

Aides économiques aux entreprises : les « aides aux loyers » mobilisables par le bloc communal en soutien aux commerces fragilisés par l'épidémie de Covid-19

Des communes ou établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre (EPCI à FP) souhaitent soutenir les commerces touchés par une fermeture administrative en les aidant à honorer leurs loyers commerciaux.

La légalité de ces dispositifs s'apprécie au regard du droit interne comme du droit de l'Union européenne.

I. Les aides à l'immobilier d'entreprises prévues par le CGCT peuvent consister en une aide au loyer des commerces fragilisés

Les aides à l'immobilier d'entreprises relèvent de la seule compétence du bloc communal en application de l'article L. 1511-3 du code général des collectivités territoriales (CGCT).

Les métropoles et les communautés urbaines sont pleinement compétentes en la matière tandis qu'il est nécessaire de se référer à la définition de l'intérêt communautaire pour les communautés d'agglomération et les communautés de communes¹.

Par convention, la région peut participer au financement des aides et des régimes d'aides mis en place par le bloc communal et le département peut bénéficier d'une délégation de la compétence d'octroi de ces aides².

Ces aides ne peuvent intervenir qu'« *en matière d'investissement immobilier des entreprises et de location de terrains ou d'immeubles* » et doivent avoir pour objet « la création ou l'extension d'activités économiques ».

Dans le contexte de la crise sanitaire, et sous réserve de l'appréciation souveraine du juge, cette condition pourrait être appréciée avec souplesse. A ce titre, elle serait considérée comme remplie dès lors que l'aide viserait à permettre à des entreprises traversant des difficultés conjoncturelles de revenir sur une trajectoire de croissance. En conséquence, les dispositifs mis en place par le bloc communal dans le cadre de l'épidémie de la Covid-19 ne peuvent constituer de l'aide à la trésorerie directe mais sont mobilisables, par exemple, pour aider les entreprises locataires qui démontrent ne pas être en mesure de s'acquitter de leur loyer.

Ces aides prennent l'une des formes limitativement énumérées par le CGCT³ : subventions, rabais sur le prix de vente, rabais sur le prix de location ou de location-vente de terrains nus ou aménagés ou de bâtiments neufs ou rénovés, prêts, avances remboursables, crédit-bail à des conditions plus favorables que celles du marché.

¹ Lorsque la compétence développement économique est soumise à la définition d'un intérêt communautaire pour le soutien aux activités commerciales et la politique locale du commerce, comme c'est le cas pour les communautés d'agglomération et les communautés de communes, il convient de se référer aux statuts de l'EPCI pour déterminer qui est compétent entre la commune et ce dernier pour octroyer ces aides (articles L. 5216-5 et L. 5214-16 du CGCT). Dans le périmètre de la MGP, cette compétence se partage entre les EPT et la MGP.

² Dans ce dernier cas, il convient de souligner, d'une part, que cette délégation ne permet pas au département de définir un dispositif autonome, mais seulement d'attribuer des aides telles qu'elles ont été définies par le bloc communal et, d'autre part, que cette délégation dessaisit le bloc communal sur le périmètre délégué (matériel et géographique).

³ CE, 6 juin 1986, n° 58463

Les formes principalement mobilisables dans le contexte actuel sont donc les subventions, les avances remboursables ainsi que les rabais sur loyer lorsque la collectivité est propriétaire du local commercial. Il peut être imaginé l'octroi d'avances remboursables ayant pour finalité d'aider une entreprise à rembourser un emprunt immobilier, à payer son loyer ou à assumer le coût d'un investissement immobilier déjà réalisé. Le cautionnement du loyer par la collectivité n'est en revanche pas possible, puisqu'il ne fait pas partie des formes d'aide prévues à l'article L. 1511-3⁴.

Si le code prévoit la possibilité pour la commune ou l'EPCI à FP d'accorder des rabais sur les loyers à ses entreprises locataires, il ne peut s'agir d'une exonération totale. Le droit des aides économiques est dominé par le principe d'interdiction des libéralités, qui découle du principe constitutionnel d'égalité⁵. Cela fait obstacle à ce que la collectivité renonce entièrement au loyer qu'elle doit percevoir, sauf dérogation législative expresse justifiée par le traitement particulier d'une situation particulière. Dès lors, le terme de « rabais » doit être entendu au sens strict⁶. En revanche, un loyer ramené à un montant symbolique est accepté.

Il pourrait être prévu une avance remboursable ou une subvention forfaitaire d'aide au loyer, ou bien une subvention correspondant par exemple à 50% du loyer dû par l'entreprise au bailleur privé, avec un plafond fixé en numéraire.

Par ailleurs, lorsque l'EPCI, ou la commune, est propriétaire d'un local commercial, il peut décider de procéder à un rabais sur le loyer sans que celui-ci ne soit annulé. Dans le cas où plusieurs locaux commerciaux sont concernés, le dispositif peut reposer sur un rabais correspondant à un pourcentage des loyers H.C dus par les entreprises. Dans ce cas, un plafond de subvention peut être prévu. Le dispositif a vocation à être réservé aux entreprises soumises à une obligation de fermeture.

Ces aides sont soumises à la conclusion d'une convention entre l'EPCI et le commerce et ne sont pas sans conditions.

L'EPCI à FP devra être vigilant quant à l'articulation de son régime d'aide avec les autres dispositifs nationaux ou régionaux dont certains critères d'attribution assimilent les loyers commerciaux dus à des charges⁷ afin d'éviter un éventuel effet d'aubaine.

Il est recommandé que le dispositif prévoit a minima la transmission de quittances de loyer, attestant du montant de celui-ci, ou encore de justificatifs de paiement du loyer, afin d'éviter que l'aide ne constitue une aide à la trésorerie non destinée au paiement du loyer. De la même façon, si le loyer est abaissé par un bailleur privé, qui bénéficiera par ailleurs de crédits d'impôts dans le cadre du projet de loi de finance 2021, il est important que la proratisation de la subvention en tienne compte. L'entreprise pourra également attester que le solde entre, d'une part, l'actif disponible et, d'autre

⁴ Il convient également de souligner que le « cautionnement » prévu à l'article L. 2252-1 du CGCT ne peut porter que sur des emprunts, ainsi que le précise l'arrêt du Conseil d'État du 16 janvier 1995 n° 141148.

⁵ Conseil constitutionnel n°86-207 DC des 25-26 juin 1986 - point 57 et 58

⁶ Le bloc communal a collectivité ou le groupement ne pourra pas "maquiller" une exonération de loyer en subvention à son locataire. Le juge pourrait considérer qu'il s'agit d'une erreur de droit, le code prévoyant explicitement un mécanisme de réduction de loyer, et non d'exonération, ou un détournement de procédure pour s'affranchir des contraintes liées à l'absence d'exonération de loyer.

⁷ Ex. : Article 4 du décret n°2020-371 modifié du 30 mars 2020 relatif au fonds de solidarité.

part, les dettes exigibles et le montant des charges fixes, dont les loyers commerciaux, est négatif pour la période de référence du dispositif.

Le bénéfice de ces aides demeure « *subordonné à la régularité de la situation de l'entreprise au regard de ses obligations fiscales et sociales* »⁸.

Les aides ne peuvent pas être attribuées à des entreprises en difficulté au sens du droit européen⁹, ces dernières relevant de la compétence exclusive de la région en application du II de l'article L. 1511-2 du CGCT.

Enfin, lorsque la commune ou l'EPCI envisage de confier la gestion de son dispositif à un organisme extérieur, il ne pourra le faire que dans les conditions et les limites prévues par l'article L. 1611-7 du CGCT afin d'éviter tout risque de gestion de fait. Ainsi, hors cas où la structure disposerait d'un comptable public¹⁰, la délégation ne pourra porter que sur l'instruction des demandes et la préparation des décisions d'attribution. Par ailleurs, si cet organisme perçoit des frais de gestion du dispositif, il sera soumis aux règles relatives à la commande publique.

II. Les aides à l'immobilier d'entreprises en droit européen

En premier lieu, les aides à l'immobilier d'entreprises doivent respecter les principes fondamentaux du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), notamment le principe de non-discrimination sur le fondement de la nationalité¹¹.

La localisation du siège social correspondant à la nationalité pour les personnes physiques¹², le bénéfice du dispositif ne peut être réservé aux seules entreprises ayant leur siège social sur le territoire de la commune ou de l'EPCI. Il s'agirait en effet d'une discrimination illégale, quel que soit le montant ou la finalité de l'aide. Il convient donc de se limiter à l'exigence d'un établissement stable sur le territoire de la collectivité ou du groupement¹³.

En second lieu, les aides aux entreprises sont soumises au respect du droit des aides d'État¹⁴, ainsi que le rappelle l'article R. 1511-4-3 du CGCT¹⁵.

Dès lors, elles devront se placer :

- soit sous le règlement « de minimis » n° 1407/2013 si le montant total des aides perçues par l'entreprise ne dépasse pas 200 000 € sur trois exercices fiscaux ;

⁸ Article R. 1511-4-2 du CGCT

⁹ Article 2, point 18, du 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 traité

¹⁰ L'article D. 1611-26-1 du CGCT prévoit que le paiement des aides « allouées aux entreprises en vue de la création ou de l'extension d'activités économiques » peut être confié à un organisme doté d'un comptable public.

¹¹ Article 18 TFUE

¹² CJCE, 2 oct. 2008, aff. C-360/06

¹³ CJCE, 21 sept. 1999, aff. C-307197

¹⁴ Article 107§1 TFUE

¹⁵ Les articles R. 1511-5 du CGCT, relatif aux aides à l'investissement des petites et moyennes entreprises, ainsi que les articles R. 1511-6 à R. 1511-10 du CGCT, relatifs aux aides à finalité régionales, reprennent les conditions de compatibilité de ces catégories d'aides avec les dispositions du règlement d'exemption par catégorie (RGEC) n° 651/2014. Ils n'ont cependant pas vocation à être exhaustifs, les décisions et les règlements de la Commission européenne étant d'application directe.

- soit sous le régime d'aides notifié sur la base de l'article 107§3 b) du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (SA 56985). Le montant nominal des aides sous forme de subventions, d'avances remboursables, de prêt à taux 0 et de garantie d'emprunt sans contrepartie ne peut dépasser 800 000 € par bénéficiaire, ce qui implique pour l'EPCI de tenir compte des financements alloués par les autres collectivités et l'Etat sur le même fondement (notamment : fonds de solidarité, fonds régionaux ...). L'EPCI sera responsable du respect des obligations de transparence et du recensement des aides à transmettre à la Commission européenne.

Les deux régimes peuvent être cumulés dès lors qu'ils concernent des coûts admissibles différents¹⁶.

¹⁶ Point 20 de l'encadrement temporaire des mesures d'aide d'Etat visant à soutenir l'économie dans le contexte actuel de la flambée de Covid-19, de la commission du 19 mars 2020 C(2020) 1863 modifié.