

Le 13 mai 2019

SUR LA REHABILITATION DE LA FRICHE DITE DES COMPTOIRS DU BISCUIT A SAINT-JEAN-D'ANGELY

La présente note a pour objet d'analyser les conséquences juridiques et financières d'un avenant par lequel la communauté de communes des Vals de Saintonge (ci-après « l'EPCI ») deviendrait partie à une convention opérationnelle conclue entre l'Etablissement public foncier de Poitou-Charentes (ci-après « l'EPF ») et la ville de Saint-Jean-d'Angély (ci-après « la Commune » ou « la Ville »).

A titre préalable, il convient de rappeler les éléments de fait et de droit portés à la connaissance du Cabinet DS Avocats :

- en janvier 2013, l'entreprise Brossard a fermé son site historique, dit des Comptoirs du Biscuit, situé 411 route de Niort à Saint-Jean-d'Angély sur une parcelle cadastrée AT n°24 d'une superficie de 5,5 hectares (ci-après « le Site »). Depuis cette date, ce site industriel est resté en friche ;
- dans le cadre de son projet Val Bio Ouest, la ville de Saint-Jean-d'Angély entend développer l'activité agroalimentaire « bio » sur son territoire pour agir en faveur du maintien et du développement de l'emploi, notamment en réhabilitant le foncier existant pour accueillir des projets de développement de la filière portés par des entreprises. Le site anciennement occupé par l'entreprise Brossard a été identifié comme pouvant faire l'objet d'une telle réhabilitation ;
- le 28 janvier 2015, une convention opérationnelle a été conclue entre la commune de Saint-Jean-d'Angély et l'Etablissement public foncier de Poitou-Charentes, conformément au Programme Pluriannuel d'Intervention 2014-2018 de l'EPF, portant sur le Site. La convention prévoit :
  - o une phase d'étude relative aux besoins fonciers, à l'identification de gisement foncier et à la réalisation de l'opération de réhabilitation ;
  - o l'acquisition foncière par l'EPF conditionnée par l'existence d'un projet cohérent et soutenable défini par la Ville puis les modalités de cession du Site.
- le 4 mai 2015, une convention cadre a été conclue entre la communauté de communes des Vals de Saintonge et l'EPF ayant pour objet de « *redynamiser les centres bourgs à travers la reconquête des logements vacants et des friches*

*économiques, la production de logements abordables et le développement de l'emploi, des équipements et services* ». Cette convention prévoit, pour chaque opération qui devra faire l'objet d'une convention opérationnelle, la réalisation par l'EPF d'études puis son intervention foncière ;

- le 2 juin 2016, un avenant n°1 à la convention opérationnelle a été signé entre la Ville et l'EPF. Cet avenant a pour objet d'instaurer un périmètre de réalisation sur la parcelle cadastrée AT n°24 confirmant ainsi la volonté d'acquisition du Site. L'avenant intègre également les évolutions affectant le Programme Pluriannuel d'Intervention (PPI) 2014-2018 de l'EPF ;
- le 5 mai 2017 a été adopté le décret n°2017-837 renommant l'EPF de Poitou-Charentes en EPF de Nouvelle-Aquitaine ;
- le 1<sup>er</sup> janvier 2018, le règlement d'intervention de l'EPF a été actualisé pour tenir compte du PPI 2018-2022. Ces conditions d'intervention ont été annexées à la convention opérationnelle et ratifiées par la Ville ;
- un projet d'avenant n°1 à la convention cadre conclue entre l'EPF et l'EPCI a été proposé à la signature de leurs présidents respectifs. Ce projet d'avenant a pour objet de proroger sa durée de validité au 31 décembre 2022 et de mettre en conformité la convention avec le PPI 2018-2022 ;
- un projet d'avenant n°2 à la convention opérationnelle conclue entre l'EPF et la Ville a été proposé afin de fixer le cadre de l'acquisition foncière, prolonger la durée de la convention et inclure l'EPCI en tant que partie à la convention.

C'est dans ce contexte, avant la signature de l'avenant n°2 par l'EPCI, que doivent être analysés les compétences respectives de la Ville et de l'EPCI en matière de développement économique au regard de l'objet de la convention opérationnelle (I) et les risques juridiques et financiers pour l'EPCI résultant de la signature de la convention opérationnelle (II).

\*

PLAN DE LA PRESENTE NOTE

- I. SUR LES COMPETENCES LOCALES EN MATIERE DE DEVELOPPEMENT ECONOMIQUE ..... 3
  - I.1 La compétence intercommunale en matière de développement économique ..... 3
  - I.2 La compétence communale en matière de développement économique ..... 4
- II. SUR L'OPPORTUNITE POUR L'EPCI DE DEVENIR PARTIE A LA CONVENTION OPERATIONNELLE ..... 7
  - II.1 Sur les obligations résultant de la convention cadre conclue entre l'EPCI et l'EPF7
  - II.2 Sur les risques propres à la convention opérationnelle conclue entre l'EPF et la Ville 9

I. SUR LES COMPETENCES LOCALES EN MATIERE DE DEVELOPPEMENT ECONOMIQUE

La convention opérationnelle s'inscrit dans une perspective de développement économique du territoire. Cette compétence est partagée entre l'EPCI (I.1) et la Ville (I.2).

I.1 La compétence intercommunale en matière de développement économique

Aux termes de l'article L. 5214-16 du code général des collectivités territoriales :

« I. – La communauté de communes exerce de plein droit au lieu et place des communes membres les compétences relevant de chacun des groupes suivants :

(...)

2° Actions de développement économique dans les conditions prévues à l'article L. 4251-17 ; création, aménagement, entretien et gestion de zones d'activité industrielle, commerciale, tertiaire, artisanale, touristique, portuaire ou aéroportuaire ; politique locale du commerce et soutien aux activités commerciales d'intérêt communautaire ; promotion du tourisme, dont la création d'offices de tourisme ; (... ) »

L'article L. 5214-16 du code général des collectivités territoriales, tel qu'il résulte notamment de la loi n°2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République, dite loi NOTRe, a eu pour effet de renforcer les compétences des EPCI en matière économique.

Ainsi, si auparavant leur intervention était limitée par la nécessité d'un intérêt communautaire, désormais, celle-ci est de plein droit dans le champ d'application défini par l'article précité.

En matière économique, la compétence ainsi communautarisée concerne :

- les aides accordées aux entreprises conformément au Schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation ;
- la création, aménagement, entretien et gestion de zones d'activités<sup>1</sup> industrielle, commerciale, tertiaire, artisanale, touristique portuaire ou aéroportuaire ;
- la politique locale du commerce et soutien aux activités commerciales d'intérêt communautaire ;
- la promotion du tourisme, dont la création d'offices de tourisme.

Cette approche large vise à éviter des situations de concurrence en matière de politique locale entre différentes communes voisines en transférant cette compétence à l'échelon intercommunal.

Dans ses statuts actualisés au 14 février 2018, la communauté de communes des Vals de Saintonge a intégré ces compétences obligatoires énumérées par la loi.

En l'espèce, le projet visé par la convention opérationnelle conclue entre la Ville et l'EPF a pour objet de permettre l'acquisition d'une friche industrielle en vue d'aménager un site susceptible d'accueillir des entreprises agroalimentaires.

Cette opération vise donc, à terme, à l'aménagement d'une zone d'activité industrielle et/ou artisanale et partant, entre bien dans le champ de compétences légales de la communauté de communes.

L'objet même de la convention justifie donc l'intervention de la communauté de commune en sa qualité de collectivité compétente en matière de création et d'aménagement de zones d'activité.

## I.2 La compétence communale en matière de développement économique

Si la communauté de communes est devenue compétente en principe en matière de création et d'aménagement de zone d'activité, ce transfert de compétence n'a pas pour effet de priver les communes membres de l'EPCI de capacités d'intervention en matière de développement économique.

---

<sup>1</sup> Il est cependant à noter que la notion de « zone d'activité » n'est définie ni par la loi, ni par la jurisprudence administrative (voir S. Dyens, *La compétence « développement économique » des EPCI : les points de vigilance*, AJCT, 2016 p.493).

En effet, la loi NOTRe, qui a supprimé la clause générale de compétence des départements et des régions, a entendu maintenir une telle clause concernant les communes.

Il résulte ainsi toujours de l'article L. 2121-29 du code général des collectivités territoriales que :

« Le conseil municipal règle par ses délibérations les affaires de la commune ».

La commune est compétente pour intervenir sur l'ensemble des affaires la concernant, sans que ses compétences ne soient limitativement énumérées. L'intervention de la commune doit être justifiée par un intérêt public local, apprécié au regard des besoins de la population<sup>2</sup>.

A ce titre, le juge administratif a déjà estimé par exemple que l'édification de bâtiments à usage industriel et commercial destinés à la location correspondait à un intérêt public local<sup>3</sup>.

L'action des communes peut être particulièrement étendue, quand bien même l'intercommunalité serait compétente en matière de développement économique. Les communes, comme le rappelle le Conseil d'Etat dans son Etude annuelle de 2015<sup>4</sup>, disposent de nombreux outils pour intervenir en matière de développement économique local :

- les aides, visées à l'article L. 1511-3 du code général des collectivités territoriales ;
- la gestion du domaine privé et public ;
- l'exercice d'activités économiques ;
- la gestion de services publics ;
- la compétence en matière d'urbanisme, lorsqu'elle n'est pas transférée à un EPCI.

L'action communale en matière de développement économique est cependant encadrée par les orientations résultant du Schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation et d'autre part par le respect des compétences transférées à l'EPCI, auxquelles elle ne doit pas faire concurrence.

<sup>2</sup> Conseil d'Etat, 22 novembre 2002, *Commune de Gennevilliers*, n°229192

<sup>3</sup> Tribunal administratif de Caen, 8 janvier 1980, *Société Gauthier*, Lebon 624

<sup>4</sup> Conseil d'Etat, *L'action économique des personnes publiques*, Etude annuelle, La documentation française, 2015

Concernant la gestion du domaine privé, l'article L. 3211-14 du code général de la propriété des personnes publiques dispose que :

« Les collectivités territoriales, leurs groupements et leurs établissements publics cèdent leurs immeubles ou leurs droits réels immobiliers, dans les conditions fixées par le code général des collectivités territoriales. »

L'article L. 2241-1 du code général des collectivités territoriales dispose que :

« Le conseil municipal délibère sur la gestion des biens et les opérations immobilières effectuées par la commune, sous réserve, s'il s'agit de biens appartenant à une section de commune, des dispositions des articles L. 2411-1 à L. 2411-19. »

Ainsi, outre la clause générale de compétence « maintenue », les communes sont également habilitées à gérer activement leur domaine privé.

En l'espèce, il résulte de la clause générale de compétence que la Ville de Saint-Jean-d'Angély est parfaitement compétente pour réaliser une opération d'acquisition de foncier **préalablement** à l'aménagement d'une zone d'activité.

Il est à noter que l'acquisition, à la fin du portage par l'EPF du bien, peut relever de la politique immobilière de la Ville et de la gestion de son domaine privé, tant que cette gestion est motivée par un intérêt public local, ce qui est à l'évidence le cas.

L'aménagement, après l'acquisition, d'une telle zone devra néanmoins s'effectuer sous l'égide de la communauté de communes compétente en la matière. En ce sens, l'intervention de la communauté de communes à la convention opérationnelle est préférable afin de sécuriser juridiquement le projet et préparer les modalités d'aménagement de la zone.

Cet aménagement, après la fin du portage du bien par l'EPF, pourra faire l'objet d'une convention opérationnelle avec la commune pour déterminer les conditions d'intervention de cette dernière.

**EN CONCLUSION GENERALE DU I**, IL CONVIENT DE RETENIR QUE :

- la communauté de communes est compétente de plein droit en matière de création et d'aménagement d'une zone d'activité industrielle et/ou artisanale ;

- les communes membres de l'EPCI restent néanmoins compétente en matière de développement économique du fait du maintien de la clause générale de compétence prévue par l'article L. 2121-29 du code général des collectivités territoriales et plus particulièrement en l'espèce, de la possibilité de gérer leur domaine privé ;
- à ce titre, si l'intervention de la commune dans le cadre de la convention opérationnelle conclue avec l'EPF est justifiée par un intérêt public local, la mise en œuvre opérationnelle de l'aménagement nécessite néanmoins l'intervention de la communauté de communes afin de s'assurer d'une absence de concurrence entre les interventions de l'EPCI et de la Ville.

La compétence partagée en matière de développement économique permet l'intervention conjointe de la Ville et de l'EPCI dans l'opération de valorisation du foncier existant sur le territoire de la ville de Saint-Jean-d'Angély. L'intervention de l'EPCI à la convention opérationnelle conclue entre la Ville et l'EPF doit néanmoins s'analyser au regard des obligations qui en résulteraient et des obligations existantes issues de la convention cadre.

## II. SUR L'OPPORTUNITE POUR L'EPCI DE DEVENIR PARTIE A LA CONVENTION OPERATIONNELLE

L'opportunité pour l'EPCI de devenir partie à la convention opérationnelle doit s'analyser tant au regard des modalités de collaboration existantes définies dans la convention cadre liant l'EPCI et l'EPF (II.1) qu'après analyse des risques propres à la convention opérationnelle (II.2).

### II.1 Sur les obligations résultant de la convention cadre conclue entre l'EPCI et l'EPF

La convention cadre conclue le 4 mai 2015 entre l'EPCI et l'EPF a pour objet de :

« redynamiser les centres bourgs à travers la reconquête des logements vacants et des friches économiques, la production de logements abordables et le développement de l'emploi, des équipements et services ».

Aux termes de l'article 4 de cette convention cadre :

« L'intervention foncière de l'EPF au titre de cette convention cadre s'effectuera par le biais de convention opérationnelles. Une convention opérationnelle est signée par l'EPF, une

commune de la Communauté de Communes et la Communauté de Communes ».

Un avenant n°1 à la convention cadre a pour objet de mettre en conformité la convention cadre avec le PPI 2018-2022 et de proroger la convention cadre jusqu'au 31 décembre 2022.

Il résulte ainsi de la convention cadre conclue entre l'EPCI et l'EPF qu'en principe, l'intervention foncière de l'EPF doit s'effectuer par le biais de la signature de conventions opérationnelles tripartites entre une ville, l'EPCI et l'EPF.

Ces conventions permettent l'intervention de l'EPF sur le territoire des communes membres de l'EPCI. Par exception, lorsque l'intérêt de l'intervention de l'EPF est purement communautaire, une convention bilatérale entre l'EPF et l'EPCI peut être conclue.

En l'espèce, la convention opérationnelle conclue entre la Ville et l'EPF est donc une convention bilatérale à laquelle l'EPCI n'est pas partie. Bien que cette convention ait été signée préalablement à la signature de la convention cadre entre l'EPCI et l'EPF, il résulte des termes de cette dernière et notamment de son article 4, que l'EPCI devrait y être partie, dans la mesure où ce projet entre bien dans le champ d'application de la convention cadre. En effet, la réhabilitation de la friche dite des Comptoirs du Biscuit correspond à la volonté conjointe de l'EPCI et de l'EPF redynamiser le centre bourg de Saint-Jean-d'Angély par le développement de l'emploi.

En outre, cette convention entre dans le champ des compétences légales de l'EPCI tel que déterminé par la loi et les statuts de l'établissement public, au titre de sa compétence de « *création, aménagement, entretien et gestion de zones d'activité industrielle, commerciale, tertiaire, artisanale* ».

A ce titre, et **sous réserve de l'adoption de l'avenant n°1 à la convention-cadre ayant pour effet d'en proroger les effets**, la volonté de l'EPCI de devenir partie à la convention opérationnelle conclue entre la Ville et l'EPF est conforme d'une part aux termes et conditions de la convention cadre et d'autre part, aux compétences de l'EPCI.

Au regard des stipulations de la convention cadre et des compétences légales de l'EPCI, son intervention serait même requise et de nature à sécuriser le projet. En effet, s'agissant d'une opération pouvant être considérée comme entrant dans son champ de compétence, l'EPCI pourra ainsi s'assurer de la cohérence de la politique menée pour le développement économique du territoire.

## II.2 Sur les risques propres à la convention opérationnelle conclue entre l'EPF et la Ville

La convention opérationnelle détermine les droits et obligations mis à la charge respectivement de l'EPF et de la Ville.

Plus particulièrement, il ressort de la convention opérationnelle en vigueur à ce jour que les obligations incombant à la Ville et ayant une incidence financière sont les suivantes :

- la Ville est tenue de rembourser le coût des études réalisés par l'EPF dans l'hypothèse où celui-ci ne pourrait être répercuté sur le prix de cession du Site (art. 2.1 de la convention) ;
- la Ville s'engage à racheter le Site au prix d'acquisition par l'EPF, majoré du coût des études et des frais de portage correspondant aux impôts et charges (art. 2.2 de la convention) ;
- la Ville garantit les emprunts contractés par l'EPF pour la réalisation de l'opération (art. 3 de la convention) ;
- la gestion du Site après acquisition par l'EPF est à la charge de la Collectivité, définie comme la Ville de Saint-Jean-d'Angély, qui est en a la jouissance (art. 10.1 de la convention) ;
- *« la collectivité doit réaliser trois ans après la cession un bilan pour démontrer que la réalisation du projet est effective dans les conditions prévues. Si les engagements n'ont pas été respectés, la collectivité est immédiatement redevable du remboursement des éventuelles minoration foncière et cofinancements d'études dont elle a bénéficié de la part de l'EPF. En sus, elle est immédiatement redevable du paiement de la différence (hors taxe) entre le montant hors taxe correspondant au calcul des frais du point 5. et les frais hors taxe effectivement supportés. Si la collectivité indique lors de la cession ne pas être en mesure d'assurer la réalisation du projet dans les conditions prévues, les montants susmentionnés sont directement inclus dans le prix de cession, pour solde de tout compte à ce sujet »* (art. 1.3 de l'avenant n°1) ;
- enfin, dans l'hypothèse où *« de sa propre initiative, la collectivité ne réalise pas sur des biens acquis un projet respectant les engagements définis dans la convention ou fait des biens revendus une utilisation incompatible avec ses engagements, elle est immédiatement redevable envers l'EPF, en sus du remboursement des frais d'actualisation et d'un éventuel remboursement de la minoration foncière perçue,*

*d'une pénalité fixée forfaitairement à 10% du prix de cession hors taxe de cette opération » (art.1.3 de l'avenant n°1).*

Il ressort du projet d'avenant n°2 à la convention opérationnelle et plus particulièrement de son article 2 que :

« Il est précisé qu'il n'est pas demandé à l'intercommunalité de participation financière, ni en études, ni en acquisition.

La garantie de rachat au terme de la durée de portage de la convention, en cas d'acquisition du foncier par l'EPF, reste portée par la commune de Saint-Jean d'Angély ».

En l'espèce, l'EPCI ne pourra donc pas être sollicité aux fins de participer financièrement tant concernant les études que l'acquisition, ces frais restant à la charge seule de la Ville.

En outre, l'EPCI ne sera pas tenue par la garantie du rachat, qui restera également à la seule charge de la commune de Saint-Jean-d'Angély.

Malgré l'absence de stipulation expresse en ce sens au sein de l'avenant n°2, il est également admis que seule la collectivité au sens de la convention, à savoir la commune de Saint-Jean-d'Angély, sera tenue de la gestion du site dont elle aura la jouissance.

Enfin, en cas de non réalisation du projet, il convient d'apprécier les stipulations de l'article 1.3 de l'avenant n°1 précité. Il ressort de cet article qu'en l'absence de réalisation du projet, les frais à verser relatif à la minoration foncière et aux frais de portage<sup>5</sup> seront dus en principe par la collectivité en ce qu'ils sont inclus dans le prix de cession.

Cette stipulation pourrait être clarifiée en identifiant clairement la « Collectivité » au sens de la convention comme la débitrice de cette obligation – rien n'interdisant qu'il s'agisse in fine de la Communauté de communes.

Il en va de même concernant l'hypothèse où l'opération n'était pas réalisée du fait de la collectivité, laquelle serait alors soumise au paiement d'une pénalité. En l'état, sans mention expresse de quelle « Collectivité » il s'agit au sens de la convention, la pénalité pourrait être considérée comme applicable à l'EPCI si ce dernier était la cause de la non-réalisation de l'opération.

Au regard de la volonté de l'EPCI de mettre en œuvre le projet prévu par la convention, une telle stipulation fait peser un risque très relatif sur l'EPCI.

---

<sup>5</sup> Ces frais correspondent au taux d'actualisation des dépenses foncières pour tenir compte de l'érosion monétaire.

En tout état de cause, l'EPCI devra donner son accord préalablement à l'acquisition du Site et préalablement à la mise en œuvre d'une éventuelle Déclaration d'utilité publique, puisque l'aménagement en est de sa compétence.

EN CONCLUSION GENERALE DU II, IL CONVIENT DE RETENIR QUE :

- la convention cadre conclue entre l'EPF et l'EPCI a pour objet de participer au développement économique par la réalisation d'opération de valorisation du foncier. La convention opérationnelle conclue entre la commune de Saint-Jean-d'Angély et l'EPF entre dans son champ d'application ;
- les risques identifiés sont limités par l'engagement de la Ville de prendre à sa charge les frais liés à l'opération et le rachat du bien. Ces engagements entrent dans les compétences de la ville ;
- les risques existants en cas de non-réalisation du projet sont essentiellement liés à l'hypothèse d'une absence de réalisation du projet du fait d'une partie. Il semblerait que la collectivité responsable de cet échec soit tenue du paiement de la pénalité.

\*

EN CONCLUSION GENERALE DE LA PRESENTE NOTE

- l'évolution des compétences consécutive à la loi NOTRe n'a pas eu pour effet de priver les communes de compétences en matière de développement économique. Celles-ci peuvent intervenir sur le fondement de la clause générale de compétence concernant tout sujet ayant un intérêt public local ;
- la ville de Saint-Jean-d'Angély et l'EPCI peuvent donc intervenir conjointement en matière de développement économique et ce, en partenariat avec l'EPF dans le cadre des conventions conclues. Pour l'EPCI, la convention opérationnelle s'inscrit pleinement dans le champ d'application de la convention cadre conclue avec l'EPF le 4 mai 2015, **sous réserve de l'adoption de l'avenant n°1 à cette convention en prorogeant la validité** ;
- l'intervention de l'EPCI est très encadrée par le projet d'avenant et se limite essentiellement à un caractère décisionnaire relatif au choix de réaliser l'opération et de mettre en œuvre une éventuelle procédure d'expropriation. Les coûts financiers restent à la charge de la Ville lors de la réalisation de l'opération ;
- en cas de non réalisation de l'opération *in fine*, l'obligation de rachat stipulée incombe à la Ville de Saint-Jean-d'Angély qui prendra à sa charge à ce titre les frais d'études et de portage engagés par l'EPF. Une pénalité pourrait éventuellement être appliquée à l'EPCI dans l'hypothèse où l'échec du projet lui serait imputable, sans que la rédaction actuelle de l'avenant n°1 à ce titre ne soit parfaitement explicite. Soit cette ambiguïté est voulue, soit sur ce point il convient de mentionner explicitement les modalités d'un partage de responsabilités ou la désignation de la collectivité qui entend endosser la responsabilité, étant bien entendu que quel que soit le partage éventuel, une responsabilité pour faute serait toujours susceptible d'être recherchée.