

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF  
DE LIMOGES**

**N° 2001015**

---

**REPUBLIQUE FRANÇAISE**

**PRÉFECTURE DE LA HAUTE-VIENNE**

---

**AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS**

Mme Lisa Bollon  
Rapporteure

---

Le Tribunal administratif de Limoges

Mme Clara Passerieux  
Rapporteure publique

---

(2<sup>ème</sup> chambre)

Audience du 2 septembre 2021  
Décision du 23 septembre 2021

---

135-03-01-03-02  
C+

Vu la procédure suivante :

Par un déféré, enregistré le 29 juillet 2020, le préfet de la Haute-Vienne demande au tribunal d'annuler la délibération en date du 5 mai 2020 par laquelle la commission permanente du conseil départemental de la Haute-Vienne a créé un dispositif d'aides financières aux entreprises de la Haute-Vienne afin de financer le versement d'avances pour celles exerçant une activité économique particulièrement touchée par les conséquences économiques, financières et sociales de la propagation de l'épidémie de Covid-19 et des mesures prises pour en limiter la propagation, a confié la gestion d'un fonds de 500 000 euros à l'association interconsulaire à cette fin et a autorisé le président à signer une convention avec cette association, ainsi que toute pièce nécessaire à son exécution, ainsi que la décision en date du 15 juin 2020 par laquelle le président du conseil départemental de la Haute-Vienne a rejeté son recours gracieux.

Il soutient que la délibération contestée a été prise par une autorité incompétente dès lors que les conseils départementaux ne sont pas compétents en matière d'interventions économiques de droit commun. Ils ne sont plus compétents que dans les domaines que la loi leur attribue et ils ne peuvent ainsi attribuer d'aides aux entreprises que dans les cas expressément visés par la loi et non à un ensemble d'entreprises sans distinction de secteur d'activités, ce qui est l'objet de la délibération attaquée.

Par un mémoire en défense, enregistré le 15 janvier 2021, le conseil départemental de la Haute-Vienne conclut au rejet de la requête comme non fondée.

Il soutient que la délibération est légale dès lors qu'elle a été prise dans le cadre de circonstances exceptionnelles.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- le code général des collectivités territoriales ;
- 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 Mme Bollon,
- les conclusions de Mme Passerieux, rapporteure publique,
- et les observations de Mme G..., Mme T... et Mme A..., représentant le préfet de la Haute-Vienne, et de M. C... représentant le conseil départemental de la Haute-Vienne.

Considérant ce qui suit :

Sur la légalité de la délibération attaquée :

1. D'une part, aux termes de l'article L. 3211-1 du code général des collectivités territoriales : « *Le conseil départemental règle par ses délibérations les affaires du département dans les domaines de compétences que la loi lui attribue. (...)* ». Aux termes de l'article L. 1511-2 du code général des collectivités territoriales : « *I. – Sous réserve des articles L. 1511-3, L. 1511-7 et L. 1511-8, du titre V du livre II de la deuxième partie et du titre III du livre II de la troisième partie, le conseil régional est seul compétent pour définir les régimes d'aides et pour décider de l'octroi des aides aux entreprises dans la région. Dans le cadre d'une convention passée avec la région, la métropole de Lyon, les communes et leurs groupements peuvent participer au financement des aides et des régimes d'aides mis en place par la région. / Ces aides revêtent la forme de prestations de services, de subventions, de bonifications d'intérêts, de prêts et d'avances remboursables, à taux nul ou à des conditions plus favorables que les conditions du marché. / Le conseil régional peut déléguer l'octroi de tout ou partie des aides à la métropole de Lyon, aux communes et à leurs groupements, dans les conditions prévues à l'article L. 1111-8. Il peut déléguer la gestion de tout ou partie des aides à des établissements publics ou à la société mentionnée à l'article 6 de l'ordonnance n° 2005-722 du 29 juin 2005 relative à la Banque publique d'investissement. / Les aides accordées sur le fondement du présent I ont pour objet la création ou l'extension d'activités économiques. / II. – Lorsque la protection des intérêts économiques et sociaux de la population l'exige, le conseil régional peut accorder des aides à des entreprises en difficulté. Les modalités de versement des aides et les mesures qui en sont la contrepartie font l'objet d'une convention entre la région et l'entreprise. En cas de reprise de l'activité ou de retour à meilleure fortune, la convention peut prévoir le remboursement de tout ou partie des aides de la région. La métropole de Lyon, les communes et leurs groupements peuvent participer au financement des aides dans le cadre d'une convention passée avec la région.* ». Il résulte de ces dispositions que le conseil régional est seul compétent pour définir les régimes d'aides et pour décider de l'octroi de celles-ci aux entreprises d'une région, sans préjudice des compétences des départements en matière d'aides au titre de la solidarité territoriale, d'aides aux filières agricoles, forestières et halieutiques, d'aide à l'équipement rural et d'aides à l'immobilier d'entreprise, prévues par les articles L. 1111-10, L. 3232-1-2, L. 3231-1 et L. 1511-3 du code général des collectivités territoriales .

2. D'autre part, aux termes de l'article L. 1511-3 du code général des collectivités territoriales : « *Dans le respect de l'article L. 4251-17, les communes, la métropole de Lyon et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre sont seuls compétents pour définir les aides ou les régimes d'aides et décider de l'octroi de ces aides sur leur territoire en matière d'investissement immobilier des entreprises et de location de terrains ou d'immeubles. / Ces aides revêtent la forme de subventions, de rabais sur le prix de vente, de location ou de location-vente de terrains nus ou aménagés ou de bâtiments neufs ou rénovés, de prêts, d'avances remboursables ou de crédit-bail à des conditions plus favorables que celles du marché. Le montant des aides est calculé par référence aux conditions du marché, selon des règles de plafond et de zone déterminées par voie réglementaire. Ces aides donnent lieu à l'établissement d'une convention et sont versées soit directement à l'entreprise bénéficiaire, soit au maître d'ouvrage, public ou privé, qui en fait alors bénéficiaire intégralement l'entreprise. / (...) Les communes ou les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre peuvent, par voie de convention passée avec le département, lui déléguer la compétence d'octroi de tout ou partie des aides mentionnées au présent article.* ». De telles aides, dont l'octroi peut être dévolu au département par délégation d'un établissement public de coopération intercommunale, ne peuvent revêtir que la forme d'une aide à l'immobilier d'entreprise.

3. En l'espèce, la délibération attaquée en date du 5 mai 2020 de la commission permanente du conseil départemental de la Haute-Vienne a adopté des mesures de soutien aux entreprises afin de faire face à l'épidémie de Covid-19 par la création d'un fonds doté de 500 000 euros par le département ouvert à toute forme juridique d'entreprise rencontrant des besoins de financements spécifiquement nés de la baisse d'activité liée à l'épidémie de Covid-19. Ce dispositif, se matérialisant sous la forme d'avances remboursables, vise les entreprises employant moins de 10 salariés ayant leur siège ou leur établissement principal sur le territoire du département de la Haute-Vienne et pour lesquels l'établissement public de coopération intercommunale a délégué sa compétence d'octroi des aides en matière d'immobilier d'entreprises au département et appartenant aux secteurs considérés comme éligibles, à savoir : d'une part, l'ensemble des activités de productions industrielles ou artisanales ainsi que les activités de construction, génie civil et travaux de construction spécialisés, d'autre part, les activités artisanales ou commerciales : boulangerie/pâtisserie, boucherie/charcuterie, bar/restaurant/tabac/presse, magasins de détail alimentaire d'une surface de vente inférieure à 300 m<sup>2</sup>, entretien et réparation de matériel agricole et de petite motoculture si cette activité contribue pour 50% au moins à la formation du chiffre d'affaire hors taxes, coiffure et soins de beauté et enfin les activités touristiques. La délibération prévoit également que ce dispositif d'aide serait confié pour gestion par convention à l'association interconsulaire de la Haute-Vienne qui déterminerait le montant de l'avance consentie dans la limite de 6 000 euros par entreprise. Ainsi, en adoptant ce dispositif qui permet d'attribuer une aide économique à certaines entreprises qui n'a pas le caractère d'une aide à l'immobilier d'entreprise et dont l'octroi n'est en outre pas restreint aux compétences dévolues au département par la loi en matière d'aides économiques, la commission permanente du conseil départemental de la Haute-Vienne, a excédé son champ de compétence et est intervenue hors de ses domaines d'attribution.

#### Sur l'application de la théorie des circonstances exceptionnelles :

4. L'émergence d'un nouveau coronavirus, responsable de la maladie à Coronavirus 2019 ou Covid-19, de caractère pathogène et particulièrement contagieux, a été qualifiée d'urgence de santé publique de portée internationale par l'Organisation mondiale de la santé le

30 janvier 2020, puis de pandémie le 11 mars 2020. La propagation du virus sur le territoire français a conduit le ministre des solidarités et de la santé puis le Premier ministre à prendre, à compter du 4 mars 2020, des mesures de plus en plus strictes destinées à réduire les risques de contagion. Le législateur, par l'article 4 de la loi du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19, a déclaré l'état d'urgence sanitaire pour une durée de deux mois à compter du 24 mars 2020.

5. La situation rappelée au point précédent, qui a notamment entraîné un fort ralentissement de l'activité, voire la fermeture totale des établissements concernés par le dispositif d'aide litigieux, constitue un évènement grave et imprévu, qui persistait à la date de la délibération contestée. Toutefois, d'une part, le département de la Haute-Vienne avait la possibilité d'agir autrement que par la délibération contestée, par un abondement au fonds de solidarité national créé par l'ordonnance n° 2020-317 du 25 mars 2020 modifiée à destination des entreprises particulièrement touchées par les conséquences économiques, financières et sociales de la propagation de l'épidémie de Covid-19 et des mesures prises pour limiter cette propagation et d'autre part, il ne ressort pas des pièces du dossier que le dispositif litigieux, ait eu pour objet de cibler plus particulièrement des entreprises du département qui, en dépit des aides mentionnées ci-dessus, se seraient trouvées en très grande difficulté. Par suite, le département de la Haute-Vienne ne justifie pas de l'impossibilité pour lui d'agir autrement et ne peut se prévaloir de la théorie des circonstances exceptionnelles.

6. Il résulte de ce qui précède que le préfet de la Haute-Vienne est fondé à demander l'annulation de la délibération en date du 5 mai 2020 de la commission permanente du conseil départemental de la Haute-Vienne ainsi que la décision en date du 15 juin 2020 par laquelle le président du conseil départemental de la Haute-Vienne a rejeté son recours gracieux.

DECIDE :

Article 1<sup>er</sup> : La délibération en date du 5 mai 2020 de la commission permanente du conseil départemental de la Haute-Vienne et la décision en date du 15 juin 2020 sont annulées.

Article 2 : Le présent jugement sera notifié au préfet de la Haute-Vienne et au département de la Haute-Vienne.

Délibéré après l'audience du 2 septembre 2021 où siégeaient :

- Mme Mège, président,
- Mme Bollon, conseillère,
- Mme Benzaïd, conseillère.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 23 septembre 2021.

La rapporteure,

Le président,

L. BOLLON

C. MEGE

Le greffier,

M. GUICHON

La République mande et ordonne  
au préfet de la Haute-Vienne 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  
Pour expédition conforme  
Pour le Greffier en Chef  
Le Greffier

M. GUICHON