

ASSEMBLÉE NATIONALE

COMMISSION des LOIS CONSTITUTIONNELLES, de la LÉGISLATION et de l'ADMINISTRATION GÉNÉRALE de la RÉPUBLIQUE

COMPTE RENDU N° 52

(Application de l'article 46 du Règlement)

Mercredi 13 juin 2001
(Séance de 9 heures)

Présidence de M. Bernard Roman, président,

puis de Mme Nicole Feidt, vice-présidente

La Commission a examiné, sur le rapport de M. Jacky Darne, la proposition de loi, adoptée par le Sénat, tendant à moderniser le statut des sociétés d'économie mixte locales (n° 2736).

Rappelant que l'essor de l'économie mixte datait des décrets-lois de 1926, dits « décrets Poincaré », qu'elle avait été confortée ensuite par la création, en 1955, d'une filiale de la Caisse des dépôts et consignations, dénommée Société centrale pour l'équipement du territoire (SCET), destinée à devenir l'interlocuteur principal des sociétés d'économie mixte, **M. Jacky Darne**, rapporteur, a précisé que la loi du 7 juillet 1983 avait consacré cette évolution, en encadrant l'activité des sociétés d'économie mixte dans les trois secteurs d'intervention que sont l'aménagement, l'immobilier et les services. Il a observé que, même si les collectivités locales disposaient d'autres moyens d'intervention, tels que le recours à la création d'établissements publics, le secteur de l'économie mixte représentait, aujourd'hui, un poids significatif en termes d'emplois, plus de 60 000 salariés travaillant dans les 1255 sociétés d'économie mixtes existant à ce jour. Il a indiqué que, dix-huit ans après la loi de 1983, une réforme s'imposait, afin notamment de préciser le régime des concours financiers des collectivités aux sociétés d'économie mixte, ou les conditions de mise en concurrence de ces SEM avec les entreprises du secteur privé. Observant que les sociétés d'économie mixte intervenaient dans un secteur délicat, au confluent du droit privé et du droit public, le rapporteur a expliqué que la proposition de loi permettrait de mieux définir le cadre d'intervention des élus locaux désignés pour siéger au conseil d'administration ou de surveillance des sociétés d'économie mixte. Il a ajouté qu'étaient, par ailleurs, proposées des dispositions plus techniques, telles que les modalités de liquidation judiciaire des sociétés d'économie mixte ou les conditions d'intervention des collectivités étrangères dans le capital de ces sociétés.

Rappelant que la proposition de loi avait déjà fait l'objet d'une première lecture au Sénat, le rapporteur a évoqué l'unanimité qui avait présidé à son examen et précisé qu'une proposition de loi identique, cosignée par des parlementaires issus de tous les groupes politiques, avait été déposée à l'Assemblée nationale. Se félicitant ainsi du caractère consensuel du sujet, il a néanmoins évoqué les difficultés financières qui pouvaient survenir du fait de participations de collectivités locales dans des SEM ; il a donc indiqué qu'il présentait des amendements destinés à éviter que des collectivités locales ne se trouvent mises devant le fait accompli à la suite de gestions hasardeuses de SEM.

Après avoir observé que les SEM devaient être un outil souple de développement économique, permettant de combiner les avantages du secteur public et du secteur privé, **M. Gérard Gouzes** a souligné l'intérêt des dispositions améliorant la transparence des décisions des SEM au regard des collectivités locales, ainsi que celles précisant les modalités de participation de ces collectivités à leur capital.

En réponse à M. Francis Delattre, qui s'interrogeait sur la réaction suscitée par l'amendement du rapporteur autorisant une participation de 100 % des collectivités locales dans le capital des SEM, ce dernier a indiqué que cette modification était souhaitée à la fois par le Gouvernement et par la Fédération nationale des sociétés d'économie mixte.

La Commission est ensuite passée à l'examen des articles de la proposition de loi.

TITRE I^{er} CONCOURS FINANCIERS DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES AUX SOCIÉTÉS D'ÉCONOMIE MIXTE LOCALES

Article additionnel avant l'article 1^{er} (art. L. 1521-1 et 1522-2 du code général des collectivités territoriales) : *Participation des collectivités territoriales au capital social des SEM :*

La Commission a été saisie de deux amendements du rapporteur modifiant les règles de constitution du capital social des SEM. Son auteur a indiqué que la France était actuellement le seul pays à imposer des seuils de participation minimum et maximum des collectivités locales, fixés respectivement à 50 % et 80 % du capital social des SEM, alors que des pays comme l'Allemagne, l'Autriche, la Finlande ou la Suède autorisent le financement à 100 % des sociétés publiques locales par les collectivités locales. Il a fait valoir que cet encadrement n'était plus adapté aux activités des SEM, notamment lorsqu'elles conduisent des opérations d'aménagement ou mettent en place des services publics, dont la rentabilité paraît incertaine, et pour lesquelles les collectivités locales ont du mal à trouver des partenaires privés.

En réponse à M. Francis Delattre, qui estimait qu'il était difficile de parler encore de sociétés d'économie mixte lorsque le capital est détenu en totalité par les collectivités locales, le rapporteur a observé que ces sociétés continueraient à intervenir dans des domaines relevant du secteur privé et selon des modalités propres à ce secteur. Constatant que les 20 % de capitaux privés obligatoires provenaient, pour la plupart, de la Caisse des dépôts et consignations ou de sociétés privées désireuses d'obtenir ultérieurement des marchés ou des financements, il a considéré que ces règles contraignantes mettaient les SEM dans une situation de dépendance regrettable.

Evoquant la possibilité donnée aux collectivités locales de baisser leur participation en dessous de 50 % du capital social d'une SEM, il a expliqué que cette modification était indispensable pour attirer des capitaux privés dans certains domaines, comme celui des services, et souligné que ces collectivités garderaient, en tout état de cause, une minorité de blocage fixée à 34 %. Après avoir précisé que les collectivités locales pourraient donc désormais prendre une participation variant entre 34 % et 100 % du capital social des SEM, il a considéré que cet assouplissement de la législation applicable permettrait d'attirer de vrais capitaux privés.

La Commission a alors *adopté* les deux amendements du rapporteur.

Article 1^{er} (art. L. 1522-4 et L. 1522-5 du code général des collectivités territoriales) : *Concours financiers des collectivités territoriales aux sociétés d'économie mixte :*

- Article L. 1522-4 : *Apports en compte courant et concours financiers :*

La Commission a *adopté* un amendement du rapporteur précisant, conformément à la jurisprudence du Conseil d'Etat, que les collectivités locales actionnaires peuvent non seulement consentir des apports en compte courant, mais également participer aux modifications du capital des SEM. Elle a également *adopté* un amendement du même auteur énumérant expressément les dispositions sur le fondement desquelles les collectivités locales sont autorisées à accorder des subventions à des SEM en qualité de cocontractants.

- Article L. 1522-5 : *Modalités d'allocation des apports en compte courant :*

Après avoir *adopté* un amendement d'ordre rédactionnel présenté par le rapporteur, la Commission a été saisie d'un amendement du même auteur rendant obligatoire le remboursement

des avances en compte courant d'associés avant l'accord d'une nouvelle avance. M. Jacky Darne a expliqué que cet amendement permettrait de rendre effective l'obligation de remboursement ou de consolidation en capital, en interdisant que ce remboursement ne soit assuré par le produit d'une nouvelle avance.

Tout en reconnaissant qu'il convenait de conserver à ce financement par avances en compte courant un caractère conjoncturel, M. Gérard Gouzes a émis des réserves sur cet amendement, exprimant la crainte qu'une telle obligation ne conduise à bloquer certains projets des SEM. Prolongeant les propos de M. Gérard Gouzes, M. Francis Delattre a observé qu'une telle disposition risquait de paralyser les différentes opérations de zones d'aménagement concerté (ZAC) conduites par les SEM intercommunales d'aménagement, ces opérations faisant l'objet d'une comptabilité individualisée au sein des SEM. Tout en reconnaissant que le financement des SEM était un problème complexe, le rapporteur a considéré qu'il fallait éviter qu'un financement à court terme ne vienne pallier des faiblesses structurelles, se traduisant par une sous-capitalisation de ces sociétés. Il a fait valoir que les collectivités locales pourraient toujours, dans leurs délibérations, déterminer le versement des avances en fonction des besoins de financement des opérations. Après avoir rappelé que son amendement visait simplement à encadrer le principe des avances en compte courant d'associés octroyées par les collectivités d'actionnaires, actuellement interdites, pour, notamment, protéger les petites communes, il a indiqué qu'il en proposerait une nouvelle rédaction, lors de la réunion que la Commission tiendra au titre de l'article 88 du Règlement, afin de tenir compte des observations formulées. La Commission a alors *adopté* l'amendement du rapporteur.

Après avoir *adopté* un amendement du rapporteur procédant à une coordination avec les amendements, adoptés par la Commission avant l'article 1^{er}, qui modifient les modalités de participation des collectivités locales au capital social des SEM, la Commission a *adopté* un amendement du même auteur limitant le total des avances en compte courant d'associés à 5 % des recettes réelles de la section de fonctionnement du budget de la collectivité locale. Répondant à M. Francis Delattre, le rapporteur a précisé qu'il s'agissait de limiter le poids financier de ces avances dans le budget des communes.

Elle a ensuite *adopté* deux amendements du rapporteur : le premier, s'inspirant de la législation applicable aux sociétés commerciales, interdit les avances en compte courant lorsque les capitaux propres de la SEM sont devenus inférieurs à la moitié du capital social ; le second précise que ces avances ne peuvent donner lieu à une rémunération, conformément au principe posé de l'ordonnance du 2 janvier 1959.

Enfin, la Commission a *adopté* un amendement de Mme Christine Lazerges étendant aux sociétés d'aménagement régional les dispositions autorisant les apports en compte courant d'associés, avant d'*adopter* l'article 1^{er} ainsi modifié.

Article 1^{er} bis (art. L. 1532-7 du code général des collectivités territoriales) : *Subventions et avances aux SEM exerçant une activité de développement économique local* :

La Commission a *adopté* un amendement du rapporteur proposant une nouvelle rédaction de l'article L. 1523-7, afin de limiter aux programmes liés à la gestion de services communs aux entreprises les subventions des collectivités territoriales et de leurs groupements aux sociétés d'économie mixte exerçant une activité de promotion économique, puis *adopté* un amendement de Mme Christine Lazerges étendant les dispositions de l'article aux sociétés d'aménagement régional. Elle a ensuite *adopté* l'article 1^{er} bis ainsi modifié.

Article 2 (art. L. 1615-11 du code général des collectivités territoriales) : *Remboursement par le FCTVA de participations financières versées par les collectivités territoriales aux sociétés d'économie mixte locales dans le cadre d'opérations d'aménagement* :

La Commission a *adopté* un amendement du rapporteur rendant éligibles au fonds de compensation de la TVA les dépenses d'investissement que les collectivités locales et leurs groupements engagent afin d'acquérir des équipements publics réalisés par un organisme aménageur dans le cadre d'une convention et destinés à intégrer le patrimoine de la collectivité.

Répondant à M. Francis Delattre, qui s'interrogeait sur l'application de ce dispositif aux projets en cours, son auteur a indiqué que les dépenses seraient éligibles lors de l'intégration de l'équipement dans le patrimoine local, à partir du moment où cette intégration interviendrait après publication de la loi. Elle a ensuite *adopté* l'article 2 ainsi modifié.

TITRE II STATUT DES REPRÉSENTANTS ÉLUS DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES ET DE LEURS GROUPEMENTS AU SEIN DU CONSEIL D'ADMINISTRATION OU DE SURVEILLANCE DES SOCIÉTÉS D'ÉCONOMIE MIXTE LOCALES

Article 3 (art. L. 1524-5 du code général des collectivités territoriales) : *Statut des élus mandataires des collectivités territoriales* :

La Commission a été saisie d'un amendement du rapporteur, supprimant un ajout du Sénat qui précise que la délibération de la collectivité locale fixant le maximum de la rémunération de l'élu local siégeant dans la société d'économie mixte ne porte pas sur les moyens de travail alloué au mandataire et lui substitue une disposition interdisant la rémunération du mandataire lorsque celui-ci appartient à l'exécutif d'un conseil régional, d'un conseil général, d'un établissement public de coopération intercommunale ou d'une commune de plus de 20 000 habitants. Reconnaissant que la rémunération des mandataires au sein des SEM était marginale, puisque 7 % seulement des sociétés en avaient attribué en 2000, le rapporteur a rappelé, néanmoins, que les observations des chambres régionales des comptes, ainsi que de la Cour des comptes dans son rapport public annuel, dénonçaient régulièrement des rémunérations excessives perçues par certains élus locaux siégeant dans des SEM ; estimant néanmoins qu'il n'était pas souhaitable de supprimer le principe d'une rémunération, car celle-ci est, dans certains cas, une contrepartie nécessaire à l'exercice de responsabilités réelles, il a plaidé pour un dispositif qui en limiterait le principe, en ne l'autorisant qu'aux maires de petites communes ou aux mandataires ne relevant pas de l'exécutif local ; il a estimé qu'une telle proposition inciterait les élus locaux à engager une redistribution des responsabilités au sein des organes délibérants des collectivités locales. Après que M. Francis Delattre eut fait part de son approbation sur le dispositif proposé, la Commission a *adopté* l'amendement du rapporteur.

Elle a ensuite procédé à l'examen d'un amendement du même auteur, ayant pour objet de supprimer une disposition précisant que la rémunération des élus locaux mandataires ne peut faire l'objet d'une incrimination pour prise illégale d'intérêt au sens de l'article 432-12 du code pénal. Après avoir fait part de ses craintes que cette suppression ne soit interprétée par les magistrats comme une autorisation de poursuivre les élus locaux sur la base de cet article 432-12, M. Gérard Gouzes a souhaité que le droit actuel, qui prévoit déjà cette rémunération, soit clairement explicité en séance, afin qu'il ne puisse donner lieu à des interprétations restrictives de la part des tribunaux. La commission a ensuite *adopté* l'amendement du rapporteur, avant d'*adopter* un amendement du même auteur précisant que, dans le cas d'élections, le mandat des élus locaux au sein de la SEM est prorogé jusqu'à la désignation de représentants par la nouvelle assemblée délibérante, le rapporteur ayant précisé que les dernières élections municipales avaient suscité quelques difficultés d'interprétation sur la date de cessation de fonctions de ces mandataires.

La Commission a ensuite *adopté* l'article 3 ainsi modifié.

Article 4 (art. 432-12 du code pénal) : *Prise illégale d'intérêt* :

Par coordination avec l'amendement précédemment adopté à l'article 3 supprimant la disposition relative à la prise illégale d'intérêt, la Commission a *adopté* un amendement de suppression de l'article.

TITRE III ATTRIBUTION DES DÉLÉGATIONS DE SERVICE PUBLIC

Article 5 (art. L. 1411-1 du code général des collectivités territoriales) : *Appréciation des garanties professionnelles et financières* :

La Commission a *adopté* un amendement présenté par le rapporteur, donnant une nouvelle rédaction à cet article, afin de préciser, notamment, les modalités d'appréciation des garanties professionnelles pour les sociétés en cours de constitution candidates à une délégation de service public.

TITRE IV OBLIGATIONS DE COMMUNICATION ET DE TRANSPARENCE DES SOCIÉTÉS D'ÉCONOMIE MIXTE LOCALES

Article 6 (art. L. 1523-2 du code général des collectivités territoriales) : *Clauses des conventions conclues avec les sociétés d'économie mixte locales exerçant une activité d'aménagement* :

Après avoir *adopté* un amendement du rapporteur corrigeant une erreur matérielle, la Commission a *adopté* un amendement présenté par Mme Christine Lazerges étendant aux sociétés d'aménagement régional l'application de l'article L. 1523-2 du code général des collectivités territoriales relatif aux conventions publiques d'aménagement. Puis elle a *adopté* l'article 6 ainsi modifié.

Article 6 bis (art. L. 1524-1 du code général des collectivités territoriales) : *Examen par l'assemblée délibérante de la modification des statuts de la société d'économie mixte locale* :

La Commission a *adopté* un amendement de précision rédactionnelle présenté par le rapporteur, puis l'article 6 *bis* ainsi modifié.

Article additionnel après l'article 6 bis : *Candidature d'une entreprise à un appel d'offres lancé par une société d'économie mixte dont elle est actionnaire* :

La Commission a été saisie d'un amendement présenté par le rapporteur introduisant un article additionnel pour permettre à une entreprise de se porter candidate à un appel d'offres lancé par une société d'économie mixte dont elle est actionnaire. Après avoir précisé que la législation ne prévoyait aucune disposition en la matière, le rapporteur a considéré qu'il fallait encadrer ces candidatures, en permettant de les exclure lors de la consultation, par une mention figurant dans le règlement de celle-ci. Rappelant que le rapporteur, à propos des amendements avant l'article premier, avait fait état des difficultés d'impliquer davantage les partenaires privés dans l'économie mixte, M. Gérard Gouzes a considéré que cet amendement permettrait justement de favoriser le partenariat public-privé ; M. Francis Delattre a considéré néanmoins que, s'agissant de la question de la faible implication des partenaires privés, celle-ci variait logiquement en fonction de l'importance de la participation que les partenaires privés détiennent dans les sociétés et des perspectives de rentabilité des opérations menées par les SEM. Il a reconnu que lorsqu'une entreprise ne détenait que 5 % du capital de la société d'économie mixte, elle ne jouait bien souvent qu'un rôle d'observateur. La Commission a ensuite *adopté* l'amendement du rapporteur.

Article 7 (art. L. 1411-3 du code général des collectivités territoriales) : *Examen par l'assemblée délibérante du rapport du délégataire de service public* :

La Commission a *adopté* l'article 7 sans modification.

TITRE V COMPOSITION DU CAPITAL DES SOCIÉTÉS D'ÉCONOMIE MIXTE LOCALES

Article 8 (art. L. 1522-1 du code général des collectivités territoriales) : *Participation des collectivités étrangères au capital des sociétés d'économie mixte locales* :

La Commission a *adopté*, par coordination avec les amendements adoptés avant l'article premier, un amendement présenté par le rapporteur, limitant au tiers du capital des sociétés d'économie mixte, la participation minimale des collectivités territoriales ou de leurs groupements. Elle a ensuite été saisie d'un amendement du rapporteur supprimant l'obligation d'un accord entre Etats préalablement à la participation de collectivités étrangères au capital d'une société d'économie

mixte ; après que le rapporteur eut précisé que cette obligation rendait notamment difficile la création de SEM transfrontalières dans le Nord de la France, aucun accord avec la Belgique n'ayant été conclu à ce sujet, M. Gérard Gouzes s'est interrogé sur les conséquences qu'une telle suppression pourrait avoir pour la coopération avec des Etats autres que ceux de l'Union européenne. Il a fait part de ses craintes que l'activité de ces sociétés d'économie mixte, _ouvrant notamment dans le secteur du développement, n'interfère dans la conduite des relations internationales ; il a, dès lors, suggéré une modification de l'amendement, ne supprimant l'obligation d'un accord préalable entre Etats que pour les collectivités étrangères issues de pays de l'Union européenne. Observant que les activités des sociétés d'économie mixte restent finalement très territorialisées, le rapporteur a estimé que le risque de perturbation des relations internationales apparaissait plutôt faible. Il a néanmoins accepté de réfléchir à la suggestion de M. Gérard Gouzes d'ici l'examen en séance de la proposition de loi. La Commission a ensuite *adopté* l'amendement et l'article 8 ainsi modifié.

TITRE VI RETOUR DES BIENS À LA COLLECTIVITÉ EN CAS DE LIQUIDATION JUDICIAIRE

Article 9 (art. L. 1523-4 du code général des collectivités territoriales) : *Droit de retour à la collectivité en cas de liquidation judiciaire* :

La Commission a *adopté* l'article 9 sans modification.

Article additionnel près l'article 9 (art. L. 481-4 du code de la construction et de l'habitation) : *Modalités de publicité et de mise en concurrence des contrats conclus par les sociétés d'économie mixte* :

La commission a été saisie d'un amendement du rapporteur proposant un article additionnel ayant pour objet de supprimer l'article L. 481-4 du code de la construction et de l'habitation. Le rapporteur a précisé que deux textes, redondants et parfois contradictoires, régissaient les modalités de publicité et de concurrence des contrats passés par les SEM de logements sociaux, le premier issu de la loi du 29 janvier 1993, inséré désormais dans le code de la construction et de l'habitation, le second provenant de la loi du 22 janvier 1997, transposant en droit français des directives européennes en matière de marchés ; il a proposé, compte tenu des difficultés qui résultent de l'application de ces deux textes, de supprimer le plus ancien. Déclarant partager les préoccupations du rapporteur, M. Gérard Gouzes a souhaité évoquer, plus largement, les conditions dans lesquelles les sociétés d'économie mixte de logements sociaux accomplissent leurs missions, dénonçant notamment les difficultés qu'elles connaissent pour obtenir de la part des collectivités locales des financements adéquats. M. Francis Delattre a dénoncé la multiplicité des textes qui régissent les sociétés d'économie mixte, et notamment les SEM d'aménagement, et les difficultés qui s'ensuivent pour les élus locaux. La Commission a ensuite *adopté* l'amendement du rapporteur.

La Commission a *adopté* l'ensemble de la proposition de loi ainsi modifiée.

*

* *