

MAINTIEN DES SERVICES EN MILIEU RURAL

PROBLEME

Du fait du phénomène de désertification et d'exode rural qui frappe certaines régions, des services de proximité offerts aux habitants des petites communes disparaissent progressivement. Sous certaines conditions, précisées de longue date par la jurisprudence administrative, les communes peuvent contribuer au maintien de ces services d'une double façon.

De même, depuis la loi de simplification du droit du 20 décembre 2007, les groupements de communes sont aujourd'hui autorisés à intervenir pour assurer le maintien de services nécessaires à la satisfaction des besoins nécessaires à la population, et ainsi accorder des aides publiques dans le cadre d'une convention (CGCT, art. L. 5111-4).

TEXTE

- Articles L.2251-3, L.1511-8 et R. 1511-44 du code général des collectivités territoriales
- Loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité
- Loi n° 2009-879 du 21 juillet 2009 portant réforme de l'hôpital et relative aux patients, à la santé et aux territoires
- Circulaire du 27 juillet 2010 portant lancement d'un plan d'équipement en maisons de santé en milieu rural

□ LA GESTION DIRECTE OU DELEGUEE DU SERVICE DEFAILLANT

Certaines activités peuvent être créées ou reprises par une commune en cas de carence de l'initiative privée mais leur création ne doit pas porter atteinte à la liberté d'entreprendre et notamment à certaines de ses composantes au premier rang desquelles figure la liberté du commerce et de l'industrie. Les règles présidant à cette possibilité offerte aux communes procèdent d'une construction jurisprudentielle assez sophistiquée dégagée par le Conseil d'Etat (depuis une soixantaine d'années) qui rend des décisions au cas par cas.

- Il existe tout d'abord des besoins collectifs pour la satisfaction desquels les communes peuvent intervenir en créant des services publics locaux, qui sont justifiés par leur nature même et dont la légalité n'est pas conditionnée par la carence ou l'insuffisance de l'initiative privée (en matière d'hygiène, de santé, de logement, de piscines...).

- Il existe, ensuite, des services publics communaux susceptibles de porter atteinte à la liberté du commerce et de l'industrie mais dont la création sous certaines conditions particulières est légale, par exemple parce que le service public apparaît comme un complément normal d'un service public existant (C.E., 18 décembre 1959, Delansorme : construction d'une station-service annexée à un parking municipal).

- Il reste, enfin, les services publics n'entrant dans aucune des deux hypothèses précédentes et qui, intervenant dans les domaines spécifiquement industriels et commerciaux, sont de nature à contrarier la liberté d'entreprendre, celle du commerce et de l'industrie, ou celle de la concurrence.

Depuis l'arrêt de la Chambre syndicale du commerce en détail de Nevers, en date du 30 mai 1930, le Conseil d'Etat estime que les entreprises ayant un caractère commercial, libéral ou industriel restent, en règle générale, réservées à l'initiative privée et que les communes ne peuvent ériger ces entreprises en services publics communaux que si, en raison de circonstances particulières de temps et de lieu, un intérêt public justifie leur intervention. Cet intérêt public exige la réunion de deux conditions : l'existence d'un besoin de la population, qu'il s'agisse de celle qui demeure en permanence dans la commune ou de celle qui s'y trouve momentanément (touristes, campeurs,...), dès lors que ce besoin possède un lien avec l'intérêt général, et l'absence de prise en charge convenable du besoin par l'initiative privée, ou que celle-ci soit absente, défailante ou insuffisante (quantitativement ou qualitativement).

Depuis 2006, le Conseil d'Etat n'impose plus une carence de l'initiative privée mais fait référence, plus largement à un « intérêt public, lequel peut notamment résulter de la carence de l'initiative privée » (CE, 31 mai 2006, *Ordre des avocats au barreau de Paris*, n°275531).

En 2010, le Conseil d'Etat a précisé que « *les personnes publiques sont chargées d'assurer les activités nécessaires à la réalisation des missions de service public dont elles sont investies et bénéficient à cette fin de prérogatives de puissance publique ; qu'en outre, si elles entendent,*

indépendamment de ces missions, prendre en charge une activité économique, elles ne peuvent légalement le faire que dans le respect tant de la liberté du commerce et de l'industrie que du droit de la concurrence ; qu'à cet égard, pour intervenir sur un marché, elles doivent, non seulement agir dans la limite de leurs compétences, mais également justifier d'un intérêt public, lequel peut résulter notamment de la carence de l'initiative privée ; qu'une fois admise dans son principe, une telle intervention ne doit pas se réaliser suivant des modalités telles qu'en raison de la situation particulière dans laquelle se trouverait cette personne publique par rapport aux autres opérateurs agissant sur le même marché, elle fausserait le libre jeu de la concurrence sur celui-ci » (CE, 3 mars 2010, Département de la Corrèze, n° 306911 : à propos d'un service de téléassistance pour les personnes âgées ou dépendantes, considéré légal même en présence d'une initiative privée).

Néanmoins, lorsqu'une Commune décide de mettre en œuvre le dispositif prévu par l'article L. 2251-3 du CGCT, qui prévoit expressément une condition de carence de l'initiative privée, le juge administratif exige cependant que la collectivité établisse la preuve de l'absence d'initiative privée (CAA Marseille, 30 juillet 2013, req. n°12MA02394).

Il lui appartient ainsi, dans ce cadre précis, de démontrer et de justifier dans sa délibération que le projet répond à une véritable carence privée, et non seulement qu'il existe un intérêt local à sa mise en œuvre.

Ont, par exemple, été jugées légales, les interventions communales suivantes :

- la création d'une boucherie municipale (C.E., 24 novembre 1933, Zénard : éloignement des commerçants privés et caractère élevé des prix pratiqués),
- la création d'un service municipal de consultations juridiques gratuit (C.E., 23 décembre 1970, commune de Montmagny),
- la création d'un bâtiment à usage de commerce d'alimentation, bar-restaurant (C.E., 25 juillet 1986, commune de Mercœur : l'unique hôtel-café-restaurant de la commune était en mauvais état d'entretien et son fonctionnement fréquemment interrompu),
- la fabrication de glace alimentaire (C.E., 4 octobre 1957, ville de Charleville),

- la création d'un cabinet dentaire municipal (C.E., 20 novembre 1964, ville de Nanterre : tous les dentistes de la ville pratiquaient les honoraires libres),
- la création d'un cinéma (C.E., 4 juillet 1969, Trouvé),
- la création d'un café-hôtel-restaurant dans un presbytère devenu vacant (T.A. Clermont-Ferrand, 21 octobre 1983, Tay : absence de commerce comparable sur la commune permettant d'offrir des repas et un hébergement pour les touristes nombreux visitant le château).

La reprise ou la création de l'activité par la commune peut être réalisée en gestion directe (régie) ou en gestion déléguée (exemple : un café-hôtel-restaurant peut être construit par la commune qui acquiert une licence de débit de boissons et sa gestion peut être confiée à une personne privée ; il en va de même pour un cinéma, un commerce d'alimentation...).

□ L'AIDE AU MAINTIEN OU A LA REPRISE D'UNE ACTIVITE

Depuis l'intervention de la loi d'amélioration de la décentralisation du 5 janvier 1988, les communes ne peuvent plus intervenir économiquement en faveur des entreprises en difficulté. L'article 9 de cette loi, qui a modifié le libellé de l'article 5 de la loi du 2 mars 1982, codifié à l'article L.2251-3 du code général des collectivités territoriales, prévoit que lorsque l'initiative privée est défaillante ou insuffisante pour assurer la création ou le maintien d'un service nécessaire à la satisfaction des besoins de la population en milieu rural ou dans une commune comprenant un ou plusieurs quartiers prioritaires de la politique de la ville, la commune peut confier la responsabilité de le créer ou de le gérer à une association régie par la loi du 1^{er} juillet 1901 relative au contrat d'association ou à toute personne ; elle peut aussi accorder des aides, sous réserve de la conclusion avec le bénéficiaire de l'aide d'une convention fixant les obligations de ce dernier. L'article L.2251-3 du code général des collectivités territoriales prévoyait déjà la faculté pour les communes d'accorder des aides ou de passer des conventions avec d'autres collectivités territoriales pour maintenir des services nécessaires à la satisfaction des besoins de la population en milieu rural ; la nouvelle rédaction de l'article introduit désormais la possibilité pour les communes de créer des services de première nécessité en cas de défaillance de l'initiative privée. La commune peut ainsi décider de confier la responsabilité de créer ou de gérer de tels services à une association régie par la loi du 1^{er} juillet 1901 ou à toute autre personne.

La nature des aides versées n'est, en l'espèce, pas définie par la loi du 23 février 2005. On peut donc conclure que la liberté de la collectivité territoriale est en l'espèce totale ; les aides versées à ce titre ne recouvrant pas nécessairement celles fixées aux articles L. 1511-2 et L. 1511-3 du CGCT.

A l'inverse, depuis la Loi n°2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République, « *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* ».

Les Communes ne peuvent donc plus verser des aides en dehors du cadre prévu par l'article L.2251-3 du CGCT, sauf à participer au financement des aides et des régimes d'aides mis en place par la région dans le cadre d'une convention passée avec celle-ci (CGCT, Art. L.1511-2).

Il est impératif de passer dans cette hypothèse une convention avec le bénéficiaire de l'aide, à peine de nullité de la délibération communale instaurant cette intervention (T.A. Grenoble, 23 mars 1983, COREP de Savoie contre la commune de St-Rémy-de-Maurienne).

La jurisprudence a toutefois posé des règles strictes d'intervention : ainsi, en raison de la cessation d'activité de commerçants, une commune, pour assurer le maintien de services (boucherie, charcuterie, alimentation générale) avait décidé d'acquérir les murs ou le fonds de commerce de magasins et de louer l'ensemble, après rénovation, à un nouvel exploitant. La délibération déferée par le préfet, a été annulée par le Tribunal administratif aux motifs que la commune comptait 5300 habitants et était limitrophe de La Rochelle à l'unité urbaine à laquelle elle appartenait, que le centre de la commune n'était distant que d'un kilomètre de sa partie urbanisée sur laquelle se trouvait un centre commercial, et que le centre de la commune était relié à la partie urbanisée (et donc au centre commercial) par une ligne de bus. En conséquence, le tribunal a estimé que la commune et son centre-bourg ne pouvaient être regardés comme situés en zone rurale, à supposer même que l'on puisse estimer que l'initiative privée était défailante (T.A. Poitiers, 9 octobre 1991, préfet de la Charente-Maritime contre commune de Lagord ; confirmé par C.E., 30 novembre 1994, commune de Lagord).

En revanche, il a été jugé, compte tenu de l'état du commerce local et des caractéristiques de la commune comptant 450 habitants et disposant d'un potentiel touristique, que l'initiative du conseil municipal, en décidant d'acquérir un café restaurant afin de le réaménager et de le louer à un exploitant chargé de maintenir le commerce, correspondait à un besoin de la population résidente et saisonnière et était justifié par un intérêt public communal (T.A. Rennes, 9 novembre 1994, Sévenou).

▣ CONSEILS

L'interventionnisme communal, sous forme notamment de gestion directe ou déléguée d'un service défaillant, doit rester en principe exceptionnel. Les communes doivent prendre garde à ce que leur intervention respecte les conditions précisées par la jurisprudence administrative (existence d'un besoin, carence de l'initiative privée, circonstances de temps et de lieu) et veiller à s'entourer préalablement des garanties juridiques nécessaires à la légalité de leur intervention.

Sur les modalités contractuelles applicables au maintien des services en milieu rural, voir fiches "location des biens communaux" et "délégation de service public".

▣ NOTA

La loi n° 2005-157 du 23 février 2005 a réaménagé les conditions dans lesquelles les communes ou leurs groupements peuvent favoriser l'accès aux services de santé (article L1511-8 du code général des collectivités territoriales). Les collectivités ou leurs groupements peuvent attribuer des aides destinées à favoriser l'installation ou le maintien de professionnels de santé dans les zones définies à l'article L.1434-7 du code de la santé publique et dans lesquelles est constaté un déficit en matière d'offre de soins. Une convention doit être passée entre la collectivité qui attribue l'aide, les organismes d'assurance maladie et les professionnels de santé intéressés. A cet effet, la circulaire du 27 juillet 2010 annonce la construction de 250 maisons de santé pluridisciplinaires sur la période 2010-2013, selon des schémas territoriaux établis en 2011. Des mesures transitoires sont instaurées, permettant, sous certaines conditions prévues dans le cahier des charges national des maisons de santé établi par le Ministre de la Santé, d'obtenir un financement de l'Etat.

La forme que ces aides peuvent prendre est fixée aux articles R.511-44 et suivants du CGCT. Elles peuvent consister en la prise en charge de frais d'investissement ou de fonctionnement liés à l'activité de soins, en la mise à disposition de locaux ou d'un logement, dans le versement d'une prime d'installation ou d'une prime d'exercice forfaitaire. Des aides aux étudiants en médecine peuvent également être versées afin d'inciter leur installation future sur le territoire de la Commune (Art. D.1511-52 et suivants).

Une Charte sur l'organisation de l'offre de services publics en milieu rural a été signée le 23 juin 2006 entre le Premier ministre, les représentants de l'Association des Maires de France et 15 grands opérateurs de services. La Charte engage ses signataires, lorsqu'ils envisageront de modifier l'offre des services à une approche « plus globale, initiée à l'échelon territorial pertinent » (élaboration d'un diagnostic des besoins et des offres, concertation entre les différents partenaires...).

Le décret n° 2007-1827 du 26 décembre 2007 donne la possibilité aux communes d'exercer un droit de préemption sur les cessions de fonds artisanaux, de commerce ou de baux commerciaux aliénés à titre onéreux (art. L. 214-1 et s. du Code de l'urbanisme). Ce pouvoir est soumis à plusieurs conditions que le Conseil municipal devra respecter à peine de nullité de la cession.

