Conseil d'État, 26 mai 2026, n° 495221

Conseil d'État | 3ème et 8ème chambres réunies | 26 mai 2026

Chronologie de l’affaire

Tribunal administratif - Nantes
2ème Chambre
01/03/2023
N° 2110252

Cour administrative d'appel - Nantes
4ème chambre
19/04/2024
N° 23NT01257

Conseil d'État
3ème et 8ème chambres réunies
26/05/2026
N° 495221

Vu la procédure suivante :

Le préfet de la Mayenne a déféré au tribunal administratif de Nantes la délibération du 6 mai 2021 par laquelle le conseil municipal de la commune de Congrier a décidé de souscrire au capital de la société CS Biogaz SAS à concurrence d’un montant de 17 250 euros et approuvé le versement d’une avance en compte-courant d’associé d’un montant de 32 750 euros, ainsi que la décision du 15 juillet 2021 par laquelle le maire a refusé de saisir le conseil municipal pour retirer cette délibération.

Par un jugement n° 2110252 du 1er mars 2023, le tribunal administratif de Nantes a annulé la délibération du conseil municipal de Congrier du 6 mai 2021 en tant qu’elle décide du versement d’une première avance en compte-courant d’associé, a annulé la décision du maire de la commune de Congrier du 15 juillet 2021 en tant qu’elle refuse d’inscrire à l’ordre du jour du conseil municipal la question du retrait de cette délibération dans la même mesure et a rejeté le surplus de la demande.

Par un arrêt n° 23NT01257 du 19 avril 2024, la cour administrative d'appel de Nantes a rejeté l’appel formé par le préfet de la Mayenne contre ce jugement en tant qu’il a rejeté le surplus de sa demande.

Par un pourvoi et trois autres mémoires, enregistrés les 17 juin 2024, 15 juillet et 23 octobre 2025 et 5 février 2026 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, le ministre de l’intérieur et des outre-mer demande au Conseil d'Etat :

1°) d’annuler cet arrêt ;

2°) réglant l’affaire au fond, de faire droit à l’appel du préfet de la Mayenne.

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu :

- le code général des collectivités territoriales ;

- le code de justice administrative ;

Après avoir entendu en séance publique :

- le rapport de Mme Cécile Isidoro, conseillère d'Etat,

- les conclusions de M. Thomas Pez-Lavergne, rapporteur public ;

La parole ayant été donnée, après les conclusions, à la SAS Boucard, Capron, Maman, avocat de la commune de Congrier ;

Vu les notes en délibéré, enregistrées les 11 et 12 mai 2026, présentées par la commune de Congrier ;

Considérant ce qui suit :

1. Il ressort des pièces du dossier soumis aux juges du fond que, par une délibération du 6 mai 2021, le conseil municipal de Congrier a décidé de souscrire au capital de la société CS Biogaz à concurrence d’un montant de 17 250 euros, de verser une première avance en compte-courant d’associé d’un montant de 32 750 euros et a autorisé le maire de la commune à signer tous documents en vue de la réalisation de cette souscription. Par courrier du 31 mai 2021, le préfet de la Mayenne a demandé au maire d’inviter le conseil municipal de la commune à retirer cette délibération. Par courrier du 15 juillet 2021, le maire a rejeté cette demande. Le préfet de la Mayenne a alors déféré au tribunal administratif de Nantes la délibération du 6 mai 2021 ainsi que la décision du maire du 15 juillet 2021 refusant de procéder au retrait de la délibération litigieuse. Par un jugement du 1er mars 2023, le tribunal administratif de Nantes a annulé la délibération du conseil municipal de Congrier du 6 mai 2021 en tant qu’elle décide du versement d’une première avance en compte-courant d’associé, a annulé la décision du maire de Congrier du 15 juillet 2021 en tant qu’elle refuse d’inscrire à l’ordre du jour du conseil municipal la question du retrait de cette délibération dans la même mesure et a rejeté le surplus du déféré. Par un arrêt du 19 avril 2024, la cour administrative d’appel de Nantes a rejeté l’appel formé par la préfète de la Mayenne contre ce jugement en tant qu’il a rejeté le surplus du déféré dirigé contre la décision de prise de participation au capital de la société. Le ministre de l’intérieur et des outre-mer se pourvoit en cassation contre cet arrêt.

2. Aux termes de l’article L. 5211-17 du code général des collectivités territoriales : « Les communes membres d’un établissement public de coopération intercommunale peuvent à tout moment transférer, en tout ou en partie, à ce dernier, certaines de leurs compétences dont le transfert n’est pas prévu par la loi ou par la décision institutive ainsi que les biens, équipements ou services publics nécessaires à leur exercice. / (…) Le transfert de compétences est prononcé par arrêté du ou des représentants de l’Etat dans le ou les départements intéressés. / Il entraîne de plein droit l’application à l’ensemble des biens, équipements et services publics nécessaires à leur exercice, ainsi qu’à l’ensemble des droits et obligations qui leur sont attachés à la date du transfert, des dispositions des trois premiers alinéas de l’article L. 1321-1, des deux premiers alinéas de l’article L. 1321-2 et des articles L. 1321-3, L. 1321-4 et L. 1321-5. (…). L’établissement public de coopération intercommunale est substitué de plein droit, à la date du transfert de compétences, aux communes qui le composent dans toutes leurs délibérations et tous leurs actes. (…) ».

3. Aux termes de l'article L. 2224-32 du même code, dans sa rédaction applicable à la délibération en litige : « Sous réserve de l'autorisation prévue à l'article 7 de la loi n° 2000-108 du 10 février 2000 (…), les communes, sur leur territoire, et les établissements publics de coopération, sur le territoire des communes qui en sont membres, peuvent (…) aménager, exploiter, faire aménager et faire exploiter dans les conditions prévues par le présent code toute nouvelle installation hydroélectrique, toute nouvelle installation utilisant les autres énergies renouvelables, toute nouvelle installation de valorisation énergétique des déchets ménagers ou assimilés mentionnés aux articles L. 2224-13 et L. 2224-14, ou toute nouvelle installation de cogénération ou de récupération d'énergie provenant d'installations visant l'alimentation d'un réseau de chaleur (…) lorsque ces nouvelles installations se traduisent par une économie d'énergie et une réduction des pollutions atmosphériques. (…) ». Aux termes de l'article L. 2253-1 du même code, dans sa rédaction applicable à cette même délibération : « Sont exclues, sauf autorisation prévue par décret en Conseil d'Etat, 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. / Par dérogation au premier alinéa, les communes et leurs groupements peuvent, par délibération de leurs organes délibérants, participer au capital d'une société anonyme ou d'une société par actions simplifiée dont l'objet social est la production d'énergies renouvelables par des installations situées sur leur territoire ou, pour une commune, sur le territoire d'une commune limitrophe ou, pour un groupement, sur le territoire d'un groupement limitrophe. L'acquisition de ces actions peut être réalisée au travers de la prise de participations au capital de sociétés commerciales ayant pour seul objet de détenir les actions au capital des sociétés mentionnées à la première phrase du premier alinéa. Les communes et leurs groupements peuvent consentir aux sociétés de production d'énergie renouvelable auxquelles ils participent directement des avances en compte courant au prix du marché et dans les conditions prévues à l'article L. 1522-5 du présent code (…) ».

4. Les dispositions citées au point précédent confient aux communes deux compétences distinctes, l'une régie par l'article L. 2224-32 du code général des collectivités territoriales, consistant en l'aménagement ou l'exploitation par la commune elle-même ou pour son compte de certaines installations de production d'énergie sur son territoire, l'autre régie par l'article L. 2253-1 du même code, consistant en un soutien économique, sous la forme d'une prise de participation au capital, à des sociétés commerciales dont l'objet social est la production d'énergies renouvelables par des installations situées sur leur territoire ou sur celui d'une commune limitrophe. Par suite, si le transfert par une commune de l'une ou de l'autre de ces compétences à un établissement public de coopération intercommunale implique qu'elle ne peut plus exercer elle-même cette compétence, il lui est loisible de ne transférer que l'une de ces compétences sans transférer l'autre.

5. Il résulte de ce qui précède qu'en jugeant que la circonstance que la compétence visée à l'article L. 2224-32 du code général des collectivités territoriales aurait été transférée au syndicat mixte « Territoires d'énergie de Mayenne » était sans incidence sur l'exercice, par la commune de Congrier membre de ce syndicat, de la compétence distincte définie par les dispositions de l'article L. 2253-1 du même code, la cour administrative d'appel n'a pas commis d'erreur de droit.

6. Toutefois, en retenant que la compétence régie par les dispositions de cet article L. 2253-1 n'avait pas été transférée au syndicat mixte, alors qu'aux termes de l'article 4 des statuts de ce syndicat, dans leur version résultant de l'arrêté préfectoral du 7 juillet 2020 en vigueur à la date de la délibération en litige, ce syndicat était autorisé à prendre des participations dans des sociétés commerciales dans les conditions prévues par le même article L. 2253-1, ce qui impliquait nécessairement que ses communes membres n'étaient alors plus compétentes pour prendre de telles participations, la cour a méconnu la portée de ces statuts.

7. Il résulte de ce qui précède que le ministre de l'intérieur et des outre-mer est fondé à demander l'annulation de l'arrêt qu'il attaque.

8. Il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de régler l'affaire au fond en application des dispositions de l'article L. 821-2 du code de justice administrative.

9. En premier lieu, pour demander l'annulation de la délibération décidant la prise de participation de la commune de Congrier au capital de la société CS Biogaz, le préfet de la Mayenne soutient qu'elle est intervenue dans une matière pour laquelle la compétence de la commune avait été transférée au syndicat mixte « Territoires d'énergie de Mayenne ». Par suite et contrairement à ce que soutient la commune, la circonstance que, postérieurement à cette délibération, ce syndicat mixte ait cédé à une société d'économie mixte les parts qu'il détenait dans le capital de la société CS Biogaz, et donc qu'il ait été mis fin à la situation où le syndicat et la commune étaient simultanément actionnaires de cette société, est sans incidence sur l'issue du litige.

10. En second lieu, il résulte de ce qui a été dit au point 6 que la commune de Congrier, ayant transféré au syndicat mixte « Territoires d'énergie de Mayenne » la compétence définie à l'article L. 2253-1 du code général des collectivités territoriales, n'était plus compétente, à la date de la délibération en litige, pour prendre une participation au capital d'une société commerciale sur le fondement de ces dispositions. Le préfet de la Mayenne est, par suite, fondé à soutenir que c'est à tort que, par le jugement attaqué, le tribunal administratif de Nantes a rejeté sa demande tendant à l'annulation de la délibération du 6 mai 2021 du conseil municipal de Congrier, en tant qu'elle a décidé de souscrire au capital de la société CS Biogaz, ainsi que de la décision du 15 juillet 2021 du maire de la commune refusant le retrait de cette délibération dans la même mesure.

11. Les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce que soit mise à la charge de l'Etat la somme que demande la commune de Congrier à ce titre, l'Etat n'étant pas la partie perdante dans la présente instance.

D E C I D E :

Article 1er : L'arrêt de la cour administrative d'appel de Nantes du 19 avril 2024 est annulé.

Article 2 : La délibération du 6 mai 2021 du conseil municipal de la commune de Congrier, en tant qu'elle décide la souscription au capital de la société CS Biogaz SAS, et la décision du 15 juillet 2021 du maire de la commune de Congrier refusant de saisir le conseil municipal pour retirer cette délibération dans la même mesure sont annulées.

Article 3 : Le jugement du 1er mars 2023 du tribunal administratif de Nantes est réformé en ce qu'il a de contraire à la présente décision.

Article 4 : Les conclusions de la commune de Congrier tendant à l'application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 5 : La présente décision sera notifiée au ministre de l'intérieur, à la ministre de l'aménagement du territoire et de la décentralisation et à la commune de Congrier.

Délibéré à l'issue de la séance du 11 mai 2026 où siégeaient : M. Jacques-Henri Stahl, président adjoint de la section du contentieux, présidant ; M. Stéphane Verclytte et Mme Emilie Bokdam-Tognetti, présidents de chambre ; Mme Nathalie Escaut, M. Jonathan Bosredon, M. Pierre Boussaroque, M. Philippe Ranquet, conseillers d'Etat ; Mme Muriel Deroc, maîtresse des requêtes et Mme Cécile Isidoro, conseillère d'Etat-rapporteure.

Rendu le 26 mai 2026.

Le président :

Signé : M. Jacques-Henri Stahl

La rapporteure :

Signé : Mme Cécile Isidoro

La secrétaire :

Signé : Mme Elsa Sarrazin