



UNIVERSITÉ DE NANTES

# L'ACTION PUBLIQUE EN MATIERE D'ALIMENTATION LOCALE

DANS LE DOMAINE DE LA PRODUCTION, TRANSFORMATION ET CONSOMMATION  
D'ALIMENTS LOCAUX

Analyse des champs de compétences de l'Etat et des collectivités territoriales.

Chloé Rochard

---

Sous la direction de Mr BODIGUEL Luc et Mr HUTEN Nicolas



© Séminaire « Vers une alimentation Locale et Responsable

M2 Droit de l'environnement et du développement durable  
2016-2017



## Sommaire

---

### **L'action publique en matière d'alimentation locale dans le domaine de la production, transformation et consommation d'aliments locaux**

#### **Introduction**

#### **Partie I – Les principes et outils généraux du droit des collectivités territoriales applicables en matière alimentaire :**

##### **A) Le principe de libre administration et la clause générale de compétence**

- 1) Libre administration.
- 2) La clause de compétence générale.
- 3) L'intérêt général.
- 4) Le service public.
- 5) Création d'un service public.

##### **B) La coopération entre collectivités territoriales, leurs établissements et les acteurs privés**

- 1) La coopération entre acteurs publics :
- 2) La coopération avec les acteurs du secteur privé :

#### **Partie II- Les compétences des collectivités territoriales à travers le prisme de l'alimentation locale :**

- A) Alimentation :**
- B) Développement économique :**
- C) Développement agricole :**
- D) Aménagement du territoire et Urbanisme :**
- E) Tourisme :**
- F) Education :**
- G) Déchets :**
- H) Voirie et transports :**

#### **Table des matières :**

#### **Bibliographie**

#### **Annexes**



## Introduction

---

En 2014, 71% des français préféraient acheter des produits locaux<sup>1</sup>. Depuis plusieurs décennies maintenant, les consommateurs sont de plus en plus attentifs à ce qu'ils mettent dans leurs assiettes. L'origine géographique des aliments fait partie des éléments déterminants dans la reconnexion des citoyens à leur alimentation. Ce n'est sans doute pas anodin si le premier atelier des Etats Généraux de l'alimentation<sup>2</sup>, organisés au cours de l'été-automne 2017, avait pour thème de mieux répondre aux attentes des consommateurs, notamment en termes d'ancrage territorial de l'alimentation.

Le contexte de crises économiques et sociales du monde agricole, de crises sanitaires liées à la production industrielle de denrées alimentaires, mais également de crise environnementale avec la menace de dérèglement climatique impactant possiblement les milieux agricoles, a donné à l'alimentation une place au centre des préoccupations de la société civile et des politiques publiques.

Se nourrir est vital. Si aujourd'hui peu ou plus personne ne meurt de faim en France, le fait de bien s'alimenter reste une préoccupation majeure aussi bien à l'échelle de la société que de l'individu. L'accès à une alimentation saine et de bonne qualité est encore trop inégal. On estime à environ 7 millions le nombre de français qui seraient en droit de recourir à l'aide alimentaire, mais tous ne le font pas<sup>3</sup>. L'alimentation est un fait complexe et multifonctionnel qui touche des domaines aussi diverses que variés. En effet, s'il est un lieu commun d'affirmer que l'on peut voter avec son porte-monnaie, cette idée trouve une application particulière dans le domaine de l'alimentation. Le choix d'acheter des aliments locaux permet notamment de relocaliser une production, de dynamiser un territoire, le valoriser économiquement et socialement, renforcer le lien et la proximité sociale avec les agriculteurs,

---

<sup>1</sup> Selon une étude du *Natural Marketing Institute*, Consommation : manger local partout en France 21/07/2014 <http://agriculture.gouv.fr/consommation-manger-local-partout-en-france>

<sup>2</sup> Communiqué du cabinet du Ministre de l'Agriculture, #EGalim : présidence des ateliers des États généraux de l'alimentation, <http://agriculture.gouv.fr/egalim-presidence-des-ateliers-des-etats-generaux-de-lalimentation>

<sup>3</sup> P. Ariès, Aide alimentaire ou service public de l'alimentation ?, *Campagnes solidaires* (mensuel de la Confédération paysanne), juin 2013 disponible en ligne <http://paularies.canalblog.com/>

augmenter la valeur ajoutée de la production alimentaire, atténuer les effets néfastes de la mondialisation sur les productions agricoles et sur la qualité des denrées alimentaires, diminuer la dépendance au pétrole, donner du sens aux aliments présents dans les assiettes, développer l'agriculture biologique, favoriser l'autonomie alimentaire d'un territoire, préserver l'environnement, etc.

S'il est dans l'air du temps de consommer localement, pour un ensemble de raisons ou simplement pour protéger sa santé, il en est de même du côté de la production. La Direction Régionale de l'Alimentation de l'Agriculture et de la Forêt (DRAAF) des Pays de La Loire a mené une étude en 2016 concernant l'approvisionnement de proximité en restauration collective<sup>4</sup>. Cette étude a montré que le choix d'orienter sa production vers de la vente de proximité dépend d'abord de conviction personnelle avant d'être orientée (dans l'ordre comme suit comme suit) par l'action des collectivités, les médias et enfin les organisations professionnelles agricoles. De plus, 72% des jeunes intéressés par une exploitation agricole souhaiteraient utiliser les circuits courts<sup>5</sup>.

L'agriculture locale en France, selon le dernier recensement agricole de 2010<sup>6</sup>, représente une exploitation sur cinq vendant en circuit court et 21% des exploitations qui vendent en vente directe ou avec un seul intermédiaire. En terme d'emplois, les circuits courts comptabiliseraient 30% de main d'œuvre en plus que dans l'agriculture conventionnelle, avec une utilisation de 20% de foncier en moins<sup>7</sup>. Il est difficile de faire fi de cet argument lorsque l'on sait qu'en France l'équivalent d'un département de surface agricole disparaît en moyenne tous les 7 ans du fait de l'urbanisation<sup>8</sup>.

Aussi, il n'existe pas de corrélation prouvée entre la protection de l'environnement et l'alimentation locale, cependant une plus grande proportion d'exploitants agricoles en agriculture biologique pratique la vente avec un nombre d'intermédiaires réduit, environ 50%, alors que le chiffre en conventionnel serait d'environ 20%<sup>9</sup>.

---

<sup>4</sup> Observatoire régional 2016 de l'approvisionnement de proximité en restauration collective : premier bilan-DRAAF PDL <http://draaf.pays-de-la-loire.agriculture.gouv.fr/Observatoire-regional-de-l>

<sup>5</sup> Sondage MRJC cité dans B. Allain, Rapport d'information sur les circuits courts et la relocalisation des filières agricoles et alimentaires (n° 2942), enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 7 juillet 2015

<sup>6</sup> <http://agreste.agriculture.gouv.fr/>

<sup>7</sup> Etude menée sur Rennes Métropole, InPACT, Propositions du collectif InPACT pour les systèmes alimentaires territorialisés, Audition à l'Assemblée nationale, Mission d'information sur les circuits courts et la relocalisation des filières agricoles et Alimentaires, 11 février 2015

<sup>8</sup> Un guide pour les élus et agents de collectivités territoriales, Agricultures biologique et développement local, FNAB, ONEMA, AMF, <http://www.devlocalbio.org/>

<sup>9</sup> *Ibidem*

Face à la prolifération des différents termes permettant de se référer à un ancrage territorialisé de l'alimentation, il convient de définir le concept. L'alimentation de proximité ou locale correspond à l'idée qu'une denrée alimentaire resterait dans un périmètre donné entre son lieu de production et son lieu de vente. Il n'existe aujourd'hui aucun consensus concernant le nombre de kilomètres qu'il conviendrait d'attribuer au delà duquel une production ne sera plus locale. Pour rappel, les circuits courts alimentaires correspondent à un mode de commercialisation des produits agricoles qui s'exerce par la vente directe du producteur au consommateur ou par la vente indirecte à condition qu'il n'y ait qu'un seul intermédiaire. Les circuits courts peuvent donc entrer dans la définition de l'alimentation locale, sans y être automatiquement intégrés. L'Agence De l'Environnement et de la Maîtrise de l'Energie (ADEME) a proposé un chiffrage variable en fonction de la production considérée. Ainsi, il a été considéré que pour des productions simples, comme par exemple les fruits et légumes, le périmètre à retenir était de 30 km et, pour des produits nécessitant une transformation, de 80km. Nous retiendrons qu'il s'agit de penser l'alimentation en terme de lien territorial entre une production, sa transformation et sa consommation et non en terme de nombre d'intermédiaire de la production du produit à sa consommation.

Depuis plusieurs années, un nombre croissant de politiques publiques prennent en comptes les enjeux liés à l'alimentation. En effet, si les missions essentielles de l'Etat, comme le dit Daniel NAIRAUD<sup>10</sup>, sont notamment celles d'éduquer, d'instruire, de protéger les individus, et d'aménager les conditions de leur liberté et bien que le choix des aliments soit un acte libre, il n'en reste pas moins qu'il est vital de se nourrir et que tous les hommes n'ont pas un accès égal à la nourriture. Dès lors, la question de l'intervention d'une autorité publique se pose.

Selon Daniel NAIRAUD, les premières politiques publiques liées à l'alimentation remontent à la moitié du XX<sup>ème</sup> siècle avec la mise de la Politique Agricole Commune (PAC) et celle d'un marché agricole commun au moyen du traité de Rome du 25 mars 1957. L'objectif premier de cette politique était de moderniser l'agriculture, augmenter la production agricole et ainsi réduire les couts. Un soutien à la production et aux marchés a été mis en place et il persiste de nos jours à travers le « 1<sup>er</sup> pilier » de la PAC<sup>11</sup>. Après les retombées positives de l'approvisionnement quantitatif de denrées alimentaires à l'issue de la mise en place de la

---

<sup>10</sup> D. Nairaud, « Alimentation –économie et politique alimentaires, enjeux de politiques publiques, Encyclopaedia Universalis, consulté le 6 juillet 2017 <http://www.universalis-edu.com/encyclopedie/alimentation-economie-et-politique-alimentaires-enjeux-politiques-publiques/>

<sup>11</sup> A la différence que l'aide à la production est aujourd'hui devenue l'aide au revenu. Règlement (UE) n°1307/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013 établissant les règles relatives aux paiements directs en faveur des agriculteurs au titre des régimes de soutien relevant de la politique agricole commune et abrogeant le règlement (CE) no 637/2008 du Conseil et le règlement (CE) no 73/2009 du Conseil

PAC, en 1999<sup>12</sup> elle se dote d'un autre pilier orienté vers le développement rural. Des préoccupations liées à la compétitivité et la multifonctionnalité de l'agriculture, la protection et promotion de l'environnement et le développement des territoires ruraux sont alors prises en compte.

Au cours de la décennie 1990, l'harmonisation communautaire continue dans le domaine sanitaire afin d'assurer la sécurité des denrées alimentaires, l'information du consommateur et notamment la loyauté des transactions commerciales. Deux nouveaux titres seront introduits dans le Traité Fondateur de l'Union Européenne (TFUE), la santé public et la protection des consommateurs. La France et les autres pays européens ont du faire face à des problématiques liées à la qualité des aliments. Cette même décennie a vu apparaître des scandales sanitaires d'un genre nouveau, tel que la tristement connue « vache folle », ainsi que les prémices d'une réflexion portée sur la qualité nutritionnelle des aliments<sup>13</sup>. A l'instar des autres crises qui lui succéderont, des dispositifs législatifs de sécurisation des denrées alimentaires verront le jour à chaque nouvelle crise sanitaire, afin de palier les défauts du système de contrôle, de traçabilité, de transparence etc. Malgré cette harmonisation des règles européennes pour des considérations principalement liées à la santé, ainsi que l'apparition de nouveaux accords internationaux portés par l'Organisation Mondiale du Commerce dans le but de supprimer les obstacles techniques au commerce<sup>14</sup> et d'harmoniser les normes sanitaires et phytosanitaires<sup>15</sup>, une tendance à la valorisation de l'origine des produits émerge notamment en France. Elle est l'un des premiers pays à formaliser une politique en faveur de la qualité et de l'origine des produits agricoles et alimentaires<sup>16</sup>. Elle sera reprise au niveau européen dans le règlement 2081/92 relatif à la protection des noms géographiques<sup>17</sup>. Dix ans plus tard, l'Union Européenne se dotera du Règlement 178/2002 qui établit les principes généraux et les prescriptions générales de la législation alimentaire au sein de l'Union européenne<sup>18</sup>.

---

<sup>12</sup> Règlement (UE) n ° 1305/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013 relatif au soutien au développement rural par le Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER) et abrogeant le règlement (CE) n ° 1698/2005 du Conseil

<sup>13</sup> En France l'obésité touche 6.5 millions de personnes. OMS Obésité et surpoids Aide-mémoire N°311 Juin 2016 <http://www.who.int/mediacentre/factsheets/fs311/fr/>

<sup>14</sup> Accord sur les Obstacles Techniques au Commerce (OTC) signé à Marrakech le 15 avril 1994, entrée en vigueur le 1er janvier 1995.

<sup>15</sup> Accord sur l'application des mesures Sanitaires et PhytoSanitaires (SPS) signé à Marrakech le 15 avril 1994, entrée en vigueur le 1er janvier 1995.

<sup>16</sup> D. Nairaud précit. Page 5

<sup>17</sup> Règlement (CEE) N° 2081/92 du Conseil du 14 juillet 1992 relatif à la protection des indications géographiques et des appellations d'origine des produits agricoles et des denrées alimentaires

<sup>18</sup> Règlement (CE) n° 178/2002 du Parlement européen et du Conseil du 28 janvier 2002 établissant les principes généraux et les prescriptions générales de la législation alimentaire, instituant l'Autorité européenne de sécurité des aliments et fixant des procédures relatives à la sécurité des denrées alimentaires.

En France, la loi n° 2014-1170 du 13 octobre 2014 d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt<sup>19</sup> affirme pour la première fois des objectifs en matière de politique alimentaire. Elle détermine dix-sept objectifs de la politique agricole et alimentaire que doit définir le Gouvernement, dont ceux « d'assurer à la population l'accès à une alimentation sûre, saine, diversifiée, de bonne qualité et en quantité suffisante » et « d'ancrage territorial de la production, de la transformation et de la commercialisation des produits agricoles, y compris par la promotion de circuits courts, et de favoriser la diversité des produits<sup>20</sup> ». Si cette loi, du fait du principe d'indépendance des législations<sup>21</sup>, a d'abord vocation à régir la matière agricole, du fait de la multifonctionnalité de l'agriculture, on peut envisager que les orientations qu'elle préconise, peuvent se retrouver dans d'autres politiques publiques tant l'alimentation est un domaine transversal. Au niveau étatique, elle peut notamment rejoindre les politiques d'éducation ou encore celles liées à l'environnement ou aux déchets avec la lutte contre le gaspillage alimentaire.

Cependant, si les principales politiques publiques liées à l'alimentation ont été menées aux niveaux communautaire et national, il semblerait que le niveau local soit un niveau d'intervention tout aussi pertinent. La proposition de loi de la députée Brigitte Alain relative à l'ancrage territorial de l'alimentation témoigne de cette volonté de « mettre en place les conditions du développement des territoires grâce à une large mobilisation de l'action publique autour de l'alimentation<sup>22</sup> ». Le système administratif décentralisé français octroie aux collectivités locales les pouvoirs d'intervenir dans différents domaines, cette loi avait pour objectif de renforcer l'action publique en matière d'alimentation locale en mettant en avant une vision transversale de la problématique alimentaire. Ce projet de loi a été abandonné.

Si ce projet a été abandonné, cette loi avait pour objectif de renforcer l'action publique dans le champ alimentaire, les collectivités territoriales ne sont pour autant pas dénuées de moyens d'action dans le champ alimentaire. L'adoption de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant Nouvelle Organisation Territoriale de la République (NOTRe) avait pour but principal de

---

<sup>19</sup> Loi n° 2014-1170 du 13 octobre 2014 d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt, JORF n°0238 du 14 octobre 2014, art. 1 c. rural et de la pêche maritime.

<sup>20</sup> Art. L.1 c. rural et de la pêche maritime

<sup>21</sup> Le principe d'indépendance des législations est un principe jurisprudentiel dégagé lors de problèmes posés par l'articulation de législations applicables à une même situation, par exemple lorsque deux autorisations relevant de deux législations distinctes viennent à s'appliquer. Pour aller plus loin voir J. Stillmunkes, L'indépendance des législations, D. 1998. 392

<sup>22</sup> B. Allain, Rapport d'information sur les circuits courts et la relocalisation des filières agricoles et alimentaires (n° 2942), enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 7 juillet 2015

clarifier la répartition des compétences entre les différents échelons de collectivités. Par la même, le rôle des régions en matière de développement économique a été réaffirmé et les métropoles, qui constituent le dernier échelon des Etablissements Publics de Coopération Intercommunale (EPCI)<sup>23</sup>, ont vu leur rôle considérablement renforcé, à l'inverse de celui des départements.

Dans le domaine de l'alimentation, l'Etat à la charge de la conduite de la politique alimentaire, cependant il n'existe pas de compétence spécifique attribuée à une ou plusieurs collectivités territoriales. L'enjeu est alors double. En effet, cette absence de compétence propre signifie que l'alimentation est présente dans presque l'ensemble des compétences des collectivités, mais également que du fait de l'absence de compétence les leviers d'actions peuvent sembler dérisoires aux vues de l'enjeu. Il existe en effet différents dispositifs juridiques pour pouvoir agir en la matière, soit parce qu'ils ont vocation à s'appliquer à l'alimentation de manière directe, soit parce qu'ils peuvent être étendus au domaine alimentaire. Ainsi, la question est de savoir quelles compétences permettent d'agir et dans quelle mesure. Des compétences qui n'ont pas pour objets ou finalités l'alimentation peuvent concourir à un même but d'ancrage territorial de l'alimentation. Les grands champs de compétences, dévolues par les textes aux collectivités, correspondent notamment au développement économique et durable du territoire, à son aménagement rural et urbain, à l'urbanisme, à l'éducation, au développement touristique ou encore à la gestion et la prévention des déchets. Ces compétences peuvent être utilisées par les collectivités pour agir sur l'alimentation comme nous le verrons par la suite.

Si la question des compétences semble centrale, celle de la volonté de mener une politique alimentaire intégrée de la part des acteurs est sous-jacente. En effet, le droit est un élément nécessaire mais insuffisant ; de même que la volonté politique est nécessaire mais des moyens juridiques doivent exister pour agir. Etant donné que les réalités territoriales, économiques et sociales sont diverses et qu'elles peuvent être définies et orientées de plusieurs manières, les outils juridiques peuvent être sollicités de manières toutes aussi variées.

Il existe une typologie des différentes actions qui peuvent être menées par les collectivités territoriales. Pour reprendre celle établie par Xavier GUIOMAR<sup>24</sup>, ces actions pourraient être de quatre sortes. Tout d'abord les collectivités peuvent **établir des projets**, programmes ou

---

<sup>23</sup> M. Verpeaux, La loi NOTRe dans son contexte, RFDA 2016 671, 17 septembre 2016.

<sup>24</sup> X. Guiomar, *Les collectivités locales à la recherche d'une agriculture de proximité*, Pour, vol. 209-210, no. 2, 2011, pp. 169-183.

autres afin de définir une vision globale d'un territoire. Ensuite, soit de manière complémentaire, soit dans un but autre, elles peuvent **établir une réglementation** par le biais de zonages, normes ou autorisations. Les collectivités peuvent également **financer** ou cofinancer des projets ou octroyer des financements à des associations. Et enfin elles peuvent mettre en place différentes formes de **concertation ou rencontre** entre les acteurs territoriaux et/ou les citoyens. Nous rajouterons à ces quatre types d'actions la possibilité pour les collectivités d'**agir de manière directe** sur un objet donné, c'est-à-dire par exemple par la mise en place de régie agricole ou par le biais de la commande publique. Notons que l'ensemble de ces actions peut être menées de manière concomitante par une collectivité sur un ou plusieurs objets.

Ces actions correspondent aux deux grandes catégories d'outils à la disposition des collectivités. On distinguera les outils qui relèvent de la planification et ceux plus opérationnel. Toutefois, le recours à l'un n'exclue pas le recours à l'autre. Les **outils de planification** correspondent à l'élaboration de normes cadres, de programmes destinés à orienter, par des mesures incitatives ou par la conclusion de contrat et de convention, l'action des acteurs publics et privés à moyen ou long terme, et à la définition d'objectif à atteindre au cours d'une période donnée<sup>25</sup>. Les outils opérationnels correspondent à la réalisation d'une opération qui est apte à atteindre l'objectif recherché<sup>26</sup>. Il s'agit par exemple des outils d'aménagement, d'acquisition foncière, etc.

Ainsi, une politique alimentaire d'une collectivité correspondra à un ensemble d'actions menées notamment au moyen de différents outils juridiques dans le cadre de l'exercice d'une compétence, dans le but de mettre en place un système alimentaire intégré à l'ensemble des politiques de la collectivité. En effet, l'un des enjeux de la relocalisation de l'alimentation en tant que projet politique est notamment de définir un système alimentaire plus à même de préserver les ressources naturelles tout en répondant mieux aux besoins des citoyens et des acteurs économiques, comme à leurs attentes<sup>27</sup>. C'est en cela que l'on peut saluer la mise en place des Projets Alimentaires Territoriaux (PAT), issus de la loi n° 2014-1170 du 13 octobre 2014 d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt<sup>28</sup>. Ils semblent être un outil prometteur afin de réunir l'ensemble des politiques menées sur un territoire et le rôle des

---

<sup>25</sup> G. Cornu, vocabulaire juridique, 11<sup>ème</sup> édition.

<sup>26</sup> Dictionnaire du Centre national de ressources textuelles et lexicales, <http://www.cnrtl.fr/>

<sup>27</sup> Typologie des politiques publiques de restauration collective locale et durable, des outils pour les collectivités locales, novembre 2016, Programme Lascaux recueil en ligne : <https://lascaux.hypotheses.org/1000>.

<sup>28</sup> Loi n° 2014-1170 du 13 octobre 2014 d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt, JORF n°0238 du 14 octobre 2014.

acteurs, aussi bien publics que privés, afin de parvenir à des systèmes agricoles et alimentaires pérennes et viables en quantité et en qualité suffisante pour les être citoyens d'aujourd'hui et de demain. Le développement de l'action publique se ferait alors au moyen de l'intégration des préoccupations alimentaires en tant qu'objectif et les PAT pourraient permettre de réaffirmer le caractère conjoint des préoccupations relatives à l'alimentation (agriculture, santé publique, développement durable, etc.) en trouvant les articulations utiles entre les différentes politiques publiques qui s'y rapportent, même si chacune conserve son autonomie<sup>29</sup>.

Cet outil met en lumière l'importance pour les politiques publiques d'agir en complémentarité des actions déjà présentes sur leur territoire. Cela n'est pas uniquement vrai pour la matière alimentaire, mais en l'absence de compétence propre à la matière, et de fait de budget propre, il paraît plus qu'important pour les collectivités de créer des synergies qui permettent le développement d'actions communes.

Ainsi, se pose la question de savoir quels sont les fondements juridiques des actions des collectivités locales en matière d'alimentation locale, malgré l'absence d'une compétence «alimentation» en tant que telle. Pour répondre à cette question, nous présenterons dans un premier temps les différents principes et outils du droit des collectivités qui, bien que non spécifiques, peuvent être mobilisés pour agir en la matière. Puis, nous présenterons de manière générale et non exhaustive, différentes compétences propres aux collectivités et à leurs groupements, dont des considérations liées à l'alimentation peuvent faire partie.

---

<sup>29</sup> D. Nairaud précit.



## **Partie I – Les principes et outils généraux du droit des collectivités territoriales applicables en matière alimentaire :**

---

L'action des collectivités locales ne se résume pas uniquement au recours à des compétences que leur aurait attribué l'Etat. Les actions que mènent les collectivités sont d'abord élaborées dans le but de satisfaire les volontés de la population locale, ce que permet la clause générale de compétence (A). De plus, certaines actions ne sont envisageables qu'avec le concours de plusieurs compétences ou de plusieurs niveaux de collectivités, ce qui est permis grâce à la coopération. Enfin, pour libérer encore plus l'action des collectivités, il leur a été offert la possibilité de former des partenariats avec des acteurs privés (B).

### **A) Le principe de libre administration et la clause générale de compétence**

Le système administratif français s'inscrit dans une logique de décentralisation du pouvoir politique. Des collectivités territoriales exercent des compétences propres par le biais d'organes délibérants élus, afin de développer une démocratie de proximité. Le droit des collectivités territoriales est issu de différents principes constitutionnels qu'il convient d'expliquer afin de comprendre dans quel cadre et jusqu'où les collectivités peuvent agir.

#### **1) Libre administration.**

L'article 34 de la Constitution française du 4 octobre 1958 affirme que « la loi détermine les principes fondamentaux : (...) de la libre administration des collectivités territoriales, de leurs compétences et de leurs ressources ». Ce principe de libre administration peut être mis en œuvre uniquement par le législateur<sup>30</sup>. Il reconnaît aux collectivités certains droits qui ne peuvent leur être ôtés. Ces derniers correspondent à la formation d'un organe délibérant élu, à l'attribution de compétences<sup>31</sup> et de ressources propres<sup>32</sup>. Le Doyen Louis Favoreu parlait du principe de libre administration comme d'un droit « artichaut », c'est-à-dire que le législateur

---

<sup>30</sup> CC 8 août 1985 déc. n°85-196 DC.

<sup>31</sup> Art. L.2121-29 CGCT.

<sup>32</sup> Article L2113-20 CGCT.

peut enlever feuille à feuille des éléments de leur régime législatif sans pouvoir toucher au cœur. En effet, la libre administration a été reconnue principe à valeur constitutionnelle<sup>33</sup> et pourtant on recense très peu de censures du juge constitutionnel pour non respect de ce principe.

Cette notion de libre administration permet de comprendre dans quel cadre les collectivités peuvent agir, mais c'est la notion de compétences qui permet de saisir l'étendue du champ d'action des collectivités. La question est de savoir où se situe l'alimentation, et plus particulièrement l'alimentation locale.

## 2) La clause de compétence générale.

Les collectivités locales sont des personnes publiques qui disposent « d'une compétence de principe pour prendre en charge les intérêts généraux de [leurs] administrés<sup>34</sup> ». Il s'agit pour elles de s'adapter aux besoins particuliers de leur territoire qui nécessitent une appréciation locale. Cette faculté s'ajoute à la possibilité d'agir dans le cadre des compétences qui leurs sont attribuées par la loi. Elle leur permet de se saisir des objets représentant un intérêt pour la satisfaction d'un besoin a d'abord été reconnue aux communes avec les premières lois de décentralisation. Ainsi, la loi du 5 avril 1884 relative à l'organisation municipale disposait que « le conseil municipal règle par ses délibérations les affaires de la commune. » La rédaction de cet article lui a valu l'appellation par la doctrine de **clause de compétence générale**. Par la suite, les départements et les régions se sont vus octroyer, respectivement en 1926<sup>35</sup> et 1982<sup>36</sup>, les mêmes prérogatives.

La Constitution française quant à elle, reconnaît, depuis la réforme constitutionnelle de 2003<sup>37</sup>, à l'article 72 alinéa 2 que les « collectivités territoriales ont vocation à prendre les décisions pour l'ensemble des compétences qui peuvent le mieux être mises en œuvre à leur échelon ».

**Départements et régions.** Les récentes lois de décentralisation, relatives à la rationalisation de l'action publique, ont témoigné de l'embarras du législateur face à sa volonté de clarifier l'action publique dont résulte le cantonnement de l'exercice des collectivités au respect de leurs compétences. La vocation des départements et des régions à régler par leurs délibérations les affaires de leur territoire a été supprimée par la loi n° 2010-1563 du 16

---

<sup>33</sup> CC 23 mai 1979 n°79-104 DC Territoire Nouvelle Calédonie.

<sup>34</sup> B. Faure, La fin d'une catégorie juridique : la collectivité territoriale ? AJDA, 2016 p.2438

<sup>35</sup> Décret-loi du 5 novembre 1926 loi de décentralisation et déconcentration administrative

<sup>36</sup> Loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions

<sup>37</sup> Loi constitutionnelle n°2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République

décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales (dite RCT), puis réintroduite par la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (dite MAPTAM) avant d'être de nouveau supprimée par la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (dite NOTRe). Désormais, on peut lire aux articles L.3211-1 et L.4221-1 du CGCT que le département et la région « règle[nt] par [leurs] délibérations les affaires (...) dans les domaines de compétences que la loi [leur] attribue. » Si la loi MAPTAM de 2014 offrait une marge de manœuvre aux départements et aux régions pour se saisir de tout objet d'intérêt départemental ou régional pour lequel la loi n'a donné compétence à aucune autre collectivité<sup>38</sup>, la loi NOTRe de 2015 n'a pas conservé de mécanisme similaire. Le Conseil Constitutionnel, par le biais d'une question prioritaire de constitutionnalité (QPC), a été saisi des dispositions de la loi NOTRe relatives à la suppression de cette « clause de compétence générale » pour les départements et les régions. Dans sa décision du 16 septembre 2016 n°2016-565 QPC, *Assemblée des départements de France*, le juge constitutionnel a validé le dispositif de la loi NOTRe en affirmant que la nouvelle formulation des articles L.3211-1 et L.4221-1 du CGCT, ne méconnaît aucun droit ou liberté que la Constitution garantit (considérant 8). Par cette décision le Conseil Constitutionnel affirme que la clause générale ne s'agrège pas au principe constitutionnel de libre administration des collectivités territoriales<sup>39</sup>. Cette décision a été très vivement critiquée par la doctrine du fait de la perte de pertinence de la définition de collectivité territoriale qui aurait alors pour unique vocation de mettre en œuvre les compétences que la loi lui attribue. Cependant, certains auteurs considèrent que la liberté d'initiative des départements et des régions résiste notamment dans la mise en œuvre des compétences expresses. En effet, les compétences formulées en des termes généraux telles que « la solidarité et la cohésion territoriale<sup>40</sup> » ou « l'égalité des territoires<sup>41</sup> » sont des notions assez poreuses pour bénéficier d'interprétations plus ou moins restrictives. Il semble encore aujourd'hui difficile de pouvoir prévoir quelles pourront être les interprétations qu'en donneront les juges administratifs. De plus, les textes sont toujours plus nombreux et sectoriels, une tendance qui n'est pas favorable à une appréciation étendue des compétences des collectivités.

---

<sup>38</sup> A. Duranthon, A propos d'un cheval de Troie : le Conseil Constitutionnel et la suppression de la clause de compétence générale, CC, 16 septembre 2016 n°2016-565 QPC, *Assemblée des départements de France*, AJDA 2016.1718; Constitutions 2016, p677

<sup>39</sup> B. Faure, *op. cit.*

<sup>40</sup> Art. L.3211-1 CGCT

<sup>41</sup> Art. L. 4221-1 CGCT

**Communes.** Les communes quant à elle peuvent toujours fonder leurs actions sur cette clause générale. Un certain nombre d'actions, comme nous le verrons par la suite, ont notamment été poursuivies par les collectivités dans le domaine de l'alimentation sur le fondement de cette clause. Ainsi, « le conseil municipal règle par ses délibérations les affaires de la commune<sup>42</sup> » à certaines conditions. Dans un premier temps pour intervenir, la commune ne doit pas méconnaître les interdictions posées par le législateur, c'est-à-dire intervenir lorsque la compétence a été attribuée à une autre personne publique. Dans un second temps elle doit justifier d'un intérêt public local, interprété par l'expression « les affaires de la commune ». La notion d'intérêt public communal est alors le seul fondement légal posé par le législateur à cette intervention de la commune<sup>43</sup>. Il peut être défini de manière diverses et variées.

### 3) L'intérêt général.

L'intérêt général, ou intérêt public local, est la condition essentielle légitimant l'action publique. Il est le fondement commun des affaires locales, des compétences locales et de l'organisation et la création des services<sup>44</sup>. La détermination des services publics, l'octroi de subventions ou encore la passation de conventions avec un organisme tiers sont autant d'outils juridiques qui doivent satisfaire un intérêt public local. La condition première tient au lien direct qu'il doit entretenir avec la circonscription territoriale. Par exemple, un département ne peut accorder de subventions à une commune se situant sur un autre département.<sup>45</sup> Ensuite, l'intérêt public local doit correspondre à un besoin de la population ou être bénéfique à la collectivité. Si la notion d'intérêt public local n'est pas uniquement sollicitée lors de la création de services publics locaux, elle en constitue cependant « le fer de lance<sup>46</sup> ».

### 4) Le service public.

Il n'existe aucune définition textuelle (constitutionnelle, législative ou réglementaire) du service public. Pour certains auteurs, la définition est « introuvable<sup>47</sup> ». Même si certaines activités sont expressément considérées comme des services publics dans les textes, ce qui est par exemple le cas de l'éducation<sup>48</sup>, pour d'autres la reconnaissance est plus délicate. En l'absence de définition il convient de recourir à une étude casuistique permettant de définir les

---

<sup>42</sup> Art. L.2121-29 CGCT

<sup>43</sup> *Ibidem*.

<sup>44</sup> J-C Douence, *Réflexions sur la vocation générale des collectivités locales à agir dans l'intérêt public local*, Quel avenir pour l'autonomie des collectivités locales ? 2<sup>ème</sup> entretiens de la caisse des dépôts et des consignations sur le développement locale édition L'aube territoire. 1999 p. 317

<sup>45</sup> CE 11 juin 1997, *Département de l'Oise*, RFDA 1997, p.880

<sup>46</sup> G-J Guglielmi et autres, *Droit du service public*, Domat Droit Public, Editions Lextenso 4<sup>ème</sup> édition, 2016

<sup>47</sup> D. Linotte et R. Romi, *Services publics et droit public économique*, Litec, 2004

<sup>48</sup> Art. L.211-1 c. de l'educ. : « L'éducation est un service public national »

possibilités et les limites de leur création. Le fondement de l'action des collectivités en la matière provient à la fois du principe constitutionnel de libre administration<sup>49</sup> et de la clause générale de compétence. Définir précisément les activités qui ressortent ou ne ressortent pas d'un service public est donc une tâche compliquée.

Il convient d'éclaircir quelques points sur la reconnaissance des services publics. Pour une partie de la doctrine, le service public repose sur deux éléments : « une mission d'intérêt général et sa prise en charge directe ou indirecte par une personne publique<sup>50</sup> ». C'est-à-dire que dès lors qu'une activité est prise en charge directement par une personne publique et qu'elle correspond à un intérêt général caractérisé, elle constituera un service public. La chose se complique dès lors que l'activité en question n'est plus gérée par une personne publique mais par une personne privée. Afin d'identifier la nature de l'action, une autre partie des commentateurs, préfère l'identification d'un service public au moyen d'un faisceau d'indices. C'est cette méthode qui a été retenue par le Conseil d'Etat dans le célèbre arrêt *APREI*<sup>51</sup>, afin en l'espèce, de ne pas retenir l'activité considérée comme relevant d'un service public. En effet, la Haute juridiction administrative a dressé une liste de critères, non exclusifs, indispensables ou déterminants, permettant de reconnaître un service public. Ainsi pour qu'une personne privée soit considérée comme exerçant une activité de service public : « même en l'absence de [prérogatives de puissance publique], [elle doit] être regardée, dans le silence de la loi, comme assurant une mission de service public lorsque, eu égard à l'intérêt général de son activité, aux conditions de sa création, de son organisation ou de son fonctionnement, aux obligations qui lui sont imposées ainsi qu'aux mesures prises pour vérifier que les objectifs qui lui sont assignés sont atteints, il apparaît que l'Administration a entendu lui confier une telle mission. » Ainsi, la jurisprudence du Conseil d'Etat et la doctrine publiciste déterminent l'existence d'un service public local à caractère facultatif en fonction d'une analyse objective de l'activité censée révéler un certain niveau d'intérêt général et du constat subjectif de la volonté de la collectivité publique d'ériger l'activité en service public<sup>52</sup>. Concernant l'alimentation, il fut par exemple jugé par la Cour de Cassation<sup>53</sup>, qu'un contrat de location-gérance portant sur un fonds de café, restaurant, hôtel, épicerie et articles divers,

---

<sup>49</sup> Art. 72 3° Constit. : 3° Dans les conditions prévues par la loi, ces collectivités s'administrent librement (...)

<sup>50</sup> C. Boiteau, Vers une définition du service public ? A propos de l'arrêt du Conseil d'Etat, Section, 22 février 2007, Association du personnel relevant des établissements pour inadaptés (APREI), RFDA 2007 p.803.

<sup>51</sup> CE, 22 février 2007, *Association du personnel relevant des établissements pour inadaptés (APREI)* N° 264541.

<sup>52</sup> O. Rousset, Création d'un service public et disparition d'un fonds de commerce AJDA 2006. 1437.

<sup>53</sup> Cass. – 3<sup>ème</sup> chambre civile – 30 janvier 2002, *Commune d'Arches* – n° 00-17.342 Bull. civ. 2002, III, n°19, p.15.

conclu entre une personne privée et une collectivité, n'avait ni pour effet ni pour objet de faire participer le gérant à l'exécution d'un service public communal. La Cour a considéré que « l'intérêt public local, d'ordre économique et touristique, qu'il pouvait y avoir, pour la commune (...), à favoriser l'exercice de l'activité commerciale en cause dans le village ne pouv[ait] suffire à en faire un service public.» En l'espèce, l'intérêt du service n'était pas suffisant pour emporter la qualification de service public, non plus que la volonté de la commune à l'ériger en tant que tel. Cependant, dans une affaire similaire le Conseil d'Etat avait reconnu le caractère de délégation de service public à un casino du fait des conventions qu'il avait passé pour son installation et son exploitation<sup>54</sup>. En l'espèce, le critère de développement de la collectivité a permis de qualifier l'intérêt public local. Ainsi lorsqu'une commune souhaite mettre en place un service public elle doit apprécier le besoin de la population, les circonstances de temps et de lieu, ses possibilités financières ainsi que les modalités de mise en œuvre du service.

En matière d'alimentation, il semble difficile d'imaginer un service public d'alimentation générale, tant la mise en œuvre apparaît compliquée. Toutefois, divers domaines de l'alimentation peuvent être reconnus en tant que services publics. Ce fut par exemple le cas lorsque le Conseil d'Etat a jugé légale la fourniture en pain des établissements pénitentiaires par les boulangeries militaires de l'Etat<sup>55</sup>. En l'espèce, la fourniture en pain était motivée par des raisons d'économies, ce qui a emporté la qualification d'intérêt général. Avec cet arrêt une personne publique peut intervenir pour satisfaire les besoins de ses propres services publics. En application de cet arrêt, il est possible d'imaginer qu'une commune puisse créer une boulangerie municipale pour satisfaire aux besoins des établissements dont elle à la restauration à sa charge (cantines scolaires, établissements administratifs, restaurants pour personnes âgées, etc.). Par extension, nous pourrions imaginer l'approvisionnement de ces établissements avec d'autres denrées alimentaires produites et/ou transformées localement à la condition de le justifier par les besoins du service et de l'intérêt général.

### **5) Création d'un service public.**

On considère classiquement qu'il existe quatre catégories de services publics<sup>56</sup>. La création d'un service public peut être imposée par les textes, interdite et facultative ou limitée. Parmi les domaines d'intervention imposés aux communes qui peuvent intéresser notre matière, on

---

<sup>54</sup> CE, 6 juillet 2005, n°256977, *Sté groupe Partouche* : Jurisdata n°2005-068976.

<sup>55</sup> CE, 29 avr. 1970, *Sté Unipain* : Rec. CE 1970, p. 280 ; AJDA 1970, p. 430, concl. Braibant ; RDP 1970, p. 423, note Waline.

<sup>56</sup> J.F Lachaume et autres, *Droit des services publics*, Manuel Lexis Nexis 2<sup>ème</sup> édition.

trouve l'élimination des déchets des ménages et autres déchets<sup>57</sup> ou la gestion et l'entretien des voies communales<sup>58</sup>. Pour les départements, la voirie départementale<sup>59</sup>, le programme d'aide à l'équipement rural<sup>60</sup> ou encore les prestations légales d'aide social<sup>61</sup>. Et enfin pour les régions, on peut citer par exemple le service public de la formation professionnelle et de l'apprentissage<sup>62</sup>. La seconde catégorie de service public relève du domaine de création interdit du fait de sa prise en charge par une autre personne publique, l'Etat ou une autre collectivité. La troisième catégorie de création correspond aux services publics facultatifs. C'est le domaine où la création n'est pas imposée par un texte, ni n'est prise en charge par une autre personne publique, non plus conditionnée au respect du principe de liberté du commerce et de l'industrie. La création est donc facultative. Il s'agit par exemple pour les communes de services tels que les marchés<sup>63</sup>, ou encore les cantines scolaires<sup>64</sup>.

Enfin, le quatrième domaine relève de la création limitée d'un service public par une collectivité, lorsque l'Etat ne satisfait pas un besoin ou ne l'attribue pas. La création du service public est ici conditionnée au respect du principe de liberté du commerce et de l'industrie, issu des lois des 2 et 17 mars 1791, plus connues sous le nom de « Décret D'Allarde », qui interdit la concurrence des entreprises privées par des services publics. La jurisprudence est ici intervenue afin de fixer les règles applicables en l'absence de donnée textuelle. Il était à l'époque malvenue dans un Etat libéral d'intervenir dans la matière économique et commerciale. Ainsi, en principe une activité commerciale relevant d'un secteur concurrentiel ne pouvait être exercée par une personne publique. Le Conseil d'Etat, dans un arrêt du 30 mai 1930, *Chambre syndicale du commerce en détail de Nevers*<sup>65</sup>, a statué sur le principe selon lequel les entreprises ayant un caractère commercial, restent en règle générale réservées à l'initiative privée. L'intervention des collectivités locales dans ce domaine était d'ailleurs baptisée à l'époque de « socialisme municipal ». En l'espèce, la ville de Nevers avait institué un service municipal de ravitaillement en denrées diverses dans le but d'enrayer la montée du coût de la vie. Les commerçants de la ville se sont réunis et ont attaqué cette délibération. Le Conseil d'Etat a estimé « qu'en raison de circonstances particulières de temps et de lieu, un intérêt public justifi[ait] une intervention ». L'intérêt public local se

---

<sup>57</sup> art. L. 2224-13 CGCT

<sup>58</sup> art. L. 2321-2 alinéa 20 CGCT

<sup>59</sup> art. L.3213-3 CGCT

<sup>60</sup> art. L.3232-1 CGCT

<sup>61</sup> art. L. 3214-1 CGCT

<sup>62</sup> art. L.214-12 c. de l'éduc.

<sup>63</sup> art. L2224-18 et s. CGCT

<sup>64</sup> art. L.212-10 c. de l'éduc.

<sup>65</sup> CE 30 mai 1930, *Chambre syndicale du commerce en détail de Nevers* - Rec. Lebon p. 583

détermine par l'existence d'un besoin de la population de l'ordre de l'intérêt générale, qui peut être permanent ou momentané, ainsi que par l'absence de prise en charge convenable du besoin par l'initiative privée. Dans cet arrêt, l'absence ou la défaillance de l'initiative privée est une condition essentielle pour l'intervention d'un service public sur un marché concurrentiel. Le Conseil d'Etat interprétait strictement cette condition, il a d'ailleurs jugé qu'au cas d'espèce les conditions n'étaient pas remplies.

Bien qu'il ait été difficile pour le Conseil d'Etat d'accepter des interventions publiques jugées incompatibles avec un Etat libéral, aujourd'hui l'intervention des pouvoirs publics dans le domaine économique n'apparaît plus comme une hérésie. Ainsi, il y a eu une tendance à l'assouplissement des conditions jurisprudentielles d'intervention des collectivités dans ce domaine<sup>66</sup>.

Tout d'abord la portée du critère tenant à la carence de l'initiative privée a été réduite, ce qui a eu pour effet de servir les affaires liées à notre domaine de recherche. En effet, il a pu être considéré que l'éloignement des commerçants ou le caractère élevé des prix pratiqués constituait une insuffisance ou une défaillance de l'initiative privée. L'établissement d'une boucherie municipale destinée à faire baisser les prix des denrées a ainsi été jugé légal<sup>67</sup>. Ainsi, il ne s'agit plus de constater l'absence de l'initiative privée, mais l'insuffisance ou la défaillance de cette dernière, ce qui constitue un critère plus souple à remplir. Il a pu en être jugé de même pour la création d'un bâtiment à usage de commerce d'alimentation, un bar-restaurant dans une commune, du fait que l'unique hôtel-café-restaurant de la commune était en mauvais état d'entretien et que son fonctionnement était fréquemment interrompu<sup>68</sup>.

Malgré les diverses jurisprudences qui permettent d'attester de la possibilité pour les collectivités d'intervenir en matière alimentaire dans un secteur économique concurrentiel, le Conseil d'Etat a parfois fait resurgir des jugements s'inscrivant dans la lignée de l'idéologie libérale, en appliquant plus rigoureusement le principe de liberté du commerce et de l'industrie<sup>69</sup>. Dans les années 1980, qui coïncident avec la loi du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés notamment des communes<sup>70</sup> qui a souhaité cantonner leurs interventions

---

<sup>66</sup> J.F Lachaume et autres, op. précit.

<sup>67</sup> CE 24 novembre 1933 *Zénard*, Rc. CE 1933 p.1100, Z. 1934 (Arrêt introuvable, mais beaucoup cité)

<sup>68</sup> CE, 25 juillet 1986, *Commune de Mercoeur /M.Morand* Droit adm. 1986, 489

<sup>69</sup> Jurisclasseur Fasc. 732 : Service Public Local – Domaine 15/04/2016 JCl. Collectivités territoriales

<sup>70</sup> Loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions.

économiques, le Conseil d'Etat a, par exemple, pu rappeler que les interventions des collectivités territoriales dans le secteur privé doivent rester exceptionnelles<sup>71</sup>.

Cependant, d'autres jurisprudences, nous permettent de penser qu'il est tout de même possible d'intervenir pour les collectivités en matière économique, sans contrevenir au principe de liberté du commerce et de l'industrie. Dans l'arrêt du 31 mai 2006 *Ordre des avocats au barreau de Paris*<sup>72</sup>, le Conseil d'Etat a rappelé que l'intérêt public local peut résulter de la carence de l'initiative privée et « 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". C'est ici la potentielle position de domination de la collectivité qui est interrogée par rapport à celles des autres acteurs.

Dans un arrêt ultérieur du 5 juillet 2010, le juge administratif a affirmé, au sujet d'une société d'économie mixte exerçant des prestations qui pouvaient se rattacher à celles proposées par des agences de voyage, qu'elle peut exercer une « activité économique sur un marché concurrentiel pourvu qu'elle réponde à un intérêt général ; que si un tel intérêt général peut résulter de la carence ou de l'insuffisance de l'initiative des entreprises détenues majoritairement ou exclusivement par des personnes privées, une telle carence ou une telle insuffisance ne saurait être regardée comme une condition nécessaire de l'intervention d'une société d'économie mixte sur un marché »<sup>73</sup>. L'appréciation de la non violation du principe de liberté du commerce et de l'industrie ne réside plus essentiellement dans l'absence ou l'insuffisance de l'initiative privée. Désormais, le juge s'attache à vérifier si l'activité érigée en service public ne fausse pas le libre jeu de la concurrence. Pour se faire, en l'espèce il a examiné si l'accès au marché n'était pas limité et si la société d'économie mixte locale n'était pas en situation d'abuser d'une position dominante<sup>74</sup>. Il en a été jugé de même dans une situation dont le but était de préserver l'environnement, diversifier l'offre de transport ainsi que participer à l'amélioration de la circulation automobile. En l'espèce, il s'agissait de proposer des bornes de voiture-partagée à Paris<sup>75</sup>. Notons que les critères qui ont emportés la

---

<sup>71</sup> CE, 4 juillet 1984, n°20046, *Département de la Meuse c/ Poilera*, RFDA 1985, p. 58, note J.-C. Douence ; RD publ. 1985, p. 199, note J. de Soto

<sup>72</sup> CE, ass., *Ordre des avocats au barreau de Paris* 31 mai 2006, n° 275531 : JurisData n° 2006-070219

<sup>73</sup> CE, 3<sup>ème</sup> et 8<sup>ème</sup> s.sect. 5 juillet 2010 n° 308564, *Syndicat national des agences de voyages*, JCPE 2010 n°422304 note Chrestia

<sup>74</sup> A. Laquière, *Droit de la concurrence*, La Semaine Juridique Entreprise et Affaires n° 16-17, 21 Avril 2011, 1325

<sup>75</sup> CAA Paris, 3 juillet 2012, ch. sympa. loueurs véhicules automobiles, AJDA 2012, p.2444

validation par la juge de la manœuvre résidaient moins dans les considérations de protection de l'environnement que dans l'absence de conséquence certaine sur le jeu de la liberté du commerce et de l'industrie. Il semblerait alors possible pour une collectivité d'intervenir en matière alimentaire en se positionnant sur un marché concurrentiel, à la condition de ne pas fausser le jeu de la libre concurrence. En s'inscrivant dans la logique de cette dernière jurisprudence, nous pourrions imaginer qu'une commune décide d'agir afin de diversifier l'offre alimentaire dans une perspective de préservation de la santé publique.

Ainsi, le recours à la clause générale de compétence, comme fondement de l'action publique, permet aux collectivités de se saisir de compétences non attribuées par la loi. Elle peut s'utiliser en matière alimentaire si elle respecte les conditions d'exclusivité des compétences d'une collectivité attribuées par la loi, si elle respecte le jeu de la libre concurrence et enfin si elle est justifiée par un intérêt public local. L'alimentation locale ne faisant pas partie des compétences propres des collectivités, cette clause leur permet alors de se saisir de la problématique. Le principal avantage étant qu'elle peut s'adapter souplement aux particularités locales. Cependant, les compétences des collectivités étant relativement bien délimitées, le recours à cette clause peut facilement se trouver neutralisé.

## **B) La coopération entre collectivités territoriales, leurs établissements et les acteurs privés**

Divers dispositifs ont été offerts aux collectivités afin qu'elles puissent mener des actions en concertation avec des acteurs de différente nature. Ainsi, les collectivités peuvent coopérer entre elles (1) ainsi qu'avec des acteurs privés (2).

### **1) La coopération entre acteurs publics :**

Réfléchir sur la gouvernance alimentaire locale ou sur la reterritorialisation de l'alimentation implique de penser des périmètres et découpages territoriaux différents de ceux des collectivités territoriales classiques, de manière à s'adapter au mieux aux territoires. Des actions en faveur du développement de l'alimentation locale peuvent être mises en place de manière complémentaire par des structures d'échelons différents sur des périmètres qui se recoupent. C'est pourquoi il est essentiel d'aborder la question de la coopération entre les différentes structures communales et intercommunales afin d'envisager une réflexion sur l'alimentation locale qui ne soit pas sectorielle.

#### **a) Généralités – Principes généraux de la coopération.**

**Définition.** La coopération entre collectivités territoriales désigne la possibilité pour des collectivités de se regrouper autour d'un ou plusieurs objets dans un but déterminé. La coopération intercommunale, telle que définie par le CGCT à l'article L.5210-1 « se fonde sur la libre volonté des communes d'élaborer des projets communs de développement au sein de périmètres de solidarité. » Il s'agit d'une opportunité pour « les départements, la métropole de Lyon, les régions, leurs établissements publics, leurs groupements, (...) et les syndicats mixtes » d'exercer leurs compétences en communs (art. L. 5111-1-1 CGCT).

La coopération territoriale revêt plusieurs aspects. En effet, on distingue les formes de coopération intercommunale des autres formes de coopération, non imposée par les textes. La coopération intercommunale se caractérise par la coopération entre acteurs de même nature et de même échelon et se traduit par la création d'un EPCI avec ou sans fiscalité propre. La loi 16 décembre 2010 dite « RCT » a imposé une date butoir au delà de laquelle les communes isolées sont intégrées d'office dans des intercommunalités par le représentant de l'Etat dans le département<sup>76</sup>.

La condition déterminante dans la formation d'un nouvel EPCI est le seuil de population à atteindre. Les autres formes de coopération peuvent rassembler des acteurs de natures

---

<sup>76</sup> Art. 38 Loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales JORF n°0292 du 17 décembre 2010 et art. L5210-1-2 CGCT.

différentes, dans lesquelles par exemple des EPCI sont amenées à collaborer avec des communes. Ce type de coopération prend souvent la forme de syndicats mixtes, mais il peut aussi en revêtir d'autres. L'article L.5210-1 du CGCT, qui exige l'élaboration d'un projet en commun, s'applique à la coopération intercommunale, c'est-à-dire à l'ensemble des EPCI. Dans la catégorie des EPCI, comme nous l'avons indiqué en amont, on distingue les EPCI avec et sans fiscalité propre. Les EPCI à fiscalité propre sont souvent nommés EPCI de projet et les autres EPCI de gestion<sup>77</sup>. On compte parmi les EPCI à fiscalité propre les communautés de communes, les communautés d'agglomérations, les communautés urbaines ainsi que les métropoles. La catégorie des EPCI sans fiscalité propre est composée des seuls syndicats de communes.

**Principes.** Afin de mieux saisir l'intérêt de cette notion de coopération, il faut en venir aux principes fondamentaux qui la régissent. Nous nous référerons à la proposition de classification des principes du professeur François Benchendik<sup>78</sup> qui liste les principes de rattachement, de spécialité et d'exclusivité.

Le Conseil d'Etat dans un avis du 16 juin 1996, déclare que tout établissement public doit être **rattaché à une personne morale**<sup>79</sup>. Les établissements de coopération dépendent alors des collectivités auxquels ils sont rattachés. Ainsi, les compétences des EPCI sont liées aux compétences détenues par les communes membres. Les intercommunalités n'ont en principe pas la possibilité de disposer des compétences que ne possèdent pas les communes membres.

Le second principe relève de la **spécialité territoriale et matérielle**. On pourrait penser qu'il s'agit d'une conséquence du premier principe mais F. Benchendik ne présente pas les choses de cette manière. Il s'agit pour les EPCI de disposer de compétences dans les limites du territoire de la commune et de ses attributions. Ainsi un établissement public ne pourrait exercer ses compétences au-delà de la limite géographique, représentée par les communes membres, et matérielle, en vertu des lois et règlements transcrits dans ses dispositions statutaires.

Le dernier principe est celui de l'**exclusivité**. Le transfert d'une compétence à un EPCI emporte le dessaisissement de la compétence pour la commune. Ce principe permet aux EPCI

---

<sup>77</sup> J. Ferstenbert, F. Priet, P. Quilichini, Droit des collectivités territoriales, Manuel Dalloz HyperCours, 2<sup>ème</sup> édition, 2016

<sup>78</sup> F. Benchendik dans *Droit de la coopération intercommunale- Création, financement, fonctionnement*, Editions Le Moniteur, 2013

<sup>79</sup> CE, avis n°351.654, 16 juin 1992, EDCE n°44, 1992, La documentation Française, p.420, cité par F. Benchendik dans *Droit de la coopération intercommunale- Création, financement, fonctionnement*, Editions Le Moniteur, 2013

de ne pas voir une de leurs compétences réappropriées par la commune<sup>80</sup>, mais il permet également aux communes de conserver leurs compétences lorsqu'elles n'ont pas été transférées. Lorsqu'une compétence a été transférée à un EPCI, celui-ci en assume la responsabilité<sup>81</sup>, la charge financière<sup>82</sup> et bénéficie des taxes qui en résultent<sup>83</sup>. Le principe d'exclusivité ne s'oppose pas au fait qu'une compétence communale puisse être transférée partiellement à un EPCI. Il a été considéré par la doctrine que le Conseil d'Etat interprétait strictement le transfert de compétences. La compétence communale est de principe et la compétence intercommunale d'exception<sup>84</sup>. C'est pourquoi une définition imprécise d'une compétence lors de son transfert jouera en défaveur de la structure intercommunale. Par exemple, un arrêté préfectoral autorisant la création d'un syndicat et dont la rédaction imprécise ne permet pas de fixer les compétences transférées par les communes membres, est susceptible d'annulation par le juge pour erreur manifeste d'appréciation<sup>85</sup>.

**Transferts de compétences.** Ainsi, l'enjeu premier de la coopération se trouve dans le transfert des compétences d'une collectivité à une autre. Le transfert des compétences à un EPCI peut être obligatoire, optionnel ou facultatif. Les compétences obligatoires sont celles mentionnées dans les textes généralement sous forme de listes, qui incombent de plein droit à la collectivité concernée. Les compétences optionnelles correspondent à des compétences, également listées par le législateur, sur lesquelles les communes doivent se mettre d'accord afin d'en transférer un certain nombre à l'EPCI. Elles sont répertoriées en fonction des catégories d'EPCI.

- Communautés de communes : pour les compétences obligatoires : article L.5214-16 du CGCT et pour les compétences optionnelles : article L.5414-23-1 du CGCT

- Communautés d'agglomérations : pour les compétences obligatoires : article L.5216-5 I du CGCT et pour les compétences optionnelles : article L.5216-5 I du CGCT

- Communautés urbaines : pour les compétences obligatoires et optionnelles qu'elle peut se voir transférées du département, de la région ou de l'Etat : article L.5215-20 I et L.5215-20-1 du CGCT

- Métropole : pour les compétences obligatoires : article L.5217-2 du CGCT

Certaines compétences, peuvent être subordonnées à la notion d'intérêt communautaire pour être transférée à un EPCI à fiscalité propre. Pour les métropoles, cette notion a été supprimée car présumée, sauf pour l'élaboration des documents d'urbanisme ou pour la construction,

<sup>80</sup> CE ass., 16 octobre 1970, *Commune de Saint Vallier*, n°71536

<sup>81</sup> CE sect., 14 mars 1986, n°60034, *Communauté urbaine de Lyon c/ société SAPI* ; Lebon p.72

<sup>82</sup> CE, 18 mai 1988, *Commune de Décines-Carpieu*, n°53575 ; Lebon, p.194

<sup>83</sup> CE sect., 25 novembre 1992, *Commune de Lansac*, n°98613

<sup>84</sup> CE, 31 juillet 1996, *Commune de Sète*, n°171086 ; Lebon, p.327 ; Dr. Adm. Août sept. 1996, n°8-9, n°407, p.4

<sup>85</sup> TA, Strasbourg 9 mai 1990, *Commune de Pange*, Lebon, p. 625 ; JCP 1991. IV. 47

l'aménagement, l'entretien et le fonctionnement d'équipements culturels, socioculturels, socio-éducatifs et sportifs. En effet pour ces derniers, un projet doit être défini au plus tard deux ans après le transfert de la compétence par la majorité qualifiée du conseil de la métropole au risque que la compétence entière soit transférée.

Les compétences facultatives quant à elles sont prévues par le régime de l'article L.5211-17 du CGCT. Ils disposent que « les communes membres d'un EPCI peuvent à tout moment transférer, en tout ou 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. » Afin de transférer une compétence facultative, la commune doit s'assurer qu'il s'agit en effet d'une compétence qu'elle peut exercer et de plus que cette compétence peut être transférée. Les articles L.2321-1 et 2 du CGCT établissent une liste des compétences obligatoires des communes qui ne peuvent être transférées. Les juges administratifs ont pu considérer que le choix des compétences transférées d'une commune vers un EPCI ne peut se faire de manière opportune. La compétence facultative doit respecter le projet commun de développement et d'aménagement de l'espace établit au préalable<sup>86</sup>.

**Exercice des compétences.** Une compétence, lorsque transférée à une structure de coopération intercommunale s'exerce normalement, avec le recours aux services et équipements nécessaires des collectivités membres<sup>87</sup>, en principe sur leur territoire<sup>88</sup>.

**b) La coopération dite « intercommunale » :**

La coopération intercommunale à proprement parler permet à des collectivités locales, telles que les communes, d'exercer des compétences qu'elles ne seraient pas en mesure d'assurer seules. Le projet commun mentionné à l'article L.5210-1 du CGCT est repris aux articles instituant les différents EPCI. Prenons par exemple la création d'une métropole. Tout d'abord,

---

<sup>86</sup> CE, 9 mai 2005, *Ministre de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales c/ Commune de Saint-Cyr-en-Val* rep. N°25844

<sup>87</sup> art. L.5211-5 III du CGCT

<sup>88</sup> Les structures de coopération peuvent également recourir à d'autres moyens d'exercice de leurs compétences. D'autres moyens d'exercice ont été reconnus aux collectivités territoriales. Le législateur a en effet offert l'opportunité aux collectivités territoriales de recourir à des méthodes de contractualisation. Ainsi, les différents groupements sont habilités législativement à passer des conventions de prestation de services, pour le compte d'une collectivité, d'un autre établissement public de coopération intercommunale ou d'un syndicat mixte (art. L.5111-1-1 CGCT). Les collectivités se sont également vues reconnaître la possibilité de devenir gestionnaire d'une délégation de service public pour le compte d'une autre collectivité. L'article L.1411-1 du CGCT n'interdit pas qu'une collectivité publique se porte candidat pour l'attribution d'une convention de délégation de service public relevant d'une autre collectivité. Un département a ainsi pu se porter candidat à l'attribution d'un contrat de commande publique pour répondre aux besoins d'une autre personne publique. En l'espèce le département candidat remplissait la condition de satisfaction d'un intérêt public local puisqu'il s'agissait d'amortir des équipements et d'assurer son équilibre financier. (CE ass. *SNC département Cote d'Armor* 30 décembre 2014 n° 355563 RFDA 57, ccl B. Dacosta) Pour aller plus loin voir J-M Peyrical, Les contrats de prestation entre collectivités publiques : réflexions et interrogations, AJDA 2000 p.581.

pour être créée une métropole est subordonnée à un seuil minimum de population de 400 000 habitants ainsi qu'à la délimitation d'un périmètre. Lorsque les conditions de seuils et de périmètres sont remplies, des collectivités qui décident de travailler ensemble, selon l'article L.5271-1 du CGCT, doivent « élaborer et conduire ensemble un projet d'aménagement et de développement économique, écologique, éducatif, culturel et social de leur territoire afin d'en améliorer la cohésion et la compétitivité et de concourir à un développement durable et solidaire du territoire régional. » La volonté de créer une métropole dépend des capacités des communes à se mettre d'accord autour d'un projet commun d'aménagement et de développement. Dans ce projet on peut notamment trouver des éléments traduisant la volonté politique des élus d'un territoire d'agir pour développer l'alimentation locale.

Par exemple, dans le projet de territoire de Nantes Métropole intitulé « *Ma ville demain inventons la métropole nantaise de 2030* » adopté le 14 décembre 2012, une réflexion est menée afin de développer les circuits courts d'alimentation sur le territoire de la métropole dans une logique de préservation des zones naturelles et agricoles. L'alimentation est mentionnée par la suite principalement sous l'angle de la santé.

**c) Coopération entre collectivités locales et établissements publics : Syndicats mixtes.** L'autre grande forme de coopération territoriale locale se caractérise par le regroupement d'acteurs qui peuvent être de nature et/ou d'échelons différents au sein d'établissements publics locaux<sup>89</sup>. Afin de renforcer la coopération entre collectivités, ces mécanismes de coopération plus souples et plus sectoriels se sont développés au profit des communes, des départements et des régions. Un syndicat mixte se distingue d'un EPCI même si certaines règles de ce dernier lui sont aussi applicables. Par exemple, les syndicats mixtes ont des compétences précises à l'instar des EPCI, cependant aucune n'est obligatoire. De plus, une commune peut appartenir à plusieurs syndicats mixtes à la fois, chose impossible pour les EPCI. Le modèle du syndicat mixte est calqué sur celui des syndicats de communes existants depuis 1890<sup>90</sup>. En 1955, le législateur a souhaité permettre aux collectivités, aux établissements publics et aux chambres de commerce et des métiers de se rapprocher, les syndicats mixtes ont alors été créés<sup>91</sup>. Ils étaient le seul groupement à permettre la coopération

---

<sup>89</sup> E. Mella, JurisClasseur Collectivités territoriales Fasc. 280 : Syndicat mixte, Création et administration, Date du fascicule : 1er Novembre 2014, Date de la dernière mise à jour : 1er Novembre 2014 Les collectivités et EPCI ont également la possibilité de créer des ententes lorsqu'un projet dépasse leur périmètre afin d'initier des stratégies communes. (art. L. 5221-1 du CGCT) De la même manière il existe des possibilités de coopération au niveau départemental et régional.

<sup>90</sup> Loi du 22 mars 1890 sur les syndicats de communes, JORF du 6 mars 1890.

<sup>91</sup> Décret n°55-606 du 20 mai 1955 relatif aux syndicats de communes, JORF du 22 mai 1955 page 5141.

de collectivités d'échelons différents, mis à part le Groupement d'Intérêt Public (GIP)<sup>92</sup>. Les syndicats mixtes se sont alors imposés en tant que nouvel acteur et échelon au niveau territorial.

**Syndicats mixtes ouverts ou fermés.** Il existe différentes catégories de syndicats, ouverts ou fermés, déterminée non pas par leur objet mais par les membres qui les composent. Un syndicat mixte « fermé » selon l'article L. 5711-1 du CGCT est constitué exclusivement de communes et d'EPCI ou uniquement d'EPCI. C'est un établissement public à caractère administratif qui peut se constituer sous la forme d'un syndicat à la carte. C'est-à-dire qu'une collectivité peut y adhérer uniquement pour une partie des compétences qu'il exerce.

Un syndicat mixte « ouvert » peut être composé de collectivités territoriales, de groupements de collectivités ou d'autres personnes morales. Il est créé, selon l'article L.5721-1 du CGCT, « en vue d'œuvres ou de services présentant une utilité pour chacune de ces personnes morales. » Il peut s'agir d'un établissement public administratif ou industriel et commercial.

**Autres formes de syndicats mixtes.** Par la suite, dans la continuité logique de la décentralisation française, le législateur a souhaité réduire le nombre d'échelons territoriaux, il a alors visé les syndicats mixtes. Ainsi, la loi RCT n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 dite a affirmé la volonté de réduire le nombre de syndicats mixtes dans le but de simplifier l'action administrative, soit par leur suppression ou leur fusion. Cependant, de manière contradictoire, le législateur a permis la création d'une nouvelle catégorie de syndicat mixte : les pôles métropolitains. Ces pôles, composés uniquement d'EPCI, ont pour but de permettre aux grands ensembles urbains qui ne peuvent former de métropole de renforcer leur coopération. Il correspond à une volonté de mettre en réseau les territoires urbains et de mener des actions d'intérêt métropolitain. Les domaines d'actions des pôles métropolitains ont été définis par loi RCT n° 2010-1563 du 16 décembre 2010. Ainsi, le pôle métropolitain est un établissement public constitué par délibérations concordantes de différent EPCI à fiscalité propre sur l'intérêt métropolitain de certaines actions qui ont pour but de « promouvoir un modèle de développement durable (...) et d'améliorer la compétitivité et l'attractivité de son territoire, ainsi que l'aménagement du territoire<sup>93</sup> » des compétences transférées. Ces actions peuvent relever notamment du développement économique ou encore de l'aménagement de l'espace

---

<sup>92</sup> Art. 21 loi n°82-610 du 15 juillet 1982 d'orientation et de programmation pour la recherche et de le développement de la technologie en France.

<sup>93</sup> Art. L. 5731-1 CGCT issu de la loi n°2010-1563 du 16 décembre 2010 - art. 20.

par la coordination des Schéma de Cohérence Territorial (SCoT). Depuis la loi MAPTAM n° 2014-58 du 27 janvier 2014, le département et la région peuvent aussi y adhérer.

De manière analogue, la loi MAPTAM n° 2014-58 du 27 janvier 2014 a permis la création d'une nouvelle catégorie de syndicat mixte : les Pôles d'Equilibre Territoriaux et Ruraux<sup>94</sup> (PETR). Le PETR est un établissement public constitué uniquement d'EPCI, dont le territoire est d'un seul tenant et sans enclave. Il est donc soumis au régime des syndicats mixtes fermés. Sa particularité est qu'un projet de territoire doit être élaboré. Sa mise en œuvre s'effectue par une convention territoriale entre les acteurs concernés.

Il semblerait que ces syndicats mixtes d'un genre nouveau ne soient pour le moment que peu mobilisés par les collectivités en tant qu'outils de développement de l'alimentation locale. Cependant, ils nous sont apparus faire partie de l'ensemble des instruments potentiellement mobilisables par les collectivités pour développer le territoire.

**Pays.** Bien qu'on ne puisse plus en former de nouveau, les pays, issus de la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, ont symbolisé une forme de coopération très active en matière d'alimentation locale. Ils ont constitué un instrument central de la politique de développement durable du territoire, en visant notamment un renforcement des solidarités réciproques entre la ville et l'espace rural<sup>95</sup>. On recense un certain nombre de pays qui ont développé une logique d'ancrage territoriale de la production ou de l'alimentation locale. Par exemple, « Le pays de la Lys Romane » institué par deux Communautés de Communes Artois-Lys et Artois-Flandres<sup>96</sup> a pour objectif premier, inscrit dans sa charte, d'atteindre l'excellence environnementale. Pour se faire, l'accent est porté sur la qualité de l'alimentation à travers les circuits courts, vu comme le principal levier de développement local. On a pu considérer que les PETR constituaient la structure de remplacement des « pays ».

#### **d) Coopération conventionnelle :**

Il existe d'autres outils juridiques à la disposition des collectivités pour pouvoir se réunir afin de mener à bien un projet. C'est notamment le cas des conventions de groupements de commandes prévus l'article 8 du code des marchés publics de 2006. La ville de Rennes et le Syndicat Mixte « Eau du Bassin Rennais » ont développé un outil innovant au service de l'approvisionnement local de la restauration scolaire. La ville qui possède la compétence en

---

<sup>94</sup> Art. L5111-1 CGCT.

<sup>95</sup> P. Py, La réforme des « Pays », Tourisme et droit 2000, n°14, p.27.

<sup>96</sup> « Pays Lys Romane : un appui structuré aux porteurs de projets », Centre Ressource du Développement Durable, 25 juillet 2016 [www.cerdd.org](http://www.cerdd.org).

matière de restauration scolaire et le syndicat mixte celle de la production et de la fourniture en eau, se sont réunis afin de lancer un marché public de prestation de service de protection de la ressource en eau dont le support est l'achat de denrées alimentaires. Les fournisseurs de la convention de groupement de commande, sont des exploitants agricoles se situant sur le bassin versant rennais, qui se sont engagés à respecter le cahier des charges du marché en faisant évoluer leurs modes de production. La marque « Eau en saveur » a également été créée afin de favoriser la reconnaissance de la démarche auprès du grand public. Les bénéfices de ce marché sont doubles d'une part il favorise la consommation d'aliments locaux et de plus il protège la ressource en eau<sup>97</sup>.

On peut se demander si la combinaison d'objectifs différents, provenant de structures publiques de différentes natures ne pourraient pas se rejoindre sur d'autres thématiques en lien avec l'alimentation locale. Nous aborderons la question par la suite avec l'analyse des compétences des collectivités pouvant agir de manière transversale en matière d'alimentation locale.

## **2) La coopération avec les acteurs du secteur privé :**

Les collectivités territoriales lorsqu'elles souhaitent mener une action dans un domaine particulier peuvent créer une structure à cette fin. Il existe un certain nombre de structures différentes, permettant de s'adapter au mieux à l'objet considéré et nécessitant un engagement de la collectivité plus ou moins fort. Le domaine d'alimentation n'échappe pas à ces possibilités.

### **a) Structures à but économique :**

**Sociétés d'Economie Mixte Locales (SEML).** Les collectivités peuvent s'associer à des personnes privées, en créant notamment des Sociétés d'Economie Mixte Locales (SEML)<sup>98</sup>. Le régime des SEML est défini aux articles L.1521-1 et suivants du CGCT. Les collectivités peuvent détenir entre 50 et 80% du capital<sup>99</sup>. Ces sociétés sont des personnes morales de droit privé, constituées sous la forme de sociétés anonymes de droit commercial. Pour qu'une collectivité puisse participer à une SEML l'objet social de cette dernière doit se rapporter à une compétence dont la collectivité dispose, sans l'avoir transférée à un EPCI<sup>100</sup>. Les SEML peuvent exercer, outre des activités d'aménagement, de construction ou de gestion de services publics, toutes activités économiques sur un marché concurrentiel dès lors que cette activité

---

<sup>97</sup> Informations collectées au cours d'un entretien avec Daniel Helle responsable du projet « Eau en Saveur » au Syndicat Mixte « Eau du Bassin Rennais ».

<sup>98</sup> Art. L. 1521-1 CGCT.

<sup>99</sup> Ces chiffres se déduisent des art. L. 1522-1 et L.1522-2 CGCT.

<sup>100</sup> CAA Nantes 19 septembre 2014 n°13NT01683 Syndicat intercommunal de la Baie.

répond à l'intérêt général et ce même en l'absence de carence de l'initiative privée. Il faut uniquement que l'intérêt public soit suffisant<sup>101</sup>. Les règles précitées, relatives au respect de l'intérêt public local, s'appliquent pour les collectivités en matière de SEML. A cet égard, le juge administratif avait considéré qu'une commune qui décide de participer au capital d'une société ayant pour objet social la création de trois hectares de serres horticoles et destinées à la commercialisation en France et à l'étranger ne pouvait être regardé comme constituant une activité d'intérêt général<sup>102</sup>. Peut être pourrait on imaginer que si la destination des fleurs et plantes avait été réservée au territoire de la collectivité l'intérêt général aurait pu être qualifié. En effet, en principe une collectivité ne peut s'occuper d'affaires qui se trouvent en dehors de son ressort territorial, cependant les SEML peuvent intervenir pour des personnes qui ne participent pas à leur capital<sup>103</sup>, ainsi, elles n'ont pas à proprement parler de limite territoriale d'intervention<sup>104</sup>. La création d'une SEML ne signifie pas qu'il s'agisse d'un partenaire obligé dans les relations contractuelles que met en œuvre la collectivité. Les SEML sont mise en concurrence au même titre que les autres sociétés et ne bénéficient pas de statut particulier dans le cadre des procédures d'appel d'offres.

Une collectivité locale pourrait par exemple recourir à cette forme de société pour satisfaire à l'approvisionnement local de la restauration collective. Ce fut le choix de la ville de Fontaine en Isère, qui détient 80% des capitaux de Vercors Restauration, la société d'économie mixte locale. La collectivité rencontrait des difficultés à trouver des fruits arrivant à bonne maturité pour être servis dans les cantines et restaurants collectifs. Elle a signé une convention avec une association de producteur locaux pour le développement de l'agriculture dans la région de l'Y grenoblois, qui regroupe environ 1.600 agriculteurs. La SEML s'engage sur des volumes et l'association l'assiste dans la recherche de producteurs répondant au mieux au cahier des charges<sup>105</sup>.

**Sociétés Publiques Locales (SPL).** Une autre forme de société qui peut être créée par une collectivité correspond aux Sociétés Publiques Locales (SPL)<sup>106</sup>. Il ne s'agit donc pas à proprement parler d'un partenariat avec des acteurs privés, cependant il nous est apparu plus

---

<sup>101</sup> CE, 3<sup>ème</sup> et 8<sup>ème</sup> s.sect. 5 juillet 2010 n° 308564, Syndicat national des agences de voyages, JCPE 2010 n°422304 note Chrestia.

<sup>102</sup> CE, 10<sup>ème</sup> et 7<sup>ème</sup> s.sr. 10 octobre 1994, n°141877 préfet de la région Lorraine, préfet de la Moselle .

<sup>103</sup> Art. L.1523-1 CGCT.

<sup>104</sup> J-D Dreyfus et M. Peltier, Société d'économie mixte locale et sociétés publiques locales, D. juillet 2015.

<sup>105</sup> A. Rambaud, « Convention entre une Seml de restauration collective et une association d'agriculteurs locaux » 18/07/2011 <http://www.caissedesdepotsdesterritoires.fr/cs/ContentServer?pagename=Mairie-conseils/MCExperience/Experience&cid=1250262112648>

<sup>106</sup> Art. L. 1531-1 CGCT.

judicieux de les faire figurer parmi les sociétés. Au départ uniquement réservées à l'aménagement, elles furent créées par la loi n°2006-872 du 13 juillet 2006 pour une durée de 5 ans. Le gouvernement ayant constaté le bilan favorable de ces sociétés, a décidé d'étendre ce régime<sup>107</sup>. Les collectivités territoriales peuvent désormais créer des SPL compétentes pour réaliser des opérations d'aménagement au sens de l'article L. 300-1 du code de l'urbanisme<sup>108</sup>, des opérations de construction ou pour exploiter des services publics à caractère industriel ou commercial ou toutes autres activités d'intérêt général. Les collectivités doivent se réunir au minimum à deux pour pouvoir créer une structure dont elles détiennent la totalité du capital. La SPL intervient exclusivement sur pour le compte et sur le territoire des collectivités territoriales actionnaires. L'avantage de ces sociétés, voulu par la loi n°2010-559 du 28 mai 2010 pour le développement des SPL, est qu'elles permettent aux collectivités de recourir à des sociétés commerciales sans publicité ni mise en concurrence. Le législateur laisse une grande marge de manœuvre dans la définition de l'objet social de ces sociétés, réduisant la référence textuelle à un seul article dans le CGCT. Ainsi, sous réserve du respect des conditions de création, ce régime pourrait s'avérer très utile pour les collectivités souhaitant agir sur l'alimentation locale.

Par exemple, le Voyage à Nantes est une société publique locale, créée par la Ville de Nantes et Nantes Métropole, en charge de la promotion de la culture et du tourisme dans l'agglomération nantaise<sup>109</sup>. Cette société met en place diverses actions qui ont un impact sur les connaissances en matière d'alimentation durable dans l'agglomération. C'est notamment le Voyage à Nantes qui était en charge de l'organisation du Nantes Food Forum du 2 au 5 juin 2017, dont l'objectif était de rassembler la population autour de la question de « Manger demain » ainsi que de faire connaître et promouvoir la mise en place du Projet Alimentaire Territorial. Le Voyage recense et publie chaque année un guide des tables de Nantes, avec comme nouveauté cette année d'indiquer les restaurants qui proposent du muscadet, produit

---

<sup>107</sup> J-D Dreyfus et M. Peltier précit.

<sup>108</sup> C'est à dire des « actions ou opérations d'aménagement ont pour objets de mettre en oeuvre un projet urbain, une politique locale de l'habitat, d'organiser le maintien, l'extension ou l'accueil des activités économiques, de favoriser le développement des loisirs et du tourisme, de réaliser des équipements collectifs ou des locaux de recherche ou d'enseignement supérieur, de lutter contre l'insalubrité et l'habitat indigne ou dangereux, de permettre le renouvellement urbain, de sauvegarder ou de mettre en valeur le patrimoine bâti ou non bâti et les espaces naturels. » Art. L.300-1 c. urb.

<sup>109</sup> <https://www.levoyageanantes.fr/le-voyage-a-nantes/>

emblématique de la région<sup>110</sup>. Ainsi, cette SPL agit sur les connaissances en matière d'alimentation durable et de gastronomie locale.

**b) Structures à but non lucratif :**  
**Sociétés coopératives d'intérêt collectif (SCIC).** Si un ou plusieurs collectivités souhaitent assembler des acteurs autour d'un même projet à but non lucratif, elles peuvent créer des SCIC. Instituées par la loi n° 2001-624 du 17 juillet 2001 portant diverses dispositions d'ordre social, éducatif et culturel modifiant la loi n° 47-1775 du 10 septembre 1947 portant statut de la coopération, les SCIC peuvent prendre la forme de sociétés anonymes, sociétés par actions simplifiées ou sociétés à responsabilités limitées. Elles sont donc de droit privé. Elles sont créées dans le but de produire ou fournir des biens et des services d'intérêts collectifs présentant un caractère d'utilité sociale et entrant dans le champ de compétences des collectivités locales et/ou de leurs groupements. C'est au préfet d'apprécier le caractère d'utilité sociale du projet, il doit donner un agrément préalable pour une durée de 5 ans. Il tient compte « notamment de la contribution que celle-ci apporte à des besoins émergents ou non satisfaits, à l'insertion sociale et professionnelle, au développement de la cohésion sociale, ainsi qu'à l'accessibilité aux biens et aux services. »<sup>111</sup> Le critère d'utilité sociale « recouvre à la fois des objectifs d'intérêt général et des modalités spécifiques d'exercice de l'activité<sup>112</sup> », par exemple un exercice différent d'une société commerciale classique et/ou une prise en charge d'un besoin non satisfait ou satisfait différemment. Les collectivités publiques peuvent participer au capital à hauteur de 20%. Elles peuvent également accorder des aides sur le fondement classique des articles L. 1511-1 à L. 1511-7 du CGCT ou de manière dérogatoire selon le régime spécifique prévu pour les SCIC du décret n° 2002-241 du 21 février 2002. Cette forme de société est particulièrement appréciée par les collectivités par exemple pour structurer des filières de production en organisant des groupements de producteurs. Elles ont l'avantage d'agrèger tout types d'acteurs même les plus modestes<sup>113</sup>. Par exemple, en Dordogne, les collectivités locales et la chambre d'agriculture avec le soutien du département, ont lancé en 2011 la Scic Mangeons 24 qui met en relation des producteurs

---

<sup>110</sup> Pacte métropolitain d'innovation de Nantes Métropole, Etat Métropole [http://www.nantesmetropole.fr/deliberations/co\\_20161216/07\\_20161216\\_CNM\\_DELA\\_pacte\\_etat\\_metropole\\_V3.pdf](http://www.nantesmetropole.fr/deliberations/co_20161216/07_20161216_CNM_DELA_pacte_etat_metropole_V3.pdf). (document trouvé sur internet, sans date ni signature, vérifier la publication)

<sup>111</sup> Circulaire DIES n° 2002-316 du 18 avril 2002 relative à la société coopérative d'intérêt collectif NOR : MESC0230294C

<sup>112</sup> *Ibidem*.

<sup>113</sup> O. Binnin, *Economie sociale et solidaire – SCIC : les collectivités prennent part aux coopératives*, Caisse des dépôt et des consignations, 18 avril 2012.

du Périgord et des restaurants collectifs pour favoriser l'approvisionnement en produits agricoles locaux<sup>114</sup>.

### **Groupement d'intérêt Public (GIP).**

Le groupement d'intérêt public (GIP) se distingue des SCIC en ce qu'il constitue une personne morale de droit public. Il est doté de l'autonomie administrative et financière et exerce des activités d'intérêt général à but non lucratif, par la mise en commun de moyens. Il est constitué par convention approuvée par l'État pour développer la coopération entre collectivités publiques et/ou des partenaires privés, avec une représentation majoritaire des intérêts publics. En effet, les personnes publiques ou les personnes morales ayant une mission de service public doivent disposer de la majorité du capital. Les GIP ont été institués par la loi du 15 juillet 1982 relative à la recherche, adaptant en quelque sorte les groupements d'intérêts économiques (GIE) à l'intervention publique<sup>115</sup>. Leur objet a été étendu à d'autres secteurs, tout en gardant leur statut initial. Ainsi, les GIP peuvent concerner l'enseignement supérieur ; l'action sanitaire et sociale, sportive, culturelle, touristique ; la coopération territoriale dans le cadre des pays ou des maisons de service public, etc<sup>116</sup>. Ils sont créés pour mettre en commun des moyens émanant de partenaires différents dans le but de poursuivre des objectifs d'intérêt commun. Ils sont assez peu utilisés dans le domaine de l'alimentation locale. Notons cependant que le Pays de Vannes s'est doté d'un GIP dont la mission est l'appui aux projets structurants le territoire. Ce GIP porte le projet Aliment' terre du Pays de Vannes qui vise à favoriser le travail collectif avec les acteurs et les collectivités permettant de répondre aux nouvelles attentes sociétales en matière d'approvisionnement alimentaire<sup>117</sup>.

---

<sup>114</sup> F. Bugnot "Mangeons 24" : une Scic pour l'alimentation locale en Périgord (24) 28/03/2017 <http://www.caissedesdepotsdesterritoires.fr/cs/ContentServer?pagename=Territoires/Experiences/Experiences&c id=1250278786738>

<sup>115</sup> M. Lombard, G. Dumont, J. Sirinelli ; Droit administratif, Droit public , 11e éd., 2015.

<sup>116</sup> *Ibidem*.

<sup>117</sup> Appel à proposition Projet Alimen'Terre Pays de Vannes, [www.pays-vannes.fr](http://www.pays-vannes.fr).



## **Partie II- Les compétences des collectivités territoriales à travers le prisme de l'alimentation locale :**

---

Il existe un certain nombre de leviers d'actions, entre les mains de l'ensemble des collectivités locales, permettant d'agir sur l'alimentation locale. Même si aucun ne permet de se saisir de l'intégralité de la problématique de l'alimentation, certaines compétences peuvent être utilisées pour agir dans plusieurs domaines, quand d'autres ne peuvent aborder que certains segments (soit la production, la transformation, la commercialisation ou la consommation). Alors que certaines compétences peuvent en apparence sembler dérisoires ou éloignées de la problématique, lorsque l'on analyse les moyens d'actions qu'elles offrent aux collectivités, des outils utiles apparaissent. Il semblerait que l'ensemble des échelons de collectivités peuvent agir en la matière, en accord avec les différentes compétences dont ils disposent. La problématique de l'alimentation locale ne se résume pas à la mise en place de marchés de producteurs<sup>118</sup> ou à l'approvisionnement de la restauration collective. Comme nous allons le voir, bien d'autres moyens sont disponibles. La reconnaissance de ces divers moyens d'actions, permet de se rendre compte des nombreuses possibilités qu'ont les collectivités. De plus, l'éventuelle combinaison des compétences entre elles permet de décupler le champ d'action. En effet, en matière alimentaire la première étape à franchir est de mettre en lumière l'ensemble des compétences qui touchent ce domaine, puis par la suite, l'enjeu est de montrer que ces compétences peuvent être réunies dans le but d'agir sur l'alimentation locale aussi bien entre les différentes collectivités qu'au sein des services d'une même collectivité. Nous présenterons ainsi, différentes compétences qui peuvent fonder des actions en matière d'alimentation.

### **A) Alimentation :**

Une politique publique de l'alimentation était définie pour la première fois dans l'article 1<sup>er</sup> de la loi n°2010-874 du 27 juillet 2010 de modernisation de l'agriculture et de la pêche comme visant « à assurer à la population l'accès, dans des conditions économiquement

---

<sup>118</sup> La compétence d'établissement de « marché de plein vent » est attribuée aux communes et aux EPCI. Art. L.2224-18 CGCT, Art. L.5215-20 CGCT et Art. L.5217-2 CGCT.

acceptables par tous, à une alimentation sûre, diversifiée, en quantité suffisante, de bonne qualité gustative et nutritionnelle, produite dans des conditions durables. Elle vise à offrir à chacun les conditions du choix de son alimentation en fonction de ses souhaits, de ses contraintes et de ses besoins nutritionnels, pour son bien-être et sa santé.» Cette disposition a été codifiée à l'article L.230 du code rural qui précise que « la politique publique de l'alimentation est définie par le Gouvernement dans le programme national pour l'alimentation. (PNA) » Le Conseil National de l'Alimentation est associé à l'élaboration du programme. Le programme actuel couvre la période 2014-2017 et se concentre sur 4 axes prioritaires : la justice sociale, l'éducation à l'alimentation, la lutte contre le gaspillage alimentaire et l'ancrage territorial et patrimonial de l'alimentation. Ce programme a pour objectif de « remettre les produits locaux et de saison au cœur des territoires ». Pour y parvenir, la porte de la restauration collective a été choisie<sup>119</sup>. L'objectif de ce programme est de créer des synergies entre des acteurs d'un même territoire sur des thèmes communs. Il ne fixe pas des objectifs à atteindre mais établit des axes prioritaires à suivre en matière de politique publique de l'alimentation. Le programme précise d'ailleurs que « l'Etat intervient comme un « facilitateur » et un « catalyseur » des initiatives de l'ensemble des partenaires impliqués<sup>120</sup> ». C'est aux services régionaux de l'Etat - Direction Régionale de l'Agriculture, de l'Alimentation et de la Forêt (DRAAF) de décliner le PNA à l'échelon régional.

La politique alimentaire de l'Etat se fonde sur une démarche incitative et non prescriptive. Ainsi, le cadre de cette mise en réseau des acteurs autour de la question de l'alimentation est posé depuis la loi n° 2014-1170 du 13 octobre 2014 avec la création des PAT. Ils ont pour objectifs de structurer l'économie agricole et mettre en œuvre des systèmes alimentaires territoriaux<sup>121</sup>. Ces projets seraient par la suite formalisés sous forme de contrat entre toutes les parties prenantes. Pour l'heure, aucun projet n'est encore achevé, mais plusieurs ont été lauréats des appels à projets nationaux organisés par le ministère de l'agriculture dans le cadre du PNA. Ces PAT ne concernent pas uniquement l'ancrage territorial de l'alimentation, cependant le Gouvernement s'était engagé à porter une attention particulière aux projets relevant de l'ancrage territorial dans le cadre de l'appel à projets du Plan National de l'Alimentation de 2015. Ainsi les projets « Construire un Plan Alimentaire Durable » de la Ville de Rennes et « Picardie-Alimentation-Solidarité (PICASOL) » porté par l'association Echanges pour une terre solidaire, ont pu se voir récompensés. Ces deux projets ont

---

<sup>119</sup> Instruction du Gouvernement DGAL/SDPAL/2015-920 du 02/11/2015 Objet : Orientation pour la mise en œuvre du Programme national pour l'alimentation sur la période 2015-2017

<sup>120</sup> Programme National pour l'Alimentation 2014-2017 disponible en ligne sur [www.agriculture.gouv.fr](http://www.agriculture.gouv.fr)

<sup>121</sup> Art. L.111-2-2 c. rural

pour ambition de « mettre l'alimentation au cœur des stratégies territoriales en rapprochant les différents maillons de la chaîne alimentaire tout en favorisant le développement de l'agriculture sur les territoires ainsi que la qualité de l'alimentation<sup>122</sup> ». Le collectif InPACT reprochait le nombre trop restreint de projets retenus lors des appels à projets organisés par le MAAF. Il est vrai qu'être lauréat dans le cadre du PNA apporte une certaine reconnaissance et une motivation aux porteurs de projets, cependant la DRAAF Pays de la Loire par exemple n'abandonne pas pour autant complètement les dossiers qui n'ont pas été reconnus. En effet, elle s'en sert pour étendre ses connaissances sur l'étendue de ce qui se met en place sur son territoire et pour apporter son soutien financier.

De même, les Comités Régionaux de l'Alimentation (CRALIM), organisés par les DRAAF, ont pour but de réunir l'ensemble des acteurs d'un territoire en lien avec l'alimentation locale. Ils constituent une instance de concertation et d'information mutuelle des acteurs des secteurs publics et privés. Une instruction technique de la Direction Générale de l'Alimentation (DGAL) en date du 23 février 2016<sup>123</sup> précise que ces comités doivent se réunir tous les ans. Cependant une certaine marge de manœuvre est laissée aux DRAAF quant aux modalités d'organisation. Ainsi, par exemple la DRAAF Pays de la Loire tente chaque année d'organiser des CRALIM sur des sujets particuliers tels que la solidarité alimentaire, le gaspillage, l'éducation à l'alimentation ou l'approvisionnement locale de la restauration collective. Ces réunions bien que sectorielles, permettent aux acteurs de se connaître et d'échanger sur leurs pratiques.

L'objectif du PNA est de donner un cadre formel et d'orienter les actions publiques vers des priorités communes. Cependant, étant dépourvu d'obligation et d'objectifs, aucun dispositif n'est prévu pour mesurer les retombées de cette politique ce qui rend difficile l'évaluation de son efficacité.

### **B) Développement économique :**

Plusieurs échelons de collectivités bénéficient de la compétence « développement économique ». Cela est certainement dû au fait que la compétence recouvre un champ d'action si vaste qu'une seule collectivité ne pourrait assumer seule la prise en charge de la compétence. En effet en matière alimentaire, agir sur le développement économique permet de toucher à l'ensemble des domaines en question (production, transformation,

---

<sup>122</sup> <http://agriculture.gouv.fr/stephane-le-foll-devoile-les-21-laureats-de-lappel-projets-2015-du-pna>

<sup>123</sup> Instruction technique DGAL/SDPAL/2016-153 du 23-02-2016 OBJET : Mise en œuvre par les DRAAF/DAAF de la politique publique de l'alimentation sur la période 2016-2017.

commercialisation). La loi NOTRe n°2015-991 du 7 août 2015 a décrété **la région** collectivité responsable<sup>124</sup> en matière de « développement économique ». Cette loi avait pour objectif de simplifier l'action publique en clarifiant la répartition des compétences. Ainsi, la région doit élaborer un Schéma régional de développement économique, d'internationalisation et d'innovation (SRDEII), pour organiser les interventions économiques publiques qui étaient auparavant très nombreuses et fragmentées<sup>125</sup>. Le schéma « définit les orientations en matière d'aides aux entreprises, de soutien à l'internationalisation et d'aides à l'investissement immobilier et à l'innovation des entreprises, ainsi que les orientations relatives à l'attractivité du territoire régional<sup>126</sup> ». En plus d'organiser les aides publiques, le schéma peut contenir des aides au développement des activités agricoles, considérées comme un domaine optionnel du SRDEII. Il s'agit d'un document d'orientation stratégique qui définit les orientations de la région en matière économique. Les interventions des collectivités dans le domaine économique doivent être compatibles<sup>127</sup> avec le schéma.

Ainsi, de ce schéma découle notamment l'ensemble des **aides aux entreprises** attribuées par les collectivités<sup>128</sup>. Lorsqu'elles attribuent des aides les collectivités doivent donc respecter les orientations du schéma en plus des règles générales de non discrimination<sup>129</sup> et celles liées aux marchés communautaires<sup>130</sup>.

Les **communes et les intercommunalités**, en vertu de l'article L.1511-3 CGCT sont seules compétentes 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. Il s'agit de la seule intervention économique où la Région n'est pas liée de plein droit, elle peut cependant l'être pour participer au financement. Ce type de prérogative peut par exemple permettre la mise en place de légumerie ou d'atelier de transformation.

Les départements, en matière d'aides économiques n'ont pas de compétence propre, ils peuvent cependant être liés aux actions menées par les autres collectivités par convention. Par exemple en matière d'investissement immobilier des entreprises, la loi permet aux communes

---

<sup>124</sup> Art. L.4251-12 CGCT, art. 10 issu de la loi n°2015-991 du 7 août 2015

<sup>125</sup> J.-J. Queyranne ; P. Jurgensen, et J.-P. Demaël, Rapport *Pour des aides simples et efficaces au service de la compétitivité*, Inspection générale des finances, n°3013-M-016-02, juin 2013.

<sup>126</sup> Art. L.4251-13 CGCT, art. 2 issu de la loi n°2015-991 du 7 août 2015.

<sup>127</sup> Art. L.4251-17 CGCT, art. 2 issu de la loi n°2015-991 du 7 août 2015.

<sup>128</sup> Voir tableaux « agir sur les structures de production » et « agir sur les structures de transformation et commercialisation ».

<sup>129</sup> Art. L.1111-5 CGCT.

<sup>130</sup> Article 107 Traité Fondateur de Union Européenne (ex-article 87 TCE) concernant le principe d'interdiction des aides d'Etat et Règlement (UE) N° 651/2014 de la Commission du 17 juin 2014 déclarant certaines catégories d'aides compatibles avec le marché intérieur en application des articles 107 et 108 du TFUE.

de déléguer toute ou partie de la compétence aux départements<sup>131</sup>. Dans le domaine agricole, cependant le département est compétent pour apporter une aide à l'équipement rural<sup>132</sup> cette aide peut être financière ou technique. Le département peut également par convention avec la région participer aux aides qu'elles accordent en faveur d'organisations de producteurs et d'entreprises qui exercent une activité de production, de commercialisation et de transformation de produits agricoles<sup>133</sup>. Ce régime d'aides peut être inscrit dans le SRDEII ou dans le Programme Régional de Développement Rural (PRDR). Il peut être utilisé notamment pour structurer une filière.

Les aides que peuvent attribuer les collectivités ne font pas toutes expressément mention d'une intervention possible dans le domaine agricole, cependant les structures de production, de transformation ou de commercialisation font partie de l'économie locale et à ce titre elles peuvent bénéficier des aides relatives au développement économique.

Aux côtés des aides aux entreprises présentes dans le SRDEII, ce schéma définit les **orientations stratégiques** en matière de développement économique.

Les structures intercommunales sont compétentes de plein droit en matière de développement économique en matière de gestion opérationnelle de proximité des zones d'activités artisanales, industrielles, commerciales, tertiaires, touristiques, portuaires ou aéroportuaires<sup>134</sup>. C'est-à-dire qu'elles sont compétentes pour leur construction, aménagement entretien et fonctionnement.

Les communes urbaines et les métropoles sont compétentes en matières « d'action de développement économique » et les communautés de communes et d'agglomération en matière de « politique locale du commerce et soutien aux activités commerciales d'intérêt communautaire », compétence nouvelle créée par la loi NOTRe<sup>135</sup>. Une étude de l'Assemblée des Communauté de France et de l'Institut Supérieur des Métiers de 2010 montrait qu'au titre de ces compétences, on pouvait retrouver la promotion économique du territoire ; les participations pour le développement des entreprises ; l'accompagnement des actions collectives de filières ; le développement des infrastructures ; le développement touristique ; l'emploi, l'insertion et l'aide au recrutement ou encore le soutien au commerce ou à l'artisanat. Les structures en lien avec l'alimentation peuvent intégrer chacune de ces domaines. Cette

---

<sup>131</sup> Art.L.3231-6 CGCT.

<sup>132</sup> Art.L.3232-1CGCT.

<sup>133</sup> Art. L3232-1-2, art. 94 issu de la loi n°2015-991 du 7 août 2015.

<sup>134</sup> Art. L5215-20 et L.5217-2 du CGCT.

<sup>135</sup> Art. L.5214-16 ; L.5215-20 ; L.5216-5 et L.5217-2 du CGCT.

étude montrait également qu'en matière de développement des activités de production agricoles les communautés agissaient très peu au titre de ces compétences<sup>136</sup>.

La compétence « développement économique » est un levier particulièrement important pour les métropoles et les régions. Cette compétence trouve un terrain d'application en matière alimentaire pour agir aussi bien sur la production, la transformation, la commercialisation ou la consommation. Nous pourrions dès lors imaginer que les aides ou les orientations stratégiques en matière de développement économiques pourraient être attribuées ou tournées vers des acteurs favorisant l'alimentation locale.

### **C) Développement agricole :**

Le développement agricole est envisagé dans la politique en faveur de l'agriculture et de l'alimentation définie à l'article L.1 du code rural, comme nous l'avons énoncé précédemment. Cette politique est ensuite déclinée en région par les Plans Régionaux de l'Agriculture Durable (PRAD)<sup>137</sup>. Ces plans fixent les grandes orientations de la politique agricole, agroalimentaire et agro-industrielle de l'Etat dans la région.

Selon l'article L.315-1 du code rural, issu de l'article 3 de la loi n° 2014-1170 du 13 octobre 2014, les collectivités locales ont également la possibilité, via leurs groupements ou leurs sociétés de porter un projet pluriannuel dans le but de modifier ou consolider les systèmes ou modes de production agricole en visant une performance à la fois économique, sociale et environnementale. La personne en charge du projet peut être reconnue, par le préfet de région, comme un « Groupement d'Intérêt Economique et Environnemental » (GIEE), à la condition que le groupement s'inscrive dans les objectifs fixés par le PRAD. Cette personne morale doit comprendre plusieurs exploitants agricoles et peut comporter d'autres personnes physiques ou morales, privées ou publiques. L'attribution de la reconnaissance se fait au moyen d'une procédure d'appel d'offre. Le collectif InPACT<sup>138</sup> proposait lors de son audition à l'Assemblée Nationale dans le cadre de la proposition de loi de la députée B. Allain, d'inscrire les circuits courts comme un axe prioritaire des GIEE.

Dans le domaine agricole, l'Etat, avec le concours des conseils régionaux, doit également définir le programme de développement rural<sup>139</sup>. Il sera ensuite décliné en Programme

---

<sup>136</sup> Etude AdCF juin 2010, L'action économique des communautés - Ressources et modes d'intervention de l'intercommunalité au service du développement local.

<sup>137</sup> Art. L.111-2-1 c. rural institué par la loi n°2010-874 du 27 juillet 2010.

<sup>138</sup> Art. précit. InPACT

<sup>139</sup> Règlement (UE) du Parlement Européen et du Conseil du 17 décembre 2013 relatif au soutien au développement rural par le Fonds européen agricoles pour le développement rural (FEADER) et abrogeant le

Régional de Développement Rural. Ce programme européen est financé par le Fonds Européen Agricole pour le Développement Rural (FEADER). Le programme en vigueur répartit une enveloppe de 100 milliards d'euros entre chaque pays de l'UE pour la période 2014-2020<sup>140</sup>. Le règlement offre la possibilité aux programmes nationaux et régionaux de favoriser les infrastructures agricoles locales considérant qu'il s'agit d'un vecteur de croissance et d'un élément clé du développement durable<sup>141</sup>. Ce règlement organise également le programme de Liaison Entre les Actions de Développement de l'Economie Rurale (LEADER) qui a vocation à dynamiser les territoires<sup>142</sup>. Un grand nombre d'actions répertoriées sur le territoire agissant en faveur de la territorialisation de l'alimentation bénéficient des crédits du programme LEADER<sup>143</sup>.

#### **D) Aménagement du territoire et Urbanisme :**

En principe, du fait de l'indépendance des législations, la matière n'a pas vocation à s'occuper de la problématique alimentaire. En matière agricole, l'article L.101-3 du code de l'urbanisme précise que « la réglementation de l'urbanisme régit l'utilisation qui est faite du sol, en dehors des productions agricoles ». Pourtant de diverses manières le droit de l'urbanisme peut s'intéresser à la matière agricole.

D'une part, des Directives Territoriales d'Aménagements (DTA) déterminent les objectifs et orientations de l'Etat en matière d'urbanisme. Elles veillent à l'équilibre du territoire dont l'agriculture fait partie au même titre que le développement économique ou le commerce<sup>144</sup>. Elles sont opposables aux documents d'urbanisme si elles contiennent des Projets d'Intérêts Généraux (PIG) mis en œuvre pour la réalisation d'ouvrage, de travaux ou de protection présentant un caractère d'utilité publique qui peut être destiné à la mise en valeur d'un espace naturel ou à l'aménagement agricole. Cependant le territoire concerné doit présenter un enjeu national, ce qui le rend peu utilisable en la matière qui nous intéresse.

Ensuite, les régions ont la charge d'établir des Schémas Régionaux d'Aménagement, de Développement Durable et d'Égalité des Territoires (SRADDET)<sup>145</sup>. Il fixe les objectifs de moyen et long termes sur le territoire en matière « d'équilibre et d'égalité des territoires

---

règlement (CE) n°1698/2005 du Conseil, décret n°2015-445 du 16 avril 2015 relatif à la mise en œuvre des PDR pour 2014-2020.

<sup>140</sup> [http://ec.europa.eu/agriculture/index\\_fr](http://ec.europa.eu/agriculture/index_fr)

<sup>141</sup> Considérant 19, Règlement (UE) n°1305/2013.

<sup>142</sup> Article 42 et s.règlement (UE) n°1305/2013.

<sup>143</sup> Pour diverses exemples voir *Un guide pour les élus et agents de collectivités territoriales*, Agriculture biologique & développement local, FNAB, ONEMA, AMF <https://www.devlocalbio.org/le-guide-en-version-complete/>.

<sup>144</sup> Art. L.102-4 c. urb.

<sup>145</sup> Art. L.4251-1 CGCT.

d'implantation des différentes structures d'intérêt régional, de désenclavement des territoires ruraux, (...) de gestion économe de l'espace, d'intermodalité et de développement des transports, de maîtrise de l'énergie, de lutte contre le changement climatique, de pollution de l'air, de protection et de restauration de la biodiversité, de prévention et de gestion des déchets ». Les anciens Schéma Régionaux de Cohérence Ecologique (SRCE) font désormais partie intégrante des SRADDET. Ces derniers pourraient ainsi être de bons outils pour orienter l'ensemble des politiques publiques vers un plus grand développement de l'alimentation locale. A ce propos, l'Assemblée des Régions de France en 2014 se déclarait en faveur de la mise en place de systèmes alimentaires territorialisés grâce à leurs politiques dédiées au développement du territoire<sup>146</sup>.

La compétence en matière d'urbanisme permet aux collectivités territoriales de recourir à des outils plus opérationnels d'aménagement du territoire. Les communes et les intercommunalités doivent établir des Schémas de Cohérence Territorial (SCoT)<sup>147</sup> ainsi que des Plans Locaux d'Urbanisme (intercommunaux) (PLU(i))<sup>148</sup>. Ces deux grands outils peuvent être amenés à régir différents champs de l'alimentation locale.

D'une part lorsqu'ils s'attachent à la **protection des terres agricoles**. La politique d'aménagement du territoire définit l'aménagement et le développement durable de l'espace rural comme une priorité dont la mise en valeur et la protection de l'espace agricole est une composante<sup>149</sup>. Le SCoT fixe les objectifs des politiques publiques de protection et mise en valeur des espaces Naturels, Agricoles et Forestiers (NAF) ainsi que les objectifs chiffrés de leur consommation<sup>150</sup>. Les documents d'urbanisme inférieurs doivent être compatibles avec ce document<sup>151</sup>. Le PLU(I) quant à lui détermine l'affectation des sols et la destination des constructions<sup>152</sup>. Il a pour objectif d'établir un zonage du territoire. Ainsi, il peut par exemple classer une zone A en zone urbaine en raison du potentiel agronomique, biologique ou économique des terres agricoles<sup>153</sup>. Des préoccupations liées à la production alimentaire peuvent donc être intégrées dans ces documents d'urbanisme du fait de l'objectif de protection des espaces agricoles.

---

<sup>146</sup> ARF, Déclaration de Rennes : pour des systèmes alimentaires territorialisés, 4 juillet 2014.

<sup>147</sup> Art. L143-1 c. urb.

<sup>148</sup> Art. L153-1 c. urb.

<sup>149</sup> Art. L.111-1 c. rur. Et de la pêche maritime.

<sup>150</sup> Art. L.141-1 c.urb.

<sup>151</sup> Art.L.142-1 c. urb.

<sup>152</sup> Art. L151-9 et s. c. urb.

<sup>153</sup> Art. R.151-22 c. urb

Le département et l'EPCI en charge du SCoT, sont également compétents en matière de Protection et de mise en valeur des Espaces Agricoles et Naturels Périurbains (PEAN)<sup>154</sup>. Cette compétence permet d'établir une protection règlementaire<sup>155</sup> de la zone ainsi qu'un programme d'action<sup>156</sup> dont peut faire partie l'alimentation locale.

Il en est de même pour la **protection des espaces naturels**. Des considérations liées aux continuités écologiques, issues de la loi n°2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement, dite « Loi Grenelle II », ont irrigué le droit de l'urbanisme. Désormais, des orientations nationales pour la préservation et la remise en bon état des continuités écologiques sont élaborées. Elles se trouvaient auparavant dans les SRCE et sont dorénavant intégrés aux SRADDET. Les SCoT tiennent compte de ces orientations lorsqu'ils fixent les objectifs en termes de maintien ou création d'espaces verts, de préservation et remise en état des continuités écologiques<sup>157</sup>. On retrouve par la suite dans les PLU(I) l'instauration « d'espace de continuités écologiques<sup>158</sup> », aussi appelées Trames Vertes et Bleues (TVB), qui peuvent être délimitées sur des terres cultivées permettant le maintien des continuités écologiques<sup>159</sup>. Les collectivités ont un intérêt à lier les TVB à l'agriculture, en particulier biologique, puisqu'il s'agit de maintenir les services rendus par la biodiversité qui sont bénéfiques à l'agriculture, mais également à la qualité des eaux, des paysages, au cadre de vie, au tourisme, etc.

D'autre part, le SCoT et le PLU(I) peuvent réglementer **l'implantation des zones commerciales et artisanales**. Le SCoT précise les orientations relatives à l'équipement commercial et artisanal du territoire<sup>160</sup>. Le PLU(I) délimite les zones urbaines ou à urbaniser<sup>161</sup>. Ainsi, dans ces zones les collectivités pourraient mettre en œuvre divers projets liées au développement des activités de transformation ou de commercialisation, au moyen de l'établissement de réserves foncières<sup>162</sup>, ou d'un périmètre de sauvegarde du commerce et de l'artisanat de proximité<sup>163</sup> ou de zones d'aménagement concertées<sup>164</sup>. Les communes dotées

---

<sup>154</sup> Art. L.113-15 c. urb.

<sup>155</sup> Art. L113-19 c. urb.

<sup>156</sup> Art. L.113-21 et s. c. urb.

<sup>157</sup> Art. L.141-4 et 11 c. urb.

<sup>158</sup> Art. L.113-29 c. de l'env.

<sup>159</sup> Art. L.123-1-5 III 5° c. urb.

<sup>160</sup> Art.L.141-16 c. urb.

<sup>161</sup> Art. L151-9 et s. c. urb.

<sup>162</sup> Par le biais d'une zone d'aménagement différée (art. L.210-1 c. urb) ou d'une procédure d'expropriation (art. L.221-1 c.urb.)

<sup>163</sup> Art. L.210-1 c. urb.

<sup>164</sup> Art. L.311-1 c. urb.

d'un PLU et la métropole de Lyon pourraient également mettre en œuvre leur droit de préemption urbain<sup>165</sup> pour mettre en œuvre un projet.

En matière d'urbanisme, les compétences sont bien réparties entre les différents échelons territoriaux. Sur chacune des thématiques abordées il est rare qu'un seul niveau de collectivité définisse seul les orientations et les opérations à mener. Il est donc souhaitable que les collectivités qui définissent les orientations intègrent des objectifs ou considérations liées à l'alimentation locale, pour que les collectivités de rangs inférieurs inscrivent leurs outils en conformité avec les premiers.

### **E) Tourisme :**

La compétence en matière de tourisme peut être sollicitée pour agir sur l'alimentation locale en jouant sur la sensibilisation du public aux différents enjeux et sur l'éducation aux pratiques alimentaires durables. En la matière, la région et le département doivent chacun mettre en œuvre un schéma de développement du tourisme<sup>166</sup>. Ces schémas définissent les objectifs à moyen terme du développement touristique des territoires concernés.

Les communes étaient auparavant compétentes en matière de tourisme, désormais cette compétence est attribuée aux EPCI<sup>167</sup>. L'avantage de la compétence tourisme est qu'elle offre aux intercommunalités une grande marge de manœuvre dans le choix des actions à entreprendre. Une collectivité peut par exemple décider de promouvoir les fermes auberges en instituant des itinéraires ruraux proches de ce genre de structures ou alors en les mentionnant dans des guides adéquats. La ville de Lyon par exemple a décidé en 2010 de créer le label « Lyon ville équitable et durable<sup>168</sup> » afin d'identifier les entreprises, commerces, artisans, lieux et événements qui répondent de manière pragmatique aux enjeux du développement durable à travers une offre de consommation responsable. Ainsi, cette démarche s'inscrit dans un projet de promotion du tourisme local et de développement de l'économie sociale et solidaire. Cet exemple met en lumière, l'accroissement du champ de compétences des collectivités lorsqu'elles sont amenées à utiliser plusieurs de leurs compétences sur un même projet.

---

<sup>165</sup> Ce droit peut s'appliquer notamment aux zones urbaines et zones d'urbanisation future, les périmètres de protection rapprochée de prélèvement d'eau et aux territoires couverts par un plan de sauvegarde et de mise en valeur, lorsqu'aucune zone d'aménagement n'a été prévue. Art. L.211-1 c. urb.

<sup>166</sup> Art. L.131-1 c. tourisme pour la région et art. L.132-1 c. tourisme pour le département.

<sup>167</sup> Métropoles : art. L.5217-2 CGCT ; Communautés de communes, art. L.2214-16 CGCT ; Communautés urbaines art. L.5215-20 CGCT ; Communautés d'agglomération : Art. L.5216-5CGCT.

<sup>168</sup> <http://www.lyon.fr/page/economie/economie-sociale-et-solidaire/le-label-lyon-ville-equitable-et-durable.html>

## **F) Education :**

Les compétences en matière d'éducation sont partagées entre les mains de l'ensemble des acteurs publics. L'Etat a la charge de définir le cadre de l'enseignement général<sup>169</sup> et de l'enseignement agricole<sup>170</sup>. La thématique de l'alimentation peut être intégrée dans les programmes via l'éducation à la santé<sup>171</sup> ou l'éducation au développement durable<sup>172</sup>. Les rectorats doivent ensuite mettre en œuvre la politique d'éducation au niveau des académies. Les ministres de l'éducation et de l'agriculture avaient envoyé aux recteurs des courriers leur demandant de favoriser à la rentrée 2015-2016 la mise en place d'actions d'éducation à l'alimentation sur l'ensemble des temps éducatifs en promouvant le modèle alimentaire française<sup>173</sup>.

En ce qui concerne le temps extrascolaire, les collectivités peuvent participer à l'élaboration de projets éducatifs territoriaux mis en place par les chefs d'établissements<sup>174</sup>. Ces projets permettent d'associer des acteurs extérieurs, tels que par exemple des acteurs du domaine agricole.

En matière de restauration collective, les communes, les départements et les régions sont compétents respectivement pour les écoles primaires<sup>175</sup>, les collèges<sup>176</sup> et les lycées<sup>177</sup>. Un grand nombre d'études ont déjà été menées sur le sujet afin de montrer qu'il est possible pour les collectivités de promouvoir un approvisionnement local des cantines scolaires. Rappelons simplement que pour se faire, les collectivités doivent définir précisément leurs besoins en tenant compte des objectifs de développement durable (saisonnalité, fraîcheur ou encore empreinte carbone), insérer des clauses liées aux conditions d'exécution du marché, allouer finement les marchés pour permettre aux plus petits exploitants de candidater et enfin s'assurer de la diffusion de l'information auprès de tous les publics<sup>178</sup>. Afin d'inclure le personnel de la restauration collective dans cette démarche, une formation professionnelle de

---

<sup>169</sup> Considérant 13 Constit. 4 octobre 1958 et art. L.2111-1 c. de l'éducation.

<sup>170</sup> Art. L.811-2 c. rural.

<sup>171</sup> Art. L.312-17-3 c. de l'éduc.

<sup>172</sup> Art. L.312-19 c. de l'éduc.

<sup>173</sup> Circulaire portant sur les orientations pour la mise en œuvre du Programme national pour l'alimentation sur la période 2015 – 2017, DGAL/SDPAL/2015-920, 02/11/2015.

<sup>174</sup> Art. L.551 c. de l'éduc.

<sup>175</sup> Art. L.212-10 c. de l'éduc.

<sup>176</sup> Art. L.213-2 c. de l'éduc.

<sup>177</sup> Art. L.214-6 c. de l'éduc.

<sup>178</sup> Voir schéma en annexe pour plus de précisions.

la restauration collective s'est ouverte en 2015<sup>179</sup>. Déjà en 2001, le personnel de cuisine était considéré comme un élément central de l'éducation à l'alimentation puisque le ministre de l'Education avait souhaité réduire les contraintes pour ne conserver que ce qui était rigoureusement indispensable afin de « libérer la créativité des cuisiniers et des gestionnaires » et de « couvrir les besoins des élèves avec de nombreuses combinaisons alimentaires »<sup>180</sup>.

### **G) Déchets :**

Si l'on veut réfléchir sur l'ensemble de la problématique alimentaire, il est nécessaire d'intégrer des considérations relatives aux déchets. Constituant la dernière phase de la vie d'un produit, la question de la mise au rebus est un élément essentiel à prendre en compte pour une collectivité. En effet, une étude en Bretagne a permis de montrer que le prix des repas dans les cantines qui s'approvisionnaient en denrées issues de l'agriculture biologique et locales, étaient inférieurs à des prix proposés dans d'autres établissements, du fait de la réflexion et des actions menées pour lutter contre le gaspillage alimentaire<sup>181</sup>. La prise en compte de cette composante de l'alimentation s'est considérablement développée au cours des dernières années en France<sup>182</sup> et au sein de l'Union Européenne<sup>183</sup>. De plus, les communes sont compétentes en matière de collecte et traitement des ordures ménagères<sup>184</sup> ce qui leur permet de se doter d'outils pour agir en faveur du traitement des déchets organiques sur leur territoire. Elles peuvent également agir en complément de la compétence de restauration scolaire et mener des actions dans les établissements à leur charge.

### **H) Voirie et transports :**

Les compétences en matière de voirie et de transport représentent la catégorie des compétences qui semblent dérisoires mais peuvent être tout à fait utiles, et ce surtout pour les communes rurales. En effet, les communes et les EPCI sont compétents pour établir le plan de déplacement urbain qui organise la mobilité<sup>185</sup>. Ce plan s'il est établi de manière complète intégrera les déplacements des marchandises ainsi que ceux des consommateurs. Dans les

---

<sup>179</sup> Arrêté du 23 février 2015 portant création du certificat de spécialisation agricole option « restauration collective » et fixant ses conditions de délivrance selon la modalité des unités capitalisables JORF n°0062 du 14 mars 2015 page 4859 texte n° 34

<sup>180</sup> Circulaire n° 2001-118 du 25 juin 2001 Ministère de l'Education nationale BO spécial n°46 du 28/06/2001

<sup>181</sup> Information recueillie au cours d'un entretien, encore non vérifiée.

<sup>182</sup> Voir le Pacte National de lutte contre le gaspillage alimentaire issu de la loi n°2016-138 du 12 février 2016.

<sup>183</sup> Voir le Plan d'action intégré de l'Union Européenne en faveur de l'économie circulaire, Communication de la Commission, 2 décembre 2015.

<sup>184</sup> Art. L.2224-13 CGTC.

<sup>185</sup> Art. L.1231-1 c. des transports.

communes rurales, le plan pourra également prendre en compte les circulations agricoles et prévoir les aménagements à cet effet<sup>186</sup>.

Il convient également d'envisager le cas où une structure, par exemple un magasin de producteur ou un point de vente directe à la ferme, souhaite signaler son implantation sur la voirie routière. Dans ce cas, deux options se présentent. Le recours à une préenseigne dite dérogatoire ou à une signalisation d'information locale proposée par une collectivité. Les préenseignes sont définis à l'article L.581-3 du code de l'environnement comme « toute inscription, forme ou image indiquant la proximité d'un immeuble où s'exerce une activité déterminée ». Les préenseignes sont soumises aux règles applicables à la publicité, qui est en principe interdite hors des agglomérations. Cependant les préenseignes peuvent bénéficier d'une dérogation en dehors des agglomérations, notamment celles qui indiquent des activités en relation avec la fabrication ou la vente de produits du terroir<sup>187</sup>. Ces préenseignes sont règlementés par les articles R.418-1 à R.418-9 du code de la route qui fixent les règles en matière de publicité et de préenseignes visibles des voies de circulations. Les prescriptions relatives à ces préenseignes sont harmonisées par arrêté ministériel<sup>188</sup> afin de garantir une certaine homogénéité, lisibilité et compatibilité avec les autres modes de signalisation, cependant elles peuvent revêtir des formes tellement diverses qu'elles vont à l'encontre de l'objectif de protection du cadre de vie, de cohérence et de lisibilité de la signalétique routière. Pour éviter leur prolifération anarchique, un dispositif de signalisation de l'information locale a été mis en place. Il s'agit d'un nouveau mode de signalisation pour permettre aux usagers de la route d'être guidés vers des établissements ou services qui se situent à proximité. Cette signalisation est soumise aux normes de la signalisation routière et de la direction.

L'arrêté du 24 novembre 1967 modifié définissant la nomenclature des panneaux réglementaires à implanter sur le domaine public routier et l'instruction interministérielle (parti 1 à 8) sur la signalisation routière, définissent les panneaux réglementaires ainsi que les conditions d'établissement sur la voirie routière. Peuvent être signalée à ce titre, notamment les marchés, les fermes auberges ou les produits du terroir dont la production est locale. L'article L.411-6 code de la route prévoit qu'il appartient aux autorités en charge de la voirie de placer en vue du public des indications ou signaux qui concernent à titre quelconque la

---

<sup>186</sup> Ce fut notamment le cas du PDU de Marne et Gondoire, Un guide pour les élus et agents de collectivités territoriales, Agricultures biologique et développement local, FNAB, ONEMA, AMF, <http://www.devlocalbio.org/>

<sup>187</sup> Art. L.581-19 c. de l'env.

<sup>188</sup> Arrêté du 23 mars 2015 fixant certaines prescriptions d'harmonisation des préenseignes dérogatoires

circulation, c'est-à-dire aux communes<sup>189</sup> lorsque la compétence n'a pas été transférée à un EPCI, et aux départements<sup>190</sup>. Cette signalisation d'information locale sera mise en œuvre au moyen d'un schéma directeur de signalisation par les collectivités concernées.

Ainsi, par ce biais les collectivités locales peuvent favoriser le développement de l'approvisionnement local des consommateurs sur leur territoire. Cela peut sembler se situer aux confins de la sphère de l'alimentation locale, cependant il s'agit d'un outil qui demande peu d'intervention de la commune et qui témoigne de l'incorporation du champ alimentaire dans l'ensemble des compétences.

---

<sup>189</sup> Art. L.2321-2 alinéa 20 CGCT

<sup>190</sup> Art.L3213-3 CGCT



## Table des matières :

---

<b>L'action publique en matière d'alimentation locale dans le domaine de la production, transformation et consommation d'aliments locaux .....</b>	<b>2</b>
<b>Introduction .....</b>	<b>4</b>
<b>Partie I - Les principes et outils généraux du droit des collectivités territoriales applicables en matière alimentaire :.....</b>	<b>12</b>
<b>A) Le principe de libre administration et la clause générale de compétence .....</b>	<b>12</b>
1) Libre administration. ....	12
2) La clause de compétence générale. ....	13
3) L'intérêt général.....	15
4) Le service public.....	15
5) Création d'un service public.....	17
<b>B) La coopération entre collectivités territoriales, leurs établissements et les acteurs privés .....</b>	<b>22</b>
1) La coopération entre acteurs publics :.....	22
a) Généralités – Principes généraux de la coopération. ....	22
b) La coopération dite « intercommunale » : .....	25
c) Coopération entre collectivités locales et établissements publics : .....	26
d) Coopération conventionnelle : .....	28
2) La coopération avec les acteurs du secteur privé : .....	29
a) Structures à but économique : .....	29
b) Structures à but non lucratif : .....	32
<b>Partie II- Les compétences des collectivités territoriales à travers le prisme de l'alimentation locale :.....</b>	<b>34</b>
<b>A) Alimentation :.....</b>	<b>34</b>
<b>B) Développement économique :.....</b>	<b>36</b>
<b>C) Développement agricole : .....</b>	<b>39</b>
<b>D) Aménagement du territoire et Urbanisme : .....</b>	<b>40</b>
<b>E) Tourisme :.....</b>	<b>43</b>
<b>F) Education :.....</b>	<b>44</b>
<b>G) Déchets : .....</b>	<b>45</b>
<b>H) Voirie et transports :.....</b>	<b>45</b>
<b>Table des matières :.....</b>	<b>48</b>
<b>Bibliographie .....</b>	<b>49</b>
<b>Annexes.....</b>	<b>55</b>



## Bibliographie

---

### Ouvrages généraux

- G. Cornu, vocabulaire juridique, 11ème édition, 2016
  - F. Benchendikh, Droit de la coopération intercommunale- Création, financement, fonctionnement, Editions Le Moniteur, 2013
- J. Ferstenbert, F. Priet, P. Quilichini, Droit des collectivités territoriales, Manuel Dalloz HyperCours, 2ème édition, 2016

- G-J Guglielmi et autres, Droit du service public, Domat Droit Public, Editions Lextenso 4ème édition, 2016
- J.F Lachaume et autres, Droit des services publics, Manuel Lexis Nexis 2ème édition, 2012
- D. Linotte et R. Romi, Services publics et droit public économique, Litec, 2004
- M. Lombard, G. Dumont, J. Sirinelli ; Droit administratif, Droit public, 11e éd., 2015.

### Articles juridiques

- C. Boiteau, Vers une définition du service public ? A propos de l'arrêt du Conseil d'Etat, Section, 22 février 2007, Association du personnel relevant des établissements pour inadaptés (APREI), RFDA 2007 p.803.
- O. Binnin, Economie sociale et solidaire – SCIC : les collectivités prennent part aux coopératives, Caisse des dépôts et des consignations, 18 avril 2012.
- J-C Douence, Réflexions sur la vocation générale des collectivités locales à agir dans l'intérêt public local, Quel avenir pour l'autonomie des collectivités locales ? 2ème entretiens de la caisse des dépôts et des consignations sur le développement locale édition L'aube territoire. 1999 p. 317
- Duranthon, A propos d'un cheval de Troie : le Conseil Constitutionnel et la suppression de la clause de compétence générale, CC, 16 septembre 2016 n°2016-565 QPC, Assemblée des départements de France, AJDA 2016.1718; Constitutions 2016, p677
- J-D Dreyfus et M. Peltier, Société d'économie mixte locale et sociétés publiques locales, D. juillet 2015.
- Faure, La fin d'une catégorie juridique : la collectivité territoriale ? AJDA, 2016 p.2438
- Laquière, Droit de la concurrence, La Semaine Juridique Entreprise et Affaires n° 16-17, 21 Avril 2011, 1325
- J-M Peyrical, Les contrats de prestation entre collectivités publiques : réflexions et interrogations, AJDA 2000 p.581

- P. Py, La réforme des « Pays », *Tourisme et droit* 2000, n°14, p.27.
- O.Rousset, Création d'un service public et disparition d'un fonds de commerce *AJDA* 2006. 1437.
- J. Stillmunkes, L'indépendance des législations, *D.* 1998. 392
- M. Verpeaux, La loi NOTRe dans son contexte, *RFDA* 2016 671, 17 septembre 2016.

### Articles divers

- P. Ariès, Aide alimentaire ou service public de l'alimentation ?, *Campagnes solidaires* (mensuel de la Confédération paysanne), juin 2013 disponible en ligne <http://paularies.canalblog.com/>
- F. Bugnot "Mangeons 24" : une Scic pour l'alimentation locale en Périgord (24) 28/03/2017 <http://www.caissedesdepotsdesterritoires.fr/cs/ContentServer?page name=Territoires/Experiences/Experiences&cid=1250278786738>
- X. Guiomar, Les collectivités locales à la recherche d'une agriculture de proximité, *Pour*, vol. 209-210, no. 2, 2011, pp. 169-183.
- D. Nairaud, « Alimentation –économie et politique alimentaires, enjeux de politiques publiques, *Encyclopaedia Universalis*, consulté le 6 juillet 2017 <http://www.universalis-edu.com/encyclopedia/alimentation-economie-et-politique-alimentaires-enjeux-politiques-publiques/>
- Rambaud, « Convention entre une Seml de restauration collective et une association d'agriculteurs locaux » 18/07/2011 <http://www.caissedesdepotsdesterritoires.fr/cs/ContentServer?pagenam e=Mairie-conseils/MCExperience/Experience&cid=1250262112648>

### Jurisclasseurs:

- Jurisclasseur Fasc. 732 : Service Public Local – Domaine 15/04/2016 JCl. Collectivités territoriales
- E. Mella, *JurisClasseur Collectivités territoriales Fasc. 280 : Syndicat mixte, Création et administration*, Date du fascicule : 1er Novembre 2014, Date de la dernière mise à jour : 1er Novembre 2014

### Textes juridiques :

#### Traité :

- Traité Fondateur de Union Européenne, Traité de Maastricht 7 février 1992

#### Règlements communautaires :

- Règlement (CEE) N° 2081/92 du Conseil du 14 juillet 1992 relatif à la protection des indications géographiques et des appellations d'origine des produits agricoles et des denrées alimentaires
- Règlement (CE) n° 178/2002 du Parlement européen et du Conseil du 28 janvier 2002 établissant les principes généraux et les prescriptions générales de la législation alimentaire, instituant l'Autorité européenne de sécurité des aliments et fixant des procédures relatives à la sécurité des denrées alimentaires.
- Règlement (UE) n ° 1305/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013 relatif au soutien au développement rural par le Fonds européen

agricole pour le développement rural (FEADER) et abrogeant le règlement (CE) n° 1698/2005 du Conseil

- Règlement (UE) n°1307/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013 établissant les règles relatives aux paiements directs en faveur des agriculteurs au titre des régimes de soutien relevant de la politique agricole commune et abrogeant le règlement (CE) no 637/2008 du Conseil et le règlement (CE) no 73/2009 du Conseil
- Règlement (UE) N° 651/2014 de la Commission du 17 juin 2014 déclarant certaines catégories

#### **Accords internationaux :**

- Accord sur les Obstacles Techniques au Commerce (OTC) signé à Marrakech le 15 avril 1994, entrée en vigueur le 1er janvier 1995.
- Accord sur l'application des mesures Sanitaires et PhytoSanitaires (SPS) signé à Marrakech le 15 avril 1994, entrée en vigueur le 1er janvier 1995.

#### **Constitution :**

- Constitution française du 4 octobre 1958

#### **Lois :**

- Loi des 2 Et 17 Mars 1791 portant suppression de tous les droits d'aides, de toutes les maîtrises et jurandes et établissement des droits de patente
- Loi du 22 mars 1890 sur les syndicats de communes, JORF du 6 mars 1890.
- Loi du 5 avril 1884 relative à l'organisation municipale
- Loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions
- Loi n°82-610 du 15 juillet 1982 d'orientation et de programmation pour la recherche et de le développement de la technologie en France.
- Loi constitutionnelle n°2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République
- Loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales JORF n°0292 du 17 décembre 2010
- Loi n°2010-874 du 27 juillet 2010 de modernisation de l'agriculture et de la pêche JORF n°0172 du 28 juillet 2010
- Loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles
- Loi n° 2014-1170 du 13 octobre 2014 d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt, JORF n°0238 du 14 octobre 2014
- Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant Nouvelle Organisation Territoriale de la République (NOTRe) ORF n°0182 du 8 août 2015
- LOI n° 2016-138 du 11 février 2016 relative à la lutte contre le gaspillage alimentaire JORF n°0036 du 12 février 2016

#### **Décrets :**

- Décret-loi du 5 novembre 1926 loi de décentralisation et déconcentration administrative

- Décret n°55-606 du 20 mai 1955 relatif aux syndicats de communes, JORF du 22 mai 1955 page 5141.
- Décret n°2015-445 du 16 avril 2015 relatif à la mise en œuvre des PDR pour 2014-2020.

#### **Arrêtés :**

- Arrêté du 23 février 2015 portant création du certificat de spécialisation agricole option « restauration collective » et fixant ses conditions de délivrance selon la modalité des unités capitalisables JORF n°0062 du 14 mars 2015 page 4859 texte n° 34
- Arrêté du 23 mars 2015 fixant certaines prescriptions d'harmonisation des préenseignes dérogatoires

#### **Textes officiels**

- Circulaire n° 2001-118 du 25 juin 2001 Ministère de l'Education nationale BO spécial n°46 du 28/06/2001
- Circulaire DIES n° 2002-316 du 18 avril 2002 relative à la société coopérative d'intérêt collectif NOR : MESC0230294C
- Circulaire portant sur les orientations pour la mise en œuvre du Programme national pour l'alimentation sur la période 2015 – 2017, DGAL/SDPAL/2015-920, 02/11/2015.
- B. Allain, Rapport d'information sur les circuits courts et la relocalisation des filières agricoles et alimentaires (n° 2942), enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 7 juillet 2015
- Observatoire régional 2016 de l'approvisionnement de proximité en restauration collective : premier bilan- DRAAF PDL <http://draaf.pays-de-la-loire.agriculture.gouv.fr/Observatoire-regional-de-l>
- Communiqué du cabinet du Ministre de l'Agriculture, #EGalim : présidence des ateliers des États généraux de l'alimentation, <http://agriculture.gouv.fr/egalim-presidence-des-ateliers-des-etats-generaux-de-l-alimentation>
- Instruction du Gouvernement DGAL/SDPAL/2015-920 du 02/11/2015 Objet : Orientation pour la mise en œuvre du Programme national pour l'alimentation sur la période 2015-2017
- CE, avis n°351.654, 16 juin 1992, EDCE n°44, 1992, La documentation Française, p.420, cité par F. Benchendikh dans Droit de la coopération intercommunale-Création, financement, fonctionnement, Editions Le Moniteur, 2013
- Instruction technique DGAL/SDPAL/2016-153 du 23-02-2016 OBJET : Mise en œuvre par les DRAAF/DAAF de la politique publique de l'alimentation sur la période 2016-2017.
- J.-J. Queyranne ; P. Jurgensen, et J.-P. Demaël, Rapport Pour des aides simples et efficaces au service de la compétitivité, Inspection générale des finances, n°3013-M-016-02, juin 2013.

#### **Jurisprudence**

##### **Conseil Constitutionnel :**

- CC 8 août 1985 déc. n°85-196 DC.
- CC 23 mai 1979 n°79-104 DC Territoire Nouvelle Calédonie.

### **Conseil d'Etat :**

- CE 24 novembre 1933 Zénard, Rc. CE 1933 p.1100, Z. 1934.
- CE 30 mai 1930, Chambre syndicale du commerce en détail de Nevers - Rec. Lebon p. 583
- CE, 29 avr. 1970, Sté Unipain : Rec. CE 1970, p. 280 ; AJDA 1970, p. 430, concl. Braibant ; RDP 1970, p. 423, note Waline.
- CE ass., 16 octobre 1970, Commune de Saint Vallier, n°71536
- CE, 4 juillet 1984, n°20046, Département de la Meuse c/ Poilera, RFDA 1985, p. 58, note J.-C. Douence ; RD publ. 1985, p. 199, note J. de Soto.
- CE sect., 14 mars 1986, n°60034, Communauté urbaine de Lyon c/ société SAPI ; Lebon p.72
- CE, 25 juillet 1986, Commune de Mercoeur /M.Morand Droit adm. 1986, 489.
- CE, 18 mai 1988, Commune de Décines-Carpieu, n°53575 ; Lebon, p.194
- CE sect., 25 novembre 1992, Commune de Lansac, n°98613
- CE, 10ème et 7ème ssr. 10 octobre 1994, n°141877 préfet de la région Lorraine, préfet de la Moselle.
- CE, 31 juillet 1996, Commune de Sète, n°171086 ; Lebon, p.327 ; Dr. Adm. Août sept. 1996, n°8-9, n°407, p.4
- CE 11 juin 1997, Département de l'Oise, RFDA 1997, p.880.
- CE, 9 mai 2005, Ministre de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales c/ Commune de Saint-Cyr-en-Val rep. N°25844
- CE, 6 juillet 2005, n°256977, Sté groupe Partouche : Jurisdata n°2005-068976.
- CE, ass., 31 mai 2006, Ordre des avocats au barreau de Paris n° 275531 : JurisData n° 2006-070219.
- CE, 22 février 2007, Association du personnel relevant des établissements pour inadaptés (APREI) N° 264541.
- CE, 3ème et 8ème s.sect. 5 juillet 2010 n° 308564, Syndicat national des agences de voyages, JCPE 2010 n°422304 note Chrestia.
- CE ass. 30 décembre 2014 SNC département Cote d'Armor n° 355563 RFDA 57, ccl B. Dacosta

### **Cour de Cassation :**

- Cass. – 3ème chambre civile – 30 janvier 2002, Commune d'Arches – n° 00-17.342 Bull. civ. 2002, III, n°19, p.15.

### **Cour administrative d'appel :**

- CAA Paris, 3 juillet 2012, ch. sympa. loueurs véhicules automobiles, AJDA 2012, p.2444
- CAA Nantes 19 septembre 2014 n°13NT01683 Syndicat intercommunal de la Baie.

### **Tribunal administratif :**

- TA, Strasbourg 9 mai 1990, Commune de Pange, Lebon, p. 625 ; JCP 1991. IV. 47

### **Divers**

- InPACT, Propositions du collectif InPACT pour les systèmes alimentaires territorialisés, Audition à l'Assemblée nationale, Mission d'information sur les circuits courts et la relocalisation des filières agricoles et Alimentaires, 11 février 2015
- Un guide pour les élus et agents de collectivités territoriales, Agricultures biologique et développement local, FNAB, ONEMA, AMF, <http://www.devlocalbio.org/>
- OMS Obésité et surpoids Aide-mémoire N°311 Juin 2016 <http://www.who.int/mediacentre/factsheets/fs311/fr/>
- Typologie des politiques publiques de restauration collective locale et durable, des outils pour les collectivités locales, novembre 2016, Programme Lascaux recueil en ligne : <https://lascaux.hypotheses.org/1000>.
- « Pays Lys Romane : un appui structuré aux porteurs de projets », Centre Ressource du Développement Durable, 25 juillet 2016 [www.cerdd.org](http://www.cerdd.org).
- Pacte métropolitain d'innovation de Nantes Métropole, Etat Métropole [http://www.nantesmetropole.fr/deliberations/co\\_20161216/07\\_20161216\\_CNMDLA\\_pacte\\_etat\\_metropole\\_V3.pdf](http://www.nantesmetropole.fr/deliberations/co_20161216/07_20161216_CNMDLA_pacte_etat_metropole_V3.pdf)
- Appel à proposition Projet Alimen'Terre Pays de Vannes, [www.pays-vannes.fr](http://www.pays-vannes.fr).
- Etude AdCF juin 2010, L'action économique des communautés - Ressources et modes d'intervention de l'intercommunalité au service du développement local.
- ARF, Déclaration de Rennes : pour des systèmes alimentaires territorialisés, 4 juillet 2014.

## Sitographie

- <http://agreste.agriculture.gouv.fr/>
- <http://agriculture.gouv.fr/>
- <http://www.cnrtl.fr/>
- <https://www.levoyageanantes.fr/le-voyage-a-nantes/>
- [https://ec.europa.eu/agriculture/index\\_fr](https://ec.europa.eu/agriculture/index_fr)
- <http://www.lyon.fr/page/economie/economie-sociale-et-solidaire/le-label-lyon-ville-equitable-et-durable.html>



## **Annexes**

---