques nationales – adoptées dans l'intérêt des populations locales – et / ou locales. En l'occurrence, les politiques publiques utilisées pour démontrer l'existence de l'intérêt public communal sont à la fois nationales (« *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 »* ») et communautaires (favoriser « *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* ») (point 9). Cette innovation peut se comprendre par l'importance, pour les communes, d'avoir et de se donner les moyens d'appliquer et de respecter des objectifs fixés par le législateur ou par des actes réglementaires devenus définitifs. Cela se justifie en tout cas, au moins, pour l'échelon communal : comme cela a été rappelé précédemment, la commune reste l'échelon décentralisé le plus proche de la population locale et donc le plus à même de répondre à ses préoccupations et besoins sur le court et sur le long terme.

L'avenir dira si ce nouveau critère alternatif pour l'identification d'un intérêt public communal prospérera. Le cas échéant, la juridiction administrative devra poursuivre et développer l'effort jurisprudentiel amorcé par le Tribunal administratif de Poitiers afin d'en déterminer ses conditions de mise en œuvre. Faut-il limiter ce critère à la détermination d'un intérêt public communal ou pourra-t-il également justifier un intérêt public local à tout échelon décentralisé ? Quelles politiques publiques peuvent justifier l'existence d'un tel intérêt public ? Existe-t-il une intensité minimale d'aide apportée à la mise en œuvre d'une politique publique au niveau local pour justifier qu'une délibération soit fondée sur un tel intérêt public local ? Sans un tel encadrement, l'utilisation de ce critère pourrait conduire à des abus : la mise en œuvre d'une politique publique, au vu du périmètre de cette notion qui semble infiniment extensible¹⁷, pourrait sans doute être mobilisée pour justifier tout mais surtout – et là se trouve le risque – n'importe quel type d'intervention des personnes publiques sur le marché. Dans l'attente de ces précisions, l'intérêt public local devrait majoritairement rester apprécié, par la jurisprudence, au regard des critères classiques qui renvoient aux besoins de la population locale (qui pourraient résulter d'une insuffisance ou d'une carence de l'initiative privée) ou au développement du territoire local.

¹⁷ L. BOUSSAGUET, *Les politiques publiques*, 2020, Paris : Que sais-je ? – Humensis, p. 10 : « *les contours de la politique publique ne sont en rien un donné – d'où la difficulté de circonscrire précisément l'expression « politique publique » dans une définition unique et définitive.* ».