

Prises de participation des collectivités en matière d'énergies renouvelables : portée de l'arrêt Commune de Congrier

Cécile Cessac, Louis de Fontenelle

Par sa décision Commune de Congrier du 26 mai 2026 (n° 495221), le Conseil d'État a relancé un débat récurrent relatif aux prises de participation des collectivités territoriales dans les sociétés de production d'énergies renouvelables sur le fondement de l'article L.2253-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT).

L'affaire trouve son origine dans la participation de la commune de Congrier au capital d'une société de projet photovoltaïque, alors même que le syndicat mixte Territoire d'énergie Mayenne (TE53), dont elle était membre, détenait également une participation dans cette société. À la suite d'un recours dirigé contre la délibération autorisant cette prise de participation, la cour administrative d'appel de Nantes avait jugé que la référence statutaire à l'article L.2253-1 ne suffisait pas à caractériser un transfert privant les communes membres de leur propre faculté d'intervention.

Saisi du pourvoi, le Conseil d'État adopte une position plus exigeante. Il apporte à cette occasion deux clarifications importantes.

Le Conseil d'État consacre d'abord l'autonomie respective des articles L.2224-32 et L.2253-1 du CGCT. Il admet en effet qu'une commune peut avoir transféré à un groupement ou à un syndicat mixte les prérogatives ouvertes par l'un de ces textes sans avoir nécessairement entendu lui transférer celles prévues par l'autre. Les conclusions du rapporteur public soulignent explicitement que ces dispositions instituent « deux compétences distinctes », l'une relative à la production d'énergie, l'autre au soutien financier à des sociétés de production d'énergies renouvelables par voie de participation au capital. Cette précision mérite d'être soulignée dès lors qu'elle écarte l'idée selon laquelle le transfert au profit d'un groupement des capacités d'intervention relatives aux projets de production d'énergies renouvelables emporterait mécaniquement transfert de la faculté de procéder à des prises de participation sur le fondement de L.2253-1.

Par ailleurs, le Conseil d'État considère qu'en l'espèce les statuts du syndicat mixte, autorisant celui-ci à prendre des participations dans les conditions prévues à l'article L.2253-1, « impliquaient nécessairement » que les communes membres n'étaient plus compétentes pour procéder elles-mêmes à de telles prises de participation.

La portée potentielle de cette affirmation explique les réactions immédiates suscitées par la décision parmi les syndicats d'énergie, les fédérations d'élus et les praticiens du secteur. De nombreux syndicats mixtes, syndicats d'énergie et établissements publics de coopération intercommunale mentionnent en effet aujourd'hui l'article L.2253-1 dans leurs statuts. Une certaine lecture de la décision conduirait à considérer que toute intervention statutaire d'un groupement sur ce fondement emporterait nécessairement dessaisissement des communes membres, fragilisant ainsi un grand nombre de montages reposant sur des participations croisées communes/groupements.

Une telle conclusion paraît toutefois prématurée. La décision peut en effet être comprise de deux manières : soit comme consacrant le transfert exclusif d'une véritable compétence autonome, auquel cas le dessaisissement constituerait une conséquence classique du droit des syndicats mixtes ; soit comme une décision étroitement liée à la rédaction particulière des statuts du syndicat concerné, faisant alors de la question statutaire le principal enjeu de sécurisation des montages existants et futurs.

1. L'article L.2253-1 : une compétence autonome ?

Le Conseil d'État paraît consacrer l'autonomie respective des articles L.2224-32 et L.2253-1 du CGCT, de sorte que le transfert au profit d'un groupement ou d'un syndicat mixte des prérogatives ouvertes par l'un de ces textes n'implique pas nécessairement le transfert de celles prévues par l'autre.

Il confirme ainsi qu'une commune peut transférer à un groupement la capacité d'intervenir au titre de L.2224-32, relatif à la création et à l'exploitation d'installations de production d'énergies renouvelables, sans avoir nécessairement entendu lui transférer la faculté de procéder à des prises de participation sur le fondement de L.2253-1, et inversement. Pour parvenir à cette solution, le Conseil d'État qualifie expressément les dispositions de L.2253-1 de « compétence ». La qualification mérite discussion.

L'article L.2253-1 ne délimite pas, à proprement parler, un champ matériel d'action comparable aux compétences traditionnellement transférées aux syndicats mixtes ou aux établissements publics de coopération intercommunale. Il ouvre aux communes et à leurs groupements une faculté de participation au capital de certaines sociétés dans des hypothèses déterminées par le législateur.

En matière d'énergies renouvelables, cette faculté peut apparaître comme un instrument de mise en œuvre de capacités d'intervention plus substantielles, notamment celles prévues à L.2224-32 du CGCT relatives à la création et à l'exploitation d'installations de production d'énergie. La participation au capital d'une société de projet pourrait ainsi être regardée comme le prolongement d'une politique locale de production énergétique plutôt que comme une compétence autonome.

Le rapporteur public retient toutefois une analyse sensiblement différente. Il distingue explicitement une compétence relative à la production d'énergie sur le fondement de L.2224-32 et une compétence distincte de soutien économique consistant à participer au capital d'une société de production d'énergies renouvelables sur le fondement de L.2253-1, les deux pouvant être transférées séparément. Le Conseil d'État s'inscrit dans cette logique, en reconnaissant à L.2253-1 une autonomie propre, allant jusqu'à le qualifier de « compétence » distincte de celle prévue à L.2224-32.

La qualification n'est pas sans conséquence. Si L.2253-1 constitue une véritable compétence autonome, son transfert à un syndicat mixte ou à un groupement emporte alors, classiquement, dessaisissement des communes membres. La question devient alors celle des conditions dans lesquelles cette compétence aurait été transférée.

Cette hésitation n'est d'ailleurs pas entièrement nouvelle. Avant même l'arrêt Congrier, une divergence existait déjà quant à la portée du transfert des capacités d'intervention en matière de production d'énergies renouvelables prévues à L.2224-32 du CGCT. Les collectivités soutenaient volontiers que communes et intercommunalités demeuraient conjointement habilitées à intervenir, tandis que les services de l'État privilégiaient une lecture plus stricte fondée sur le principe d'exclusivité des compétences transférées.

Une réponse ministérielle de 2020 admettait d'ailleurs qu'une commune pouvait ne transférer qu'une partie de cette compétence et relevait que, même exercée à l'échelle intercommunale, les communes demeuraient associées à son exercice, les statuts devant être rédigés avec suffisamment de précision pour éviter toute ambiguïté.

L'arrêt Congrier pourrait ainsi être lu moins comme une rupture que comme un déplacement du débat : non plus seulement sur la portée de la compétence de production d'énergie elle-même, mais sur la nature de la faculté de prise de participation prévue à L.2253-1 et sur ses conséquences en matière de dessaisissement.

La cour administrative d'appel de Nantes semblait d'ailleurs s'être engagée dans une autre voie, en considérant que la référence statutaire à L.2253-1 ne suffisait pas, en elle-même, à caractériser un transfert privant les communes membres de leur propre faculté d'intervention.

Le Conseil d'État retient une solution plus exigeante, sans toutefois expliciter pleinement les raisons conduisant à qualifier une telle faculté de compétence transférable. Une part importante des interrogations suscitées par l'arrêt réside probablement dans les conséquences pratiques attachées à cette qualification.

2. Le dessaisissement des communes membres en question

Le point décisif de l'arrêt réside dans le considérant selon lequel les statuts du syndicat mixte Territoire d'énergie Mayenne (TE53), autorisant celui-ci à prendre des participations dans les conditions prévues à L.2253-1, « impliquaient nécessairement » que les communes membres n'étaient plus compétentes pour procéder elles-mêmes à de telles prises de participation.

Une première interprétation consiste à voir dans cette décision la consécration d'un véritable transfert de compétence. Si L.2253-1 constitue une compétence autonome, alors la solution du Conseil d'État est, au fond, classique : ce qui est transféré au syndicat dessaisit les communes membres. Le principe d'exclusivité propre au droit des syndicats mixtes trouve alors naturellement à s'appliquer.

Les conclusions du rapporteur public rappellent toutefois utilement que ce principe n'interdit pas tout partage des interventions, mais seulement la superposition de compétences identiques. Il demeure ainsi possible qu'un groupement exerce certaines prérogatives relatives aux projets énergétiques tandis que les communes conservent d'autres capacités d'action, à condition que le partage des compétences ait été clairement organisé et que les compétences en cause demeurent distinctes. Les articles L.2224-32 et L.2253-1 pourraient ainsi relever d'une logique de juxtaposition plutôt que de confusion des compétences.

Cette analyse appelle toutefois une réserve. Les statuts de TE53 ne présentent pas explicitement L.2253-1 comme une compétence transférée autonome. Le syndicat exerce, selon l'article 2.2 de ses statuts, « en propre ou sur demande de ses membres, des activités qui sont le complément normal et accessoire de ses compétences statutaires », ces activités étant visées à l'article 4. Or c'est précisément dans cet article 4, consacré aux « activités complémentaires », que le syndicat est « autorisé à prendre des participations » dans les conditions prévues à L.2253-1.

Cette rédaction pouvait légitimement nourrir une hésitation quant à la portée exacte de la clause. La cour administrative d'appel de Nantes avait d'ailleurs estimé que cette référence statutaire ne suffisait pas, en elle-même, à caractériser un transfert privant les communes de leur propre faculté d'intervention.

Les conclusions du rapporteur public conduisent toutefois à nuancer cette lecture. Celui-ci estime que les statuts de TE53 ne se bornaient pas à rappeler les possibilités offertes par le CGCT, mais avaient bien entendu autorisé le syndicat à exercer les prérogatives ouvertes par L.2253-1, ce qui emportait, selon la logique du principe d'exclusivité, dessaisissement des communes membres sur cette compétence précise.

L'arrêt paraît ainsi moins consacrer un principe général de dessaisissement qu'apprécier la portée donnée, en l'espèce, à une rédaction statutaire particulière. Le Conseil d'État ne juge pas qu'une référence à L.2253-1 emporte, par elle-même, dessaisissement. Il relève qu'en l'espèce les statuts de TE53 « impliquaient nécessairement » une telle conséquence. La nuance mérite attention.

Le point décisif ne serait alors pas tant la présence d'une référence à L.2253-1 que le sens attribué à cette référence dans les statuts eux-mêmes par le juge administratif. Dans cette perspective, la rédaction statutaire devient le principal levier de sécurisation des montages existants et futurs.

3. Les suites à donner

À ce stade, le contenu de la décision ne permet pas encore d'affirmer qu'une simple référence statutaire à L.2253-1 emporterait, par elle-même, dessaisissement des communes membres. Le Conseil d'État statue sur des statuts particuliers, dont il déduit qu'ils « impliquaient nécessairement » une exclusivité d'intervention au profit du syndicat mixte.

L'arrêt impose néanmoins une vigilance immédiate.

Un premier enjeu consiste à procéder à un examen attentif des statuts des syndicats mixtes, syndicats d'énergie et groupements intervenant dans des projets d'énergies renouvelables. Une attention particulière doit être portée aux clauses relatives aux prises de participation sur le fondement de L.2253-1, à leur articulation avec les autres compétences exercées par le groupement ainsi qu'aux formulations susceptibles d'être interprétées comme emportant exclusivité d'intervention.

Lorsque les statuts apparaissent ambigus, une clarification rédactionnelle paraît opportune. Une attention particulière pourrait notamment être portée à la manière dont les statuts entendent organiser l'exercice des prérogatives ouvertes par L.2253-1, afin d'éviter qu'une simple mention du texte puisse être ultérieurement interprétée comme emportant, à elle seule, dessaisissement des communes membres.

Enfin, la décision pourrait rapidement nourrir de nouveaux contentieux, tant devant les juridictions administratives qu'à l'occasion du contrôle de légalité préfectoral. Car si la portée retenue par le Conseil d'État devait être confirmée, une question plus fondamentale demeurerait ouverte : était-ce réellement l'intention du législateur que de rendre impossibles des interventions concomitantes des communes et de leurs groupements sur le fondement de l'article L.2253-1 ?

La question mérite d'être posée dès lors que le texte vise explicitement « les communes et leurs groupements », formulation qui peut tout autant être comprise comme organisant une articulation des interventions que comme consacrant une logique d'exclusivité.

Dans cette attente, les collectivités ont sans doute intérêt à se préparer à un contentieux renouvelé sur les conditions d'articulation entre compétences énergétiques, prises de participation et rédactions statutaires plus que jamais considérés comme un point de vigilance mais aussi de pilotage territorial des actions. À défaut d'une clarification jurisprudentielle rapide, une intervention du législateur pourrait devenir nécessaire afin de sécuriser les montages existants et futurs. Cette intervention serait encore l'occasion de faciliter le dialogue avec l'ensemble des parties prenantes et d'harmoniser la compréhension des enjeux sur l'ensemble du territoire.