



MINISTÈRE DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE, DE LA  
RURALITÉ ET DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

Direction générale  
des collectivités locales

Paris, le 26 JAN. 2017

**Le Ministre de l'aménagement du territoire, de la  
ruralité et des collectivités territoriales**

à

**Mesdames et Messieurs les Préfets de région et de  
département**

NOTA ARCC1702552J

Objet : Instruction du Gouvernement relative à l'exercice du contrôle de légalité sur les actions des collectivités territoriales en matière de développement économique et d'aides aux entreprises

**La loi n°2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République, dite loi NOTRe, a fixé une nouvelle répartition des compétences en matière d'aides aux entreprises et d'interventions économiques des collectivités territoriales et de leurs groupements.**

Ces nouvelles règles sont entrées en vigueur le 1er janvier 2016. Hormis les conventions mentionnées au VI de l'article 133 de la loi précitée, les principales dispositions transitoires prévues pour accompagner l'évolution de ces compétences ont pris fin le 1er janvier 2017.

Il convient de veiller à ce que les actions économiques des collectivités et de leurs groupements s'inscrivent dans le cadre des dispositions prévues par la loi. Ces règles ont déjà été rappelées par la circulaire du 22 décembre 2015 relative à la nouvelle répartition des compétences en matière d'interventions économiques des collectivités territoriales et de leurs groupements (NOR : INTB1531125J). Une instruction complémentaire du 3 novembre 2016 a apporté les précisions nécessaires, d'une part, sur les possibilités de délégation de compétence entre catégories de collectivités territoriales pour les aides aux entreprises et, d'autre part, sur les aides à l'immobilier d'entreprise (NOR : ARCC16320283).

**Les actes des collectivités territoriales en matière de développement économique sont donc à inscrire au nombre des priorités du contrôle de légalité, au titre de l'accompagnement de la mise en œuvre d'une législation nouvelle.**

Vous vous assurerez particulièrement du respect des nouvelles dispositions en matière d'aides aux entreprises. Les interventions des différents niveaux de collectivités et groupements sont en effet désormais strictement délimitées.

De même, vous veillerez en priorité à la mise en conformité effective des structures de type agences de développement économique avec le nouveau cadre légal.

Les projets d'évolution des statuts des structures existantes sont à examiner avec attention. Il va de soi que les éventuels projets de création de structures nouvelles doivent être conformes à la loi.

Par ailleurs, il est nécessaire de s'assurer que les interventions menées par les collectivités via des syndicats, des SEM et des SPLA sont bien en conformité avec les dispositions de la loi NOTRe. Face aux difficultés éventuellement constatées, vous vous assurerez de la poursuite des négociations entre les collectivités anciennement et nouvellement compétentes. Le risque contentieux que le maintien de collectivités territoriales non compétentes fait peser sur les décisions prises par ces structures doit être rappelé aux collectivités et groupements actionnaires.

Le document ci-annexé présente les règles applicables en matière de contrôle de légalité de ces différents types de structures.

Afin d'appuyer les préfetures dans l'exercice du contrôle de légalité des actes des collectivités territoriales, en complément des outils disponibles sur l'intranet de la DGCL (notamment la foire aux questions sur les conséquences de la suppression de la clause de compétence générale), le pôle interrégional d'appui au contrôle de légalité (PIACL) est à votre disposition pour répondre à toute question que vous jugeriez utile sur une difficulté d'interprétation de la loi NOTRe.

En application de la circulaire du 25 janvier 2012 relative à la définition nationale des actes prioritaires en matière de contrôle de légalité (NOR : IOCB1202426C), **les préfetures sont chargées de transmettre annuellement, au plus tard le 30 juin, un document de synthèse résumant la stratégie de contrôle et les résultats obtenus.** A cette occasion, il est demandé un point spécifique sur le développement économique. Une synthèse nationale des observations sera réalisée afin de diffuser les bonnes pratiques.



Jean-Michel BAYLET

## **ANNEXE**

### **1- Les structures de type “agences de développement économique” ou “comités d’expansion”**

En application du V de l’article 2 de la loi NOTRe, les conseils départementaux ont pu maintenir le financement des organismes qu’ils avaient créés antérieurement ou auxquels ils participaient pour concourir au développement économique jusqu’au 31 décembre 2016.

L’objectif de cette disposition était de donner un délai suffisant aux départements et aux régions pour statuer sur le devenir et le mode de financement de ces agences, qui ne peuvent plus être financées par le département depuis le 1er janvier 2017.

Durant l’année 2016, les régions devaient organiser un débat en conférence territoriale d’action publique (CTAP) sur l’évolution de ces organismes.

Si le résultat de la concertation consiste à faire évoluer les missions ou les statuts de tels organismes, ceux-ci devront désormais respecter la nouvelle répartition des compétences. Un simple changement de nom ou de périmètre géographique ne peut permettre à une collectivité de se maintenir. En particulier, les interventions du département en faveur du développement économique dont le fondement légal était la clause de compétence générale ne sont plus possibles depuis l’entrée en vigueur de la loi NOTRe (c’est-à-dire le 9 août 2015).

### **2- Les syndicats mixtes ayant pour objet le développement économique**

Les collectivités doivent se retirer des syndicats mixtes chargés uniquement d’intervenir dans un domaine qui ne relève plus de leur compétence.

En application de l’article L. 5721-6-3 du CGCT, le département peut être autorisé par le représentant de l’Etat à se retirer d’un syndicat mixte si, à la suite d’une modification de la réglementation, de la situation de cette collectivité au regard de cette réglementation ou de ses compétences, sa participation au syndicat mixte est devenue sans objet. Le département doit volontairement lancer la procédure de retrait en saisissant le préfet compétent qui prononcera le retrait du département, dès lors que sa participation au syndicat mixte n’est pas reconnue par la loi.

Cette démarche de retrait du syndicat est nécessaire car le maintien du département implique qu’il contribue financièrement au budget du syndicat alors qu’il ne dispose d’aucune compétence en la matière et que ses représentants votent sur des sujets qui ne relèvent pas de la compétence du département. Dans une telle circonstance, les décisions du comité syndical seraient illégales de même que celles du département dans sa relation à ce syndicat.

### **3- L'actionnariat des sociétés d'économie mixte locales (SEML) et des sociétés publiques locales (SPL) et des sociétés publiques locales d'aménagement (SPLA)**

#### *Les entreprises publiques locales (EPL) déjà existantes*

En application du VII de l'article 133 de la loi NOTRe, le département actionnaire d'une SEML ou d'une SPLA dont l'objet social relève d'une compétence qu'il ne détient plus, notamment dans le domaine du développement économique, peut continuer à participer au capital de ces sociétés à condition qu'il cède, à la collectivité ou au groupement compétent, plus des deux-tiers des parts qu'il détenait antérieurement.

En matière de développement économique, la date limite de cette cession de parts était fixée au 31 décembre 2016.

Les sociétés publiques locales (SPL) n'étant pas visées par le VII de l'article 133 précité, la présence du département au capital n'est plus autorisée et il appartient au département actionnaire d'une SPL, dont l'objet social s'inscrit dans le cadre d'une compétence qu'il ne détient plus, de se retirer du capital de cette SPL.

La mise en œuvre de la cession des parts de capital détenues par les départements nécessite donc un dialogue entre les collectivités territoriales et les groupements de collectivités concernés. Dans le silence des textes, la cession des titres est réputée être à titre onéreux et le prix de cession résulte d'un accord entre cédant et cessionnaire.

Si aucune collectivité territoriale ou groupement de collectivités territoriales compétent n'a acquis les actions du département au sein de la SEML ou de la SPL(A) dans le délai imparti, avant le 31 décembre 2016, chacune des délibérations du conseil départemental relative à cette société peut être considérée comme juridiquement fragile et susceptible de contentieux.

Dès lors que la société est constituée pour un objet social unique, l'absence de rachat des parts sociales du département pourrait conduire à l'application de l'article 1844-7-2° du code civil, au motif que l'objet social de celle-ci ne peut être réalisé en vertu d'une disposition législative ou réglementaire.

#### *Les créations d'EPL*

La faculté donnée au département de conserver des parts de capital de sociétés créées antérieurement à la loi NOTRe ne saurait lui permettre de créer ou de participer au capital de nouvelles SEML, SPL ou SPLA dont l'objet social correspondrait à une compétence attribuée à un autre niveau de collectivité territoriale ou groupement en matière de développement économique.

En application des articles L. 1521-1 et L. 1531-1 du CGCT et L. 327-1 du code de l'urbanisme, la création de telles sociétés par les collectivités et leurs groupements ne peut se faire que dans le cadre des compétences qui leur sont reconnues par la loi. Le champ d'action de ces sociétés est encadré par les mêmes règles que celles qui régissent les interventions économiques des collectivités territoriales et de leurs groupements.

La jurisprudence administrative est venue préciser ce point :

- Dans le cadre de la création d'une SPL, un arrêt de la cour administrative d'appel de Nantes du 19 septembre 2014 précise que : « la participation d'une commune et d'un établissement public de coopération intercommunale à une société publique locale, (...) n'est possible que lorsque l'objet social de celle-ci se rapporte à une compétence partagée ; que dans l'hypothèse où une commune ou un établissement public de coopération intercommunale n'exerçait pas l'une des compétences sur laquelle porte l'objet social de la société lorsque cette dernière a été créée, les mêmes dispositions font obstacle à ce qu'il en soit actionnaire ».
- Plus récemment, la cour administrative de Lyon a précisé, dans un arrêt du 4 octobre 2016 relatif à la participation d'un syndicat mixte à une SPL, qu'il résulte des dispositions de l'article L. 1531-1 du CGCT et des règles qui s'imposent à une telle société pour garantir la relation de quasi-régie entre elle et ses actionnaires, « que la création d'une société publique locale par des collectivités territoriales ou des groupements de collectivités a pour objet de leur permettre d'assurer conjointement l'exécution d'une mission de service public qui leur est commune tout en dérogeant aux règles de la commande publique (...) ; qu'il s'ensuit qu'elles font obstacle à ce qu'une telle personne publique puisse être actionnaire d'une société publique locale dont la partie prépondérante des missions outrepasserait son domaine de compétence ».

L'article L. 1521-1 du CGCT relatif aux SEML encadrant de la même façon l'intervention des collectivités, ces jurisprudences sont susceptibles de s'appliquer aux SEML. S'agissant des SPL et des SPLA, une approche prudente calquée sur la logique retenue par la cour administrative d'appel de Nantes est à privilégier, compte tenu de leur spécificité par rapport aux SEML en raison de leur relation de quasi-régie avec les collectivités et groupements actionnaires.

L'objet social de ces sociétés doit ainsi être défini de manière suffisamment précise afin que le lien avec les compétences de chacun des membres de la société puisse être établi. A cet égard, la « solidarité territoriale » n'est pas une compétence générale en tant que telle qui permettrait de déroger à la répartition des compétences en matière d'aides aux entreprises. L'action du département en matière de solidarité territoriale renvoie en effet à des dispositions spécifiques du CGCT dans sa réaction issue de la loi NOTRe et rappelées par la circulaire du 22 décembre 2015 .

L'objet social mentionné dans les statuts de ces sociétés doit donc être examiné avec attention.

### *Rappels sur le contrôle de légalité sur les SEML et les SPL(A)*

D'une part, le contrôle de légalité de droit commun porte :

- sur les délibérations des collectivités territoriales décidant la création d'une telle société, fixant le montant de leur participation au capital social, et approuvant les statuts de la société ;
- sur les délibérations portant sur les relations entre la société et les collectivités territoriales ;
- sur les marchés et contrats éventuellement conclus entre les collectivités territoriales et la société.
- sur les marchés passés par la SEML au nom et pour le compte d'une collectivité publique, il s'agit d'un contrat administratif susceptible de faire l'objet d'une déféré .

En application de l'article L. 1524-1 du CGCT, les projets de modifications portant sur l'objet social de la société, la composition du capital ou les structures des organes dirigeants sont annexés à la délibération préalable de l'assemblée délibérante de la collectivité territoriale ou du groupement actionnaire qui est transmise au représentant de l'Etat et soumise au contrôle de légalité.

Pour permettre ce contrôle, les collectivités sont tenues d'accompagner la transmission des actes soumis à cette obligation des pièces annexes nécessaires pour en apprécier la portée et la légalité . A défaut, le préfet peut demander la transmission de ces pièces, dans le délai de deux mois suivant la réception de l'acte transmis (cette demande interrompt le délai de recours contentieux).

D'autre part, s'exerce un contrôle spécifique : l'article L.1524-1 du CGCT donne au préfet un droit d'information en organisant une procédure de transmission obligatoire de certains actes des SEML. Le même dispositif est applicable aux SPL(A).

Doivent être communiquées au représentant de l'Etat les délibérations du conseil d'administration ou de surveillance, accompagnées des rapports établis en vue de leur adoption, ainsi que les décisions des assemblées générales ordinaires et extraordinaires et des pièces qui s'y rapportent. Les contrats de concession d'aménagement visés à l'article L. 1523-2 du CGCT sont également transmis au préfet, tout comme les comptes annuels (budget, compte de résultat et annexe), ainsi que le rapport général et le rapport spécial sur ces comptes établis annuellement par le commissaire aux comptes.

Si le représentant de l'Etat estime qu'une délibération du conseil d'administration, du conseil de surveillance ou des assemblées générales d'une société est de nature à augmenter gravement la charge financière d'une ou plusieurs collectivités territoriales ou de leurs groupements actionnaires, il saisit dans le délai d'un mois, à compter de la date de réception, la chambre régionale des comptes en application de l'article L. 1524-2 du CGCT.