

N° 205
—
SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1982-1983

Annexe au procès-verbal de la séance du 5 avril 1983.

R A P P O R T

FAIT

*au nom de la Commission des Lois Constitutionnelles, de Législation,
du Suffrage Universel, du Règlement et d'Administration générale* (1) *sur le projet de loi relatif aux sociétés d'économie mixte
locales.*

Par M. Paul GIROD,

Sénateur.

(1) *Cette commission est composée de : MM. N....., président ; N.....
Pierre Carous, Louis Virapoullé, Paul Girod, vice-présidents ; Charles Lederman, Roland du
Luart, Pierre Salvi, Lionel Cherrier, secrétaires ; Alphonse Arzel, Germain Authié, Marc
Bécam, Mme Geneviève Le Bellegou-Béguin, MM. Roger Boileau, Philippe de Bourgoing,
Raymond Bouvier, Michel Charasse, Félix Ciccolini, François Collet, Charles de Cuttoli,
Etienne Dailly, Michel Darras, Michel Dreyfus-Schmidt, Jacques Eberhard, Edgar Faure,
Jean Geoffroy, François Giacobbi, Michel Giraud, Jean-Marie Girault, Daniel Hoeffel,
Jacques Larché, Jean Ooghe, Guy Petit, Hubert Peyou, Paul Pillet, Roger Romani, Marcel
Rudloff, Pierre Schiélé, Franck Sérusclat, Edgar Tailhades, Jacques Thyraud.*

Voir le numéro :
Sénat : 518 (1981-1982).

Sociétés civiles et commerciales. — Collectivités locales - Sociétés d'économie mixte.

SOMMAIRE

	Pages
I. — EXPOSÉ GÉNÉRAL	3
I. — Le projet de loi : un statut enrichi des leçons de l'expérience qui tend à accroître l'efficacité des sociétés d'économie mixte	6
A. — Les leçons du passé	6
1. Les risques de déviation	6
2. Les projets antérieurs	11
B. — La réforme proposée	13
1. Un contrôle renforcé	14
2. Une souplesse accrue	17
II. — Les propositions de votre Commission : le caractère inachevé du projet de loi nécessite un prolongement de la logique retenue	21
A. — Une prééminence consolidée	21
B. — Une « privatisation » accentuée	24
Conclusion	28
II. — EXAMEN DES ARTICLES	29
<i>Article premier.</i> — Caractéristiques des sociétés d'économie mixte locales	29
<i>Art. 2.</i> — Degré de participation financière des collectivités territoriales et montant du capital social des sociétés d'économie mixte locales	31
<i>Art. additionnel (nouveau) après l'article 2.</i> — Montant du capital social des sociétés d'économie mixte locales	32
<i>Art. 3.</i> — Intervention des sociétés d'économie mixte locales pour le compte de tiers	33
<i>Art. 4.</i> — Clauses minimales des contrats conclus entre les collectivités territoriales et les S.E.M.	35
<i>Art. additionnel (nouveau) après l'article 4.</i> — Emission de titres participatifs ..	36
<i>Art. 5.</i> — Droit d'information du représentant de l'Etat et avis de la Chambre régionale des comptes	38
<i>Art. 6.</i> — Interdiction du versement aux communes de subventions exceptionnelles de fonctionnement	42
<i>Art. 7.</i> — Représentation des collectivités territoriales actionnaires au sein du Conseil d'administration ou de surveillance d'une S.E.M.	44
<i>Art. 8.</i> — Droit de regard des collectivités territoriales non actionnaires	47
<i>Art. 9.</i> — Choix des commissaires aux comptes	48
<i>Art. 10.</i> — Mise en harmonie des statuts	51
<i>Art. 11.</i> — Exclusion du champ d'application de l'obligation de participation majoritaire	53
<i>Art. 12.</i> — Exclusion du champ de l'obligation majoritaire des sociétés existant en Alsace-Lorraine	55
<i>Art. 13.</i> — Champ d'application du projet de loi	56
<i>Art. 14.</i> — Conditions de la participation des communes au capital des S.E.M. ..	57
<i>Art. additionnel (nouveau) après l'article 14.</i> — Versement à la Fédération regroupant les S.E.M. d'une fraction de la redevance acquittée par les sociétés d'économie mixte à la caisse de prêts aux organismes d'H.L.M.	58
<i>Art. 15.</i> — Mesures d'ordre	59

Mesdames, Messieurs,

Le projet de loi relatif aux sociétés d'économie mixte locales, déposé en priorité sur le bureau de la Haute-Assemblée, constitue l'un des textes dont l'intervention était prévue par la loi du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions. Ce projet s'inscrit donc dans la lignée de la politique de décentralisation telle qu'elle est conçue par le Gouvernement. La suppression de la tutelle administrative et son remplacement par un contrôle juridictionnel a posteriori ne pouvait manquer d'avoir une incidence sur le régime juridique des sociétés d'économie mixte locales, enserré dans un carcan de réglementations et de documents types. A cet égard, il convient de souligner que le texte soumis à notre examen constitue la première tentative d'une esquisse d'un statut législatif des sociétés d'économie mixte locales, rompant avec une longue tradition caractérisée par une prolifération de textes épars tant législatifs que réglementaires et de circulaires allant bien au-delà d'une simple interprétation des normes juridiques.

Le vide juridique créé par la suppression des tutelles et le déclassement des documents types, ravalés au simple rang de textes à valeur indicative, exigeait que le statut des sociétés d'économie mixte locales fût harmonisé avec les nouveaux droits des collectivités territoriales. Une autre raison militait en faveur d'une remise en ordre du régime juridique des sociétés d'économie mixte locales : l'interventionnisme économique des collectivités territoriales, consacré et élargi par les articles 5 et 6, 48 et 66 de la loi du 2 mars 1982. En effet, les sociétés d'économie mixte peuvent et doivent être, selon les élus locaux, l'instrument privilégié de l'intervention des collectivités territoriales. Il n'est que de constater que le développement progressif de l'interventionnisme économique des collectivités territoriales a entraîné un essor des sociétés d'économie mixte locales.

Dans un contexte juridique légitimement restrictif, puisque caractérisé par le principe de la liberté du commerce et de l'industrie affirmé par la loi des 2 et 17 mars 1791 et par la vigilance du juge administratif soucieux de préserver les sphères de l'initiative privée,

les collectivités territoriales et plus particulièrement les communes, furent amenées, dès le début du XX^e siècle, à prendre en considération les besoins de la population. Cantonné, à l'origine, à l'exploitation de services présentant un caractère de monopole de droit ou de fait (halles et marchés, abattoirs, ordures ménagères) ou répondant à des missions d'hygiène et d'assistance (bains-douches, lavoirs, crèches etc.), l'interventionnisme économique des communes, parfois qualifié de « socialisme municipal » s'est progressivement étendu aux services d'intérêt général non pris en charge par l'initiative privée.

Cette tendance à l'interventionnisme économique fut développée par les décrets-lois du 5 novembre et du 28 décembre 1926 et par le décret du 20 mai 1955, autorisant l'intervention des communes et des départements dans le domaine économique et social « notamment par voie d'exploitation directe ou par simple participation financière, dans les organismes ou entreprises, même de forme coopérative ou commerciale, ayant pour objet la mise au point des projets, l'exécution de travaux présentant un caractère d'intérêt public ou l'exploitation de services publics, le ravitaillement et le logement de la population, les œuvres d'assistance, d'hygiène et de prévoyance sociale ainsi que la réalisation d'améliorations urbaines et rurales ».

Cependant, malgré l'opposition de la Haute-Assemblée, la loi du 2 mars 1982 devrait parachever ce développement des responsabilités économiques des collectivités territoriales, en reconnaissant notamment la légalité des interventions dans le domaine économique et social lorsqu'elles ont « pour but d'assurer le maintien des services nécessaires à la satisfaction des besoins de la population en milieu rural et que l'initiative privée est défaillante ou absente ». La croissance de l'interventionnisme des collectivités territoriales a profité à la formule de la société d'économie mixte qui est apparue comme plus souple et moins onéreuse que les procédés de gestion en régie. L'attrait présenté par la société d'économie mixte est double : association de deniers publics et privés, pour la poursuite d'un but d'intérêt général, la société relève du droit privé.

Les avantages pratiques de la société mixte qui permet aux collectivités publiques d'agir avec l'efficacité du droit privé, tout en s'assurant, par une participation majoritaire au capital, le contrôle des décisions du Conseil d'administration explique la faveur croissante de cette formule auprès des collectivités locales.

Au nombre de 705, les sociétés d'économie mixte locales interviennent dans des domaines variés : exploitation de services publics à caractère industriel et commercial, construction, aménagement, rénovation urbaine etc. Récemment, certaines S.E.M. se sont constituées pour offrir des services d'informatique aux collectivités territoriales.

Le bilan des sociétés d'économie mixte locales apparaît donc comme largement positif puisque ces sociétés ont réalisé plus de 350 000 logements et aménagé près de 25 000 hectares. Mais un hiatus apparaît entre la vitalité économique des S.E.M. et l'indigence du cadre juridique dans lequel elles se meuvent. En effet, la notion de société d'économie mixte n'a jusqu'à présent été explicitement définie ni par la loi ni par la voie réglementaire. Un faisceau de textes empruntant tant au code des communes, à la loi du 10 août 1871, à des décrets qu'à des circulaires faussement interprétatives, ne saurait remplacer un véritable statut législatif.

En outre, victimes de leur succès, les sociétés d'économie mixte se sont parfois affranchies du contrôle des élus locaux pour devenir des « technostructures ». Tel est le contexte dans lequel intervient le projet de loi.

L'analyse du projet de loi montre que le statut proposé, qui tire les leçons de l'expérience, tend à accroître l'efficacité des sociétés d'économie mixte locales.

Votre commission, qui partage cette préoccupation, a considéré que le caractère inachevé du projet de loi implique un prolongement et une accentuation de la logique qui anime la réforme proposée.

**I. — LE PROJET DE LOI :
UN STATUT, ENRICHIS DES LEÇONS DE L'EXPERIENCE,
QUI TEND A ACCROÎTRE
L'EFFICIENCE DES SOCIÉTÉS D'ÉCONOMIE MIXTE**

Enrichie des leçons de l'expérience des S.E.M., la réforme proposée tend à rendre à ces organismes une efficacité, au service des collectivités territoriales.

A. — Les leçons du passé

Les risques de déviation du système des S.E.M. devaient provoquer une réflexion sur l'avenir de ces sociétés. Les gouvernements précédents avaient d'ailleurs esquissé les grandes lignes d'une remise en ordre de ces organismes et d'une modification de leurs statuts.

1. — *Les risques de déviation*

La question de la réforme des sociétés d'économie mixte locales est, depuis longtemps, inscrite à l'ordre du jour. La nécessité d'une clarification des rôles et des responsabilités respectifs des partenaires publics et privés était apparue, avec acuité, à la suite des difficultés financières rencontrées par certaines sociétés d'économie mixte de construction immobilière.

Les « faillites » qui avaient éclaté en pleine crise immobilière devaient alimenter un climat de réserve, de réticence et même de méfiance à l'égard des sociétés d'économie mixte, attitude dont s'était, à juste titre, émue la Fédération Nationale des S.E.M., lors de ses congrès de Strasbourg et d'Avignon. Les faits, dont l'extrapolation mettait en cause l'ensemble du système des S.E.M., restaient pourtant cantonnés au domaine de la construction immobilière, sensible aux variations et aux aléas de la conjoncture économique.

En effet, au cours de l'été 1976, la Société l'Auxiliaire de la Construction Immobilière (SACI), filiale de la Banque de Paris et des Pays-Bas, a sollicité l'aide de l'Etat, au nom de cinq sociétés d'économie mixte immobilières de la région parisienne, dont elle était actionnaire, en vue de permettre le stockage de 2 029 logements invendus.

Au terme d'une enquête, une mission conjointe de l'Inspection générale des Finances et de l'Inspection générale de l'Administration devait estimer à 825 millions de francs le montant des financements nécessaires à la poursuite de l'activité des sociétés d'économie mixte concernées : la SEMIBO, la SEMIBAN, la SEMIC, la SEMIVAM et la SEMISE.

Des plans de redressement, négociés sous l'égide de la Direction du Trésor, ont mis à contribution les actionnaires, les communes contractantes, la SACI, les établissements bancaires détenant 60 % du capital de la SACI et l'Etat qui est intervenu pour alléger les charges des communes.

Une analyse des causes des difficultés financières a permis de mettre en lumière les responsabilités respectives de la SACI, des communes, des banques et de l'Etat. A la SACI, il a pu être reproché une conception incertaine des opérations sans étude sérieuse de marché, aggravée par un contrôle défectueux de l'exécution des travaux.

Quant aux communes, elles ont souvent considéré les sociétés d'économie mixte comme des promoteurs indépendants d'elles-mêmes, alors que ces collectivités apportaient leur garantie aux emprunts contractés par les sociétés.

S'agissant des banques, actionnaires du capital de la SACI, leur position de fournisseurs privilégiés les a conduites à fixer des taux d'intérêt élevés. Enfin, l'Etat n'est pas exempt, de toute responsabilité : les lenteurs dans les attributions de permis de construire et les défaillances du contrôle exercé par les Commissaires du Gouvernement ont contribué aux difficultés rencontrées par les cinq sociétés.

Ces mésaventures devaient provoquer une réaction de la part des pouvoirs publics. Dès 1977, une circulaire interdisait aux S.E.M. de réaliser elles-mêmes les études préalables à leur intervention. Parallèlement, un groupe de travail présidé par M. Grégoire,

président de la section des travaux publics du Conseil d'Etat, fut constitué pour étudier les problèmes spécifiques des sociétés d'économie mixte de construction. Votre Rapporteur considère que les incidents survenus en 1977, qui résultaient pour une grande part du retournement de la conjoncture économique, du caractère déprimé du marché immobilier et d'une stagnation démographique, donc urbaine, ne sauraient jeter un discrédit sur les sociétés d'économie mixte qui, au service des collectivités locales, demeurent un outil indispensable auquel il convient de restituer toute son efficacité. Cependant, force est de constater que le procédé de l'économie mixte, en quelque sorte victime de son succès, a subi certaines déviations.

De nombreuses analyses convergent pour souligner un phénomène de prolifération des S.E.M. et une tendance au dessaisissement des collectivités locales.

a) *La multiplication des sociétés d'économie mixte locales*

Au-delà des avantages indéniables présentés par le procédé de l'économie mixte, la multiplication des sociétés d'économie mixte locales, s'explique, dans une certaine mesure, par des motifs négatifs et par une interprétation stricte du principe de spécialité.

La tentation est grande pour les collectivités territoriales, de recourir au procédé de la société d'économie mixte, non pour mettre en œuvre les qualités de souplesse et d'efficacité de la formule mais, pour s'affranchir de la discipline du droit public et notamment des règles de la comptabilité publique. La S.E.M. n'apparaît alors que comme une échappatoire à la régie et non comme un procédé original d'association de capitaux privés et de capitaux publics, au service d'un but d'intérêt général. De plus, un manque de coordination entre les collectivités territoriales a pu contribuer à la multiplication des sociétés d'économie mixte. La Cour des comptes a relevé, à plusieurs reprises, des exemples de création de S.E.M., au gré des circonstances, et en dehors de tout plan préalable. Dans certains cas, chaque opération donnait lieu à la constitution d'une société distincte.

Enfin, une interprétation stricte de la spécialité de l'objet des sociétés d'économie mixte locales a favorisé leur prolifération. Pour n'en retenir qu'un exemple, les sociétés d'aménagement se distinguaient des sociétés de rénovation urbaine. Mais le risque le plus sérieux résidait dans une tendance au désengagement des collectivités territoriales.

b) *Le dessaisissement des collectivités territoriales*

Paradoxalement et bien que la création d'une société d'économie mixte relève de la décision des collectivités locales, certaines sociétés ont pu être tentées par le développement d'une logique propre, confortée par leur mode de rémunération.

L'initiative de la création d'une société d'économie mixte appartient, en droit, aux collectivités locales.

Mais, dans la réalité, la demande peut, dans une certaine mesure, être suscitée par des organismes nationaux disposant d'un personnel compétent, de services d'études et d'un accès à des circuits privilégiés de financement. En outre, ces organismes, dont la SCET constitue l'exemple le plus achevé, offrent un éventail complet des services assurant avec efficacité la mission de synthèse qu'implique toute opération d'aménagement. La tentation est donc grande pour une commune, le plus souvent dépourvue des services techniques compétents, de s'en remettre totalement à la société d'économie mixte. Dans son rapport public pour l'année 1964, la Cour des comptes constatait que « trop souvent, les collectivités, lorsqu'elles confient une réalisation à une société d'économie mixte, renoncent à suivre elles-mêmes l'affaire ».

En 1976, la Cour des comptes réitérait son avertissement en constatant que « les collectivités locales éprouvent parfois des difficultés à contrôler le déroulement d'opérations dont elles confient la réalisation à des organismes de statut privé, tout en leur apportant une large contribution financière ».

Cette démission des collectivités locales a pu être confortée par la tutelle exercée par l'Etat sur les sociétés d'économie mixte locales. Antérieurement à la loi du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions, l'Etat intervenait dès l'origine du processus de création d'une société mixte locale puisque les délibérations d'un conseil municipal ou d'un conseil général décidant d'une participation à une société mixte étaient soumises à l'approbation de l'autorité de tutelle. Cette approbation était différente pour les départements et les communes. S'agissant des départements, les délibérations des conseils généraux décidant la participation étaient normalement approuvées par arrêté conjoint du ministre de l'Intérieur et du ministre des Finances ou du ministre de l'Urbanisme.

Pour les communes, en application du second alinéa de l'article L 381-1 du Code des communes, supprimé par l'article 21 de la loi du 2 mars 1982, les délibérations décidant la participation financière étaient approuvées par les préfets, chargés de la tutelle des communes, lorsque les statuts de la société étaient conformes aux statuts types définis par le décret du 1^{er} juin 1960 modifié par les décrets du 24 mars 1969 et du 18 février 1977 et quand il s'agissait soit de sociétés concessionnaires de services publics industriels et commerciaux, soit de sociétés ayant pour objet la construction d'immeubles à usage d'habitation n'excédant pas les normes de surface et de prix exigées pour l'octroi de primes à la construction.

De plus, le contrôle de l'Etat s'exerçait par la présence, au sein de la société d'économie mixte locale, d'un fonctionnaire faisant office de commissaire aux comptes, d'un commissaire du Gouvernement disposant d'un droit de veto et, dans certains cas, d'un contrôleur d'Etat.

La multiplication des instances de contrôle a pu contribuer, dans l'esprit des collectivités locales, au développement d'un sentiment de sécurité mêlé d'impunité, alors même qu'elles demeuraient responsables du sort financier de la société d'économie mixte. Cette caution morale de l'Etat a contribué à une dilution des responsabilités d'autant plus condamnable que le contrôle exercé par des fonctionnaires, qui ne disposaient que très rarement de la formation financière nécessaire, poursuivait une finalité étatique et, en grande partie, étrangère aux préoccupations des collectivités locales. Cette situation ambiguë a permis à certaines sociétés d'économie mixte de privilégier leur logique propre.

Comme certains spécialistes ont pu le constater « en tout état de cause, la création d'une société d'économie mixte aboutit à créer une nouvelle personne morale qui, dans une certaine mesure, se substitue aux collectivités locales et conduit à un certain dessaisissement des instances élues traditionnelles ⁽¹⁾ ».

A partir d'un certain point, la logique interne de l'institution S.E.M. l'emporte sur sa finalité initiale. En d'autres termes, et pour reprendre une expression mise à l'honneur par M. Galbraith et par notre éminent collègue Edgar Faure, la « technostructure », que risque de constituer une société d'économie mixte, peut être tentée,

Notes et études documentaires. N 3522 « Les sociétés d'économie mixte locales d'équipement » p. 36.

pour se donner des raisons de survivre de s'inventer de nouvelles missions plus ou moins nécessaires pour les collectivités locales actionnaires. Une société d'économie mixte est un organisme qui doit occuper et rémunérer son personnel et, lorsqu'elle se rattache à un groupe national, les techniciens employés par les échelons centraux. Pour se pérenniser, certaines sociétés d'économie mixte ont pu être animées par des préoccupations, légitimes et compréhensibles, de rentabilité et de chiffre d'affaires.

Cette attitude a pu être consolidée par le mode de rémunération forfaitaire des sociétés d'économie mixte. En effet, les sociétés d'économie mixte locales sont rémunérées en pourcentage du coût global des réalisations. Pour n'en retenir qu'un exemple, la rémunération des sociétés d'aménagement est, en principe, plafonnée à 3,5 % de la demi-somme des recettes et des dépenses. Ce pourcentage, immuable depuis les années soixante et appréciable pour des programmes importants, devient dérisoire dans le cas de petites opérations. L'insuffisance de ce pourcentage a conduit les sociétés d'économie mixte à recourir à des expédients pour accroître la rémunération, laquelle ressortirait à 7 % ou 7,5 % en moyenne. En outre, toute rémunération forfaitaire constitue une incitation à susciter et à « grossir » le maximum de projets. L'analyse de ces risques de déviation avait suscité l'élaboration d'une réforme des sociétés d'économie mixte locales.

2. — *Les projets antérieurs*

En 1980, lors du congrès de la Fédération Nationale des S.E.M., qui se tenait à Avignon, M. Michel d'Ornano, ministre de l'Environnement et du Cadre de vie, exposait les grandes lignes d'une réforme des sociétés d'économie mixte d'aménagement et des sociétés d'économie mixte de construction.

En ce qui concerne les sociétés d'économie mixte d'aménagement, le Gouvernement proposait une dissociation du rôle d'opérateur foncier et de celui d'aménageur. Considérant que la relance de l'activité des S.E.M. d'aménagement devait se traduire par un renforcement du contrôle des collectivités locales sur leurs opérations, le ministre estimait que les communes ne devraient plus pouvoir se décharger de leur responsabilité, par une délégation

générale à la S.E.M. d'aménagement. L'accroissement du rôle des collectivités locales passait par une clarification des liens juridiques unissant les communes et leurs exécutants afin de mieux préciser le partage des responsabilités.

En l'occurrence, et pour des opérations précises et de courte durée, le ministre proposait de rendre à la concession son contenu juridique initial, et notamment de rétablir la responsabilité du concessionnaire. La commune concédante ne devait plus garantir les emprunts contractés par la S.E.M. concessionnaire : elle ne supportait le déficit éventuel qu'au prorata de sa participation au capital de la S.E.M. Dans le cadre des conventions d'aménagement, la S.E.M. devait réaliser l'opération pour le compte et sous la responsabilité financière de la collectivité locale.

En outre, une distinction entre le compte d'exploitation de la S.E.M., d'une part, et le compte propre à chaque opération, d'autre part, devait être établie.

En ce qui concerne les mécanismes financiers, deux principes inspiraient la réforme présentée lors du congrès d'Avignon :

— une égalité entre toutes les S.E.M. afin que les communes choisissent librement leur opérateur ;

— un fonctionnement qui conduise la commune à exercer directement et constamment sa responsabilité.

En contrepartie, M. d'Ornano envisageait de libéraliser les modalités de rémunération des services rendus. La rémunération aurait été librement débattue entre les communes et les sociétés d'économie mixte sur la base de barèmes indicatifs.

S'agissant des sociétés d'économie mixte de construction, le projet de réforme de 1980 tirait les conséquences de la modification de l'environnement économique et démographique. Le ministre avait notamment qualifié de fausse l'idée selon laquelle toutes les opérations d'accession à la propriété trouvaient nécessairement des acquéreurs. L'acuité du risque commercial, sous la forme d'une mévente des locaux construits militait en faveur d'une clarification et d'une répartition des responsabilités respectives. En effet, les communes ne devaient pas voir leur responsabilité engagée, in fine, par la mise en jeu des garanties accordées aux emprunts contractés par les S.E.M.

Telles étaient les lignes directives de la réforme envisagée par le Gouvernement en 1980. L'objectivité commande de rappeler que l'accueil réservé par les sociétés d'économie mixte à ce projet, qui ne devait jamais voir le jour, ne fut pas particulièrement enthousiaste.

B. — La réforme proposée

L'examen des apports du projet de loi relatif aux sociétés d'économie mixte locales appelle deux observations liminaires.

Tout d'abord, il convient de souligner que le texte soumis à notre examen n'a pas été élaboré « ex nihilo ». En effet, la réforme intervient dans un contexte d'interrogation sur l'avenir des sociétés d'économie mixte locales, alimenté par la réflexion menée au sein de la Fédération Nationale des S.E.M. qui, présidée depuis 1978 par des élus, constitue une enceinte privilégiée de ces sociétés.

De même, les propositions élaborées par les précédents gouvernements ont, dans une certaine mesure, inspiré les auteurs du projet de loi puisque le texte reprend des dispositions prévues par « la réforme d'Ornano », telles l'accroissement du rôle des collectivités locales, la clarification des responsabilités et le principe de la négociation de la rémunération des sociétés d'économie mixte locales.

Enfin, il est nécessaire de rappeler que le texte relatif aux sociétés d'économie mixte locales s'inscrit dans la lignée de la politique de décentralisation mise en œuvre par la loi du 2 mars 1982, relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions. L'intervention d'un projet de loi concernant les S.E.M. était prévue par l'article 6. II de la loi du 2 mars 1982. La mise en harmonie d'une réglementation qui prévoyait l'approbation par l'autorité de tutelle des actes relatifs à la constitution et au fonctionnement des sociétés d'économie mixte locales, avec une réforme qui a procédé à la juridictionnalisation d'une tutelle a posteriori, s'avérait d'autant plus indispensable que les S.E.M. doivent constituer des outils au service des collectivités territoriales et de leur développement.

Le prolongement actuel de la politique de décentralisation, initiée par le projet de développement des responsabilités locales défendu par M. Christian Bonnet, ne pouvait manquer d'avoir des

incidences sur les sociétés d'économie mixte locales, animées par des collectivités territoriales mais corsetées dans un carcan réglementaire et administratif caractérisé par la rigueur des documents types.

Cette filiation avec la politique de décentralisation explique les deux apports essentiels du projet de loi :

- un renforcement du contrôle des collectivités locales ;
- un accroissement de la souplesse du procédé de la société d'économie mixte locale.

1. — *Un contrôle renforcé*

La prééminence des collectivités territoriales au sein des sociétés d'économie mixte locales est consacrée par leur participation majoritaire. Le texte dispose, dans son article premier, que les collectivités territoriales et leurs groupements possèdent plus de la moitié du capital, et détiennent plus de la majorité des voix dans les organes délibérants des sociétés d'économie mixte locales.

Le critère essentiel de la société d'économie mixte locale réside donc dans cette obligation qui est faite aux collectivités territoriales que sont les communes, les départements et les régions, ou à leurs groupements, de détenir, ensemble ou séparément, la majorité du capital de la société.

Le label de société d'économie mixte locale ne pourra donc être décerné qu'aux sociétés, gérant un service public à caractère industriel et commercial, ou toute activité d'intérêt général, dans lesquelles les collectivités territoriales ou leurs groupements sont majoritaires.

Il convient de souligner que la participation maximale des collectivités territoriales qui, aux termes de l'article L. 381-7 du Code des communes, ne pouvait excéder 65 % du capital des S.E.M. est portée à 80 %. Le capital restant (20 %) pourra être souscrit par des personnes publiques autres que les collectivités territoriales et par, au moins, une personne privée.

Cette prééminence des collectivités territoriales est confirmée par leur représentation, au sein des sociétés d'économie mixte locales, condition du renforcement de leur contrôle sur l'activité de la société.

S'agissant des collectivités territoriales actionnaires de la S.E.M., le projet de loi prévoit, dans son article 7, que leurs représentants au Conseil d'administration ou de surveillance de la société sont désignés au sein des assemblées délibérantes des collectivités.

Cette disposition constitue un progrès dans la voie d'un renforcement du contrôle des élus locaux sur les sociétés d'économie mixte locales puisque, sous l'empire de la réglementation actuelle, les représentants des collectivités peuvent ne pas appartenir aux assemblées délibérantes des communes mais être choisis par les conseils municipaux parmi les citoyens jouissant de leurs droits civils et politiques (art. R 381-9 du Code des communes). Le projet de loi réaffirme le droit pour une collectivité territoriale ou un groupement de collectivités de disposer, au moins, d'un représentant au Conseil d'administration ou de surveillance de la société. Si ce principe est inapplicable en raison du nombre des collectivités territoriales ou de leurs groupements et compte tenu des limitations numériques imposées par la loi du 24 juillet 1966 sur les sociétés commerciales (un maximum de douze membres du Conseil d'administration ou de surveillance), les collectivités territoriales et leurs groupements se réunissent en assemblée spéciale, chargée de désigner les représentants qui siègent au Conseil d'administration ou de surveillance.

Par rapport à la réglementation actuelle et notamment aux dispositions de l'article R. 381-16 du Code des communes, il convient de souligner que l'assemblée spéciale est commune à l'ensemble des collectivités territoriales actionnaires.

En outre, le texte prévoit que par dérogation à l'article 91 de la loi du 24 juillet 1966 sur les sociétés commerciales, la responsabilité civile qui résulte pour un représentant de l'exercice de son mandat incombe à la collectivité territoriale ou au groupement dont il est mandataire. Lorsque les représentants ont été désignés par l'assemblée spéciale, la responsabilité incombe solidairement aux collectivités territoriales ou aux groupements membres de cette assemblée.

Cette disposition soulève la question du représentant d'une collectivité territoriale qui peut être actionnaire de la société. Pour des raisons déontologiques évidentes, l'interdiction faite, par l'article R. 381-12, aux représentants des collectivités territoriales d'être personnellement propriétaires d'actions de la société, doit être maintenue.

En outre, les représentants des collectivités territoriales ou de leurs groupements, doivent, aux termes de l'article 7 du projet de loi, rendre compte au moins une fois par an et par écrit, de l'exercice de leur mandat et donc du fonctionnement de la société. Cette disposition consacre un droit de contrôle régulier des collectivités territoriales sur l'activité de la société d'économie mixte locale. Il convient de rappeler avec solennité que le représentant de la collectivité territoriale est révocable *ad nutum* et à tout moment, par l'assemblée délibérante de celle-ci.

En ce qui concerne le contrôle exercé par une collectivité territoriale qui a garanti les emprunts contractés par une société d'économie mixte locale, il est loisible de remarquer que cette collectivité a le droit, si elle n'en est pas actionnaire, d'être représentée, auprès de la société, par un délégué spécial. Ce délégué doit être entendu sur sa demande, par les organes de direction de la société. S'il représente une collectivité non actionnaire, le délégué spécial peut procéder à la vérification des livres et des documents comptables de la société. A l'instar du représentant des collectivités actionnaires, le délégué spécial doit présenter un rapport annuel et écrit à l'assemblée délibérante de l'assemblée qu'il représente.

Ces dispositions sont applicables aux collectivités territoriales qui détiennent des obligations émises par les sociétés d'économie mixte locales.

Ainsi, le projet de loi assure-t-il les possibilités d'un contrôle régulier des collectivités territoriales, qu'elles soient actionnaires des sociétés d'économie mixte locales, garantes d'un emprunt contracté par une S.E.M. ou qu'elles aient souscrit à des obligations émises par ces sociétés.

Le renforcement des possibilités de contrôle des collectivités territoriales sur le fonctionnement des S.E.M. constitue, sans aucun doute, le point fort de la réforme mise en œuvre.

La volonté de conférer aux collectivités territoriales un droit de regard sur l'activité des sociétés d'économie mixte locales, se traduit également par une transparence accrue des rapports entre une S.E.M. et une collectivité territoriale actionnaire. L'article 4 énumère les clauses minimales que doivent comporter les conventions et notamment les conventions de « mandat » et les traités de concession, conclus entre une collectivité territoriale et la société d'économie mixte locale chargée de réaliser une opération. L'esprit

de cette disposition est de permettre un contrôle régulier et efficace de la société d'économie mixte locale par la collectivité territoriale cliente, mandante ou concédante.

A cet égard, il convient de souligner, qu'au-delà de la définition des obligations de chacune des parties, les conventions doivent comprendre une clause précisant les modalités du contrôle technique, financier et comptable exercé par la collectivité ou le groupement contractant. C'est ainsi que la société doit fournir, chaque année, à la collectivité territoriale, un compte rendu financier comportant notamment en annexe, le bilan prévisionnel actualisé de l'opération, l'état des réalisations en recettes et dépenses, l'estimation des recettes et des dépenses restant à réaliser et le plan de trésorerie actualisé avec un échéancier des recettes et des dépenses. L'ensemble de ces documents est soumis à l'examen de l'assemblée délibérante de la collectivité ou du groupement contractant.

Cette transparence des sociétés d'économie mixte devrait permettre un réinvestissement de ces organismes par les élus locaux.

En outre, le texte se propose d'aligner le régime juridique des sociétés d'économie mixte locales sur le droit commun des sociétés anonymes.

2. — *Une souplesse accrue*

La forme de la société anonyme ne constitue pas une innovation. En l'état actuel de la législation, les sociétés d'économie mixte locales sont régies par la loi du 24 juillet 1966 sur les sociétés commerciales mais le développement d'une réglementation administrative par le truchement de circulaires et de documents types a secrété un statut spécifique, empruntant au droit public des facteurs de rigidité.

La réforme proposée tend à un desserrement des contraintes qui entravaient jusqu'à présent l'organisation et le fonctionnement des sociétés mixte locales. Selon l'exposé des motifs du projet de loi « une assimilation aussi poussée que possible des sociétés d'économie mixte locales avec le droit commun des sociétés commerciales a été recherchée... ».

Cet objectif explique tant le caractère restreint des dispositions dérogatoires que le nombre limité des décrets d'application prévus. Ce retour aux sources du droit des sociétés, qui n'est pas

incompatible avec la volonté d'assurer la prééminence des collectivités territoriales dans la gestion, se traduit par une souplesse accrue de l'instrument que constituent les sociétés d'économie mixte locales.

Tout d'abord, le texte atténue la rigueur du « principe de spécialité » qui, en pratique, s'appliquait aux sociétés d'économie mixte locales.

L'article premier du projet de loi prévoit que l'objet des sociétés d'économie mixte locales peut inclure plusieurs activités. Toutefois, ces activités, qui découlent des compétences dévolues aux collectivités territoriales, doivent être complémentaires. Cet élargissement de l'objet des sociétés allié à l'augmentation du capital social des sociétés de construction et d'aménagement, devrait se traduire par un regroupement des sociétés d'économie mixte locales.

Ensuite, le projet de loi consacre le droit pour les sociétés d'économie mixte locales d'intervenir pour les personnes qui ne participent pas à leur capital. Cette faculté est toutefois assortie de garanties qui peuvent apparaître comme excessives.

En effet, les interventions sont subordonnées à la réunion de deux conditions :

- le client doit apporter la totalité du financement nécessaire ;
- l'autorisation d'intervenir doit être accordée à la majorité qualifiée du Conseil d'administration ou de surveillance.

Enfin, le projet de loi, dans la logique de la loi du 2 mars 1982, supprime la fonction de commissaire du Gouvernement.

La situation actuelle se caractérise par l'existence à l'intérieur des sociétés d'économie mixte locales d'un fonctionnaire investi du rôle de commissaire du Gouvernement. La fonction de commissaire du Gouvernement, qui concrétise l'aspect service public de la société d'économie mixte locale, est assumée par le préfet ou son représentant, lorsque la société exerce son activité dans un même département. Dans les autres cas, le commissaire du Gouvernement est désigné par arrêté conjoint des ministres de l'Intérieur, des Finances et, le cas échéant, du ou des ministres intéressés.

Les textes actuellement en vigueur, que ce soit l'article L. 381-8 du Code des communes ou le décret du 20 mai 1955 ne rendent

obligatoire la présence d'un commissaire du Gouvernement que dans les sociétés dont les collectivités locales possèdent plus de 50 % du capital social. Mais en pratique, ce seuil a connu un abaissement. La circulaire du ministre de l'Intérieur en date du 17 août 1964 invitait les préfets « à veiller à ce qu'un commissaire du Gouvernement siège auprès du Conseil d'administration des sociétés dont les collectivités territoriales possèdent plus de 10 % du capital social ».

Organe de la société mais indépendant de celle-ci, le commissaire du Gouvernement exerce une mission de conseiller et de contrôleur de la gestion de la société. Pour exercer cette mission, le commissaire du Gouvernement détient des fonctions importantes. Disposant d'un droit d'investigation sur pièces et sur place, il peut, en outre, assister avec voix consultative aux réunions des organes de gestion dont il peut provoquer la réunion. Le commissaire du Gouvernement a la possibilité, dans les huit jours qui suivent toute délibération du Conseil d'administration, de demander un nouvel examen de la question débattue. Enfin, il peut exercer, dans certains cas, un véritable droit de veto.

L'importance des missions dévolues au commissaire du Gouvernement a contribué à une dilution des responsabilités. Conçue par l'Etat et pour l'Etat, la tutelle exercée par le commissaire du Gouvernement a développé dans l'esprit des représentants des collectivités territoriales un sentiment illusoire de sécurité.

Votre commission constate que la suppression de la tutelle administrative sur les collectivités territoriales implique logiquement une disparition de la fonction de commissaire du Gouvernement.

Le principe de l'autonomie commande que les collectivités territoriales, qui détiennent une place prééminente au sein du Conseil d'administration ou de surveillance, soient responsables du contrôle de la gestion des sociétés d'économie mixte locales.

Il convient d'ailleurs de remarquer que l'intervention du représentant de l'Etat dans le département ne disparaît pas totalement. L'article 5 du projet de loi organise l'information du représentant de l'Etat qui devient destinataire, dans les quinze jours suivant leur adoption, des délibérations du Conseil d'administration ou de surveillance. De même, les contrats conclus par une société d'économie mixte locale avec une collectivité territoriale actionnaire, ainsi que les comptes annuels et les rapports du commissaire aux comptes sont communiqués au représentant de l'Etat.

En outre, le projet de loi reconnaît au Commissaire de la République un « droit de remontrance ». Si le représentant de l'Etat estime qu'une des délibérations du Conseil d'administration ou de surveillance d'une société d'économie mixte locale est de nature à augmenter gravement la charge financière des collectivités territoriales actionnaires, il peut, dans le délai d'un mois suivant la date de réception, saisir la Chambre régionale des comptes. Cette juridiction dispose d'un délai d'un mois pour faire connaître son avis au Commissaire de la République, à la société et aux assemblées délibérantes des collectivités territoriales actionnaires. Cette procédure, dépourvue de toute sanction juridique, s'apparente à un pouvoir de donner des avertissements. Par son avis, la chambre régionale des comptes peut déclencher un débat au sein des conseils municipaux des communes actionnaires, instances dans lesquelles la minorité est représentée si la commune compte 3 500 habitants ou plus.

La disparition de la censure exercée par le commissaire du Gouvernement ne signifie pas une suppression de tout contrôle sur les sociétés d'économie mixte locales. Dans le cadre de ses attributions telles que définies par l'article 87 de la loi du 2 mars 1982, la Chambre régionale des comptes a compétence, comme d'ailleurs la Cour des comptes, pour assurer la vérification des comptes et de la gestion « des sociétés, quel que soit leur statut juridique, auxquelles les collectivités territoriales ou les organismes dépendant de ces collectivités territoriales ainsi que les établissements publics régionaux apportent un concours financier ou dans lesquels elles détiennent séparément ou ensemble plus de la moitié du capital ou des voix dans les organes délibérants, ou exercent un pouvoir prépondérant de décision ou de gestion ».

Pour conclure cette analyse des principales orientations du projet de loi, il convient de souligner l'une des dispositions qui, tout en répondant à une ancienne revendication des S.E.M., illustre le nouvel esprit que tend à promouvoir la réforme : la substitution du principe de la libre négociation de la rémunération de la société d'économie mixte locale au système actuel de rémunération forfaitaire.

II. — LES PROPOSITIONS DE VOTRE COMMISSION : LE CARACTERE INACHEVE DU PROJET DE LOI NECESSITE UN PROLONGEMENT DE LA LOGIQUE RETENUE

Au cours de l'examen auquel elle a procédé, votre commission a, dans une large mesure, approuvé l'esprit qui anime la réforme proposée.

Soucieuse d'un réinvestissement des sociétés d'économie mixte locales par les élus des collectivités territoriales, votre commission a estimé que l'alignement sur le droit commun et la suppression des tutelles administratives ne peuvent que contribuer à rendre toute son efficience à l'instrument privilégié que doit constituer la société d'économie mixte locale.

Aussi, votre commission a-t-elle regretté le caractère inachevé du projet de loi, qui ne tire pas toutes les conséquences des principes affichés.

Ce constat rend nécessaire une accentuation de la réforme proposée.

En l'occurrence, deux lignes directrices ont guidé la démarche de votre commission :

— **consolider la prééminence des collectivités territoriales au sein des sociétés d'économie mixte locales ;**

— **poursuivre la tentative d'alignement du statut des S.E.M. sur le droit commun des sociétés commerciales.**

A priori, cette optique peut sembler paradoxale puisque le renforcement du rôle des collectivités territoriales entraîne l'édiction de règles exorbitantes du droit commun ; cette contradiction n'est qu'apparente puisqu'il s'agit de restituer sa souplesse à l'action des sociétés d'économie mixte locales pour qu'elles puissent servir, au mieux, les intérêts des collectivités territoriales dont elles ne sont que l'émanation.

A. — Une prééminence consolidée

Votre commission a estimé que le principe de la représentation des collectivités territoriales ou des groupements de collectivités,

actionnaires au sein du Conseil d'administration ou de surveillance devait, dans toute la mesure du possible, s'interpréter comme le droit de siéger dans les organes d'administration de la société. Or, la soumission des sociétés d'économie mixte locales au droit des sociétés anonymes entraîne l'application de l'article 89 et de la loi du 24 juillet 1966 sur les sociétés commerciales. Ces articles limitent à douze le nombre maximum des membres du Conseil d'administration et du Conseil de surveillance.

Lorsque le nombre des collectivités territoriales ou des groupements actionnaires excède ces maxima, le projet de loi institue un mécanisme de représentation indirecte, inspiré des dispositions de l'article 10 du décret du 19 octobre 1959 et de l'article 3 du décret du 20 mai 1955. En effet, dans l'hypothèse où toute collectivité territoriale actionnaire ne peut siéger au Conseil d'administration ou de surveillance, le projet de loi prévoit que les collectivités actionnaires se réunissent, par l'intermédiaire de leurs représentants, en assemblée spéciale. Cette instance désigne les représentants qui siègent au Conseil d'administration ou de surveillance. Dans ce cas, la responsabilité civile qui résulte de l'exercice du mandat des représentants incombe solidairement aux collectivités territoriales ou aux groupements membres de l'assemblée spéciale.

Le caractère limité de l'effectif des membres du Conseil d'administration ou de surveillance peut donc avoir pour conséquence fâcheuse d'écarter de ces Conseils certaines collectivités territoriales actionnaires.

De plus, la procédure de l'assemblée spéciale n'assure pas de façon satisfaisante la participation des collectivités territoriales à la gestion de la société.

Pour réduire le champ d'application de la représentation indirecte, par le truchement de l'assemblée spéciale, il était nécessaire de prévoir un dépassement du nombre maximum de douze membres du Conseil d'administration ou de surveillance.

Dans sa recherche, votre rapporteur s'est très largement inspiré d'une proposition de loi présentée par notre collègue, le président Etienne Dailly, dont la compétence, en matière de droit des sociétés est reconnue de tous. L'article unique de cette proposition de loi, adoptée par le Sénat le 12 avril 1979, mais qui, pour des raisons incompréhensibles, n'est jamais venue en discussion à l'Assemblée

nationale, vise à compléter l'article 89 de la loi du 24 juillet 1966 sur les sociétés commerciales, par les dispositions suivantes :

« Dans les sociétés anonymes d'économie mixte dont plus de la moitié du capital appartient à des personnes morales de droit public, le nombre de douze prévu au premier alinéa peut être dépassé jusqu'à concurrence de dix-huit, lorsque ce dépassement est nécessaire pour assurer la représentation des collectivités locales actionnaires. »

Le champ d'application de cette proposition coïncide avec celui du projet de loi puisque, dans les deux cas, il s'agit de sociétés d'économie mixte majoritaires.

Votre commission a donc retenu un mécanisme qui permet, pour l'application du principe de la représentation directe des collectivités territoriales et de leurs groupements, de dépasser le nombre maximum de douze membres du conseil d'administration ou de surveillance, jusqu'à concurrence de dix-huit.

Pour le cas où, malgré ce dépassement, toutes les collectivités territoriales ne peuvent être représentées au conseil d'administration ou de surveillance, la procédure de désignation des représentants par l'assemblée spéciale subsiste. Toutefois, la détermination du nombre des représentants s'effectuera alors sur la base d'un conseil de dix-huit membres.

Telle est l'économie de ce dispositif destiné à renforcer la présence des collectivités territoriales au sein des organes d'administration des sociétés d'économie mixte locales.

L'affinement des moyens dont disposent les collectivités territoriales actionnaires pour contrôler la gestion des sociétés d'économie mixte locales entraîne inéluctablement un accroissement de leur responsabilité. Mais certaines dispositions du projet de loi, présentées par les auteurs comme « la contrepartie des libertés nouvelles reconnues aux collectivités et aux sociétés » présentent un caractère inutilement pédagogique. C'est ainsi qu'aux termes de l'article 6 du projet de loi, les dispositions de l'article L 235-5 du Code des communes, qui permettent d'attribuer des subventions exceptionnelles aux communes dans lesquelles des circonstances anormales entraînent des difficultés financières particulières ne sont pas applicables lorsque ces difficultés résultent soit d'une participation au capital d'une société d'économie mixte locale en activité à la date de promulgation de la présente loi ou créée postérieurement soit d'une garantie d'emprunt accordée à une telle société.

Votre commission partage la préoccupation exprimée par le texte. Les communes ne doivent pas s'engager, à la légère, dans le capital d'une société d'économie mixte locale, ni accorder leur garantie à un emprunt contracté par une de ces sociétés sans en mesurer, au préalable, toutes les implications. Mais on ne peut manquer de souligner le caractère incantatoire de l'interdiction de principe posée par l'article 6. En effet, il semble improbable sinon impossible que l'Etat se désintéresse, dans tous les cas et totalement, des embarras financiers, éventuellement dramatiques, d'une commune, au point de lui refuser son aide. En outre, le lien de causalité entre les difficultés financières d'une commune et sa participation au capital d'une S.E.M. risque, dans certains cas, d'être difficile à établir sinon à mesurer.

Pour toutes ces raisons, votre commission vous proposera de supprimer l'article 6 du projet de loi.

La volonté de renforcer la prééminence des collectivités territoriales au sein des sociétés d'économie mixte locales s'accompagne du souci qui a animé votre commission des lois, d'accroître le retour au droit commun en ce qui concerne le régime juridique des S.E.M.

B. — Une « privatisation » accentuée

Le souci de restituer au procédé de la S.E.M. toute son efficacité passe par une « banalisation » des règles juridiques qui président à la constitution et au fonctionnement de ce type de société.

Ce mouvement de retour au droit commun implique une réduction des aspects dérogatoires que comporte le projet de loi.

La première série de dérogations prévue par le projet de loi réside dans le montant du capital social de certaines catégories de sociétés d'économie mixte locales. En effet, aux termes de l'article 71 de la loi du 24 juillet 1966 dans sa rédaction issue de la loi du 30 décembre 1981, le montant du capital social des sociétés anonymes ne faisant pas appel à l'épargne publique, ne peut être inférieur à 250 000 francs. Depuis l'intervention de la loi du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions,

seule cette obligation d'un capital au moins égal à 250 000 francs demeure, puisque les clauses des statuts types exigeant un montant minimum différent du capital social n'ont plus qu'une valeur indicative ou de recommandation.

Mais, au nom du principe selon lequel le capital doit être suffisamment en rapport avec l'importance des opérations immédiatement envisagées, le projet de loi introduit des discriminations en fonction de la nature des activités des sociétés. En effet, pour les auteurs du projet de loi, certaines sociétés d'économie mixte locales, par la nature même de leurs activités, « sont génératrices de risques importants qui, en cas de difficultés, sont de nature à compromettre la situation financière des collectivités actionnaires. » C'est ainsi que le montant minimum du capital social des sociétés d'économie mixte de construction est porté à 1 500 000 francs et celui des sociétés d'aménagement à 1 000 000 de francs.

Votre commission ne conteste pas le bien-fondé de ces dérogations quand bien même elle s'interroge sur le sérieux d'une somme qui gèle le montant du prix de deux appartements parisiens, de superficie moyenne, comme garantie d'un objet social qui peut porter sur la construction de plusieurs centaines de logements. Il convient de rappeler que le capital social, conçu comme une assurance contre les risques économiques, constitue également une somme inemployée. Consciente de la signification ambivalente du montant du capital social, votre commission vous propose d'accepter pour les sociétés de construction, une exigence supérieure à celle du droit commun, à condition que les sociétés ne soient pas cantonnées dans des tâches de gestion de leur patrimoine immobilier ou de réalisation de logements sociaux financés avec l'aide de l'Etat. Sinon, les règles du droit commun s'appliqueraient à ce type de sociétés. En effet, seule l'existence d'une activité comportant des risques commerciaux justifie une dérogation au droit commun. S'agissant des sociétés d'aménagement, votre commission a accepté le principe d'une dérogation au montant de droit commun du capital social.

La seconde série de réserves par rapport à l'objectif de « banalisation » du régime juridique applicable aux sociétés d'économie mixte locales consiste dans la reconnaissance « mitigée » de la faculté offerte aux sociétés d'économie mixte locales d'intervenir pour le compte de personnes qui ne participent pas à leur capital. En effet, les conditions posées par l'article 3 du projet de loi ne peuvent que constituer une entrave au développement d'une activité autonome des sociétés d'économie mixte locales. Les interventions

des S.E.M., pour les tiers, sont soumises à la réunion de deux conditions cumulatives : un préfinancement et l'accord, à la majorité qualifiée, du Conseil d'administration ou de surveillance. Votre commission, qui a donné son approbation à un « affranchissement » des S.E.M., sous le contrôle des collectivités territoriales actionnaires, du « marché captif » de leur sphère d'intervention privilégiée, ne peut manquer de manifester son étonnement devant le luxe de précautions imaginé par le projet de loi.

Sans pour autant brader la sauvegarde des intérêts de l'ensemble des collectivités territoriales actionnaires, votre commission a considéré qu'il convenait de substituer un système alternatif au régime cumulatif prévu par le projet de loi. L'apport du financement de l'opération, préalablement à sa réalisation, constitue une condition suffisante pour dispenser le Conseil d'administration ou de surveillance de son intervention. En outre, votre commission a estimé qu'une distinction, selon la nature juridique du client de la S.E.M. devait être opérée. Une personne publique qui, dans la plupart des cas, dispose du droit de lever l'impôt, ne s'apparente pas à une personne privée, sujette aux aléas de la conjoncture.

La prise en considération de cette différence conduit à ne demander aux personnes publiques qu'une garantie du financement de l'opération. S'agissant des personnes privées, l'exigence d'un préfinancement subsiste.

Si le client privé ne peut remplir cette condition, l'intervention de la S.E.M. sera subordonnée à une autorisation donnée par le Conseil d'administration ou de surveillance, à la majorité qualifiée. Enfin, pour ne pas introduire de rigidités inutiles dans un système qui requiert un maximum de souplesse, votre commission a décidé d'exclure les opérations légères que constituent les prestations de service du champ d'application de l'article 3.

La troisième dérogation au droit commun des sociétés anonymes concerne le contrôle technique exercé par les commissaires aux comptes.

A cet égard, si le texte constitue un progrès sur la voie d'une mise en harmonie avec le droit commun, certaines survivances du passé n'en subsistent pas moins. Il convient de rappeler que la situation actuelle se caractérise par la coexistence au sein des sociétés d'économie mixte locales de deux catégories de commissaires aux comptes. En effet, l'un des commissaires de la société d'économie

mixte locale est doté d'un statut et de responsabilités spécifiques. Aux termes de l'article 17 du décret n° 59-1210 du 19 octobre 1959, repris par l'article 30 des statuts types annexés au décret n° 60-553 du 1^{er} juin 1960, les statuts de la société doivent prévoir qu'au moins l'un des commissaires aux comptes doit être choisi sur une liste établie par le préfet sur proposition du trésorier-payeur général.

L'instruction conjointe du 4 août 1976 a recommandé au trésorier-payeur général de faire porter ses propositions sur des fonctionnaires possédant une qualification en matière de technique et de contrôle comptables. Dans la pratique, le choix portait sur des inspecteurs du Trésor.

Donc, dans la plupart des sociétés d'économie mixte locales, se tenait aux côtés d'un commissaire aux comptes inscrit près de la cour d'appel et désigné selon le droit commun, avec les prérogatives normales de commissaire, un fonctionnaire faisant office de commissaire aux comptes et chargé plus spécialement de veiller à la sauvegarde des deniers engagés, directement ou indirectement, par les collectivités territoriales.

En dehors des relations avec les sociétés, l'agent faisant fonction de commissaire, ne pouvait se prévaloir du titre de commissaire aux comptes. En ce qui concerne l'efficacité de ce système, les spécialistes s'accordent à reconnaître que, dans la pratique, le double contrôle n'a pas abouti aux résultats escomptés, en raison, notamment, de la formation lacunaire des agents. Par rapport à cette situation, le projet de loi constitue un progrès puisque l'institution du fonctionnaire d'Etat-commissaire aux comptes disparaît. Les commissaires aux comptes devront être choisis sur la liste dressée dans le ressort de chaque cour d'appel. A cet égard, il convient de rappeler qu'aux termes de l'article 219 de la loi du 24 juillet 1966 sur les sociétés commerciales, « nul ne peut exercer les fonctions de commissaire aux comptes s'il n'est préalablement inscrit sur une liste établie à cet effet. » L'article 2 du décret n° 69-810 du 12 août 1969 stipule que la liste des commissaires aux comptes est dressée par des commissions régionales siégeant au chef-lieu de chaque cour d'appel. Composée de magistrats et du directeur régional des impôts, la commission vérifie si les candidats remplissent les conditions d'âge, de nationalité, et de compétence. Les commissaires aux comptes inscrits sur les listes offrent donc toutes les garanties de compétence ; mais pour les auteurs du projet de loi ces garanties ne semblent pas suffisantes.

En effet, l'article 9 reconnaît au Commissaire de la République le droit de constituer, sur proposition du trésorier-payeur général, une sous-liste composée de commissaires aux comptes répondant aux conditions de l'article 219 de la loi du 24 juillet 1966 sur les sociétés commerciales.

Cette rémanence d'une intervention du représentant de l'Etat constitue une survivance du passé et une mesure de compromis entre des positions ministérielles différentes qui vont à l'encontre de l'adage selon lequel « donner et retenir ne vaut ».

La situation comptable des sociétés d'économie mixte locales ne semble pas justifier l'édiction d'une mesure dérogatoire.

En conclusion de ce rappel des propositions de la commission des Lois, votre Rapporteur ne peut manquer de s'interroger sur l'avenir de la réforme proposée. La pertinence des principes qui animent le texte permettra sans doute de répondre aux interrogations qu'avait fait naître une certaine évolution des sociétés d'économie mixte locales. Instruments privilégiés au service de l'interventionnisme économique des collectivités territoriales, les sociétés d'économie mixte locales doivent demeurer dans la mouvance de leurs actionnaires. Dépouillées de la tutelle de l'Etat, les S.E.M. devraient recouvrer leur efficacité au service des collectivités territoriales. Mais l'obligation qui leur est faite de mettre en harmonie leurs statuts avec les dispositions de la présente loi, et notamment, l'obligation d'une participation majoritaire des collectivités territoriales, risque de soulever des difficultés pour les sociétés à participation minoritaire des collectivités territoriales.

EXAMEN DES ARTICLES

Article Premier

Caractéristiques des sociétés d'économie mixte locales

Cet article, qui ne comporte pas d'innovations majeures par rapport à la réglementation actuelle, présente toutefois l'intérêt de définir, dans un texte législatif commun à toutes les collectivités territoriales, la notion de société d'économie mixte locale. En effet, cette notion n'a jusqu'à présent été explicitement définie, ni par la loi, ni par la voie réglementaire. Un ensemble de textes épars et de valeur juridique différente constitue, actuellement, le cadre juridique des sociétés d'économie mixte locales. En effet, le régime juridique de ces sociétés emprunte à la fois à la loi du 24 juillet 1966 sur les sociétés commerciales, au Code des communes et notamment à ses articles L. 381-1 à L. 381-9 et R. 381-1 à R. 381-32, à la loi du 10 août 1871 relative aux conseils généraux (articles 46 et 47 bis), au décret du 20 mai 1955 relatif aux interventions des collectivités locales dans le domaine économique, au décret du 19 octobre 1959 portant règlement d'administration publique pour l'application de l'article 3 du décret de 1955, à la circulaire du 22 novembre 1973 relative aux règles applicables à la création, au fonctionnement, et au contrôle des sociétés d'économie mixte... En outre, des documents types, tels les statuts types prévus par un décret du 24 mars 1969, réglementent l'activité des S.E.M. locales.

A cet égard, il convient de souligner le paradoxe, qui se manifeste entre, d'une part, la vitalité économique des S.E.M. et, d'autre part, l'indigence juridique de la notion.

Le présent projet de loi précise, dans son article premier, les différentes caractéristiques des S.E.M. locales et notamment la qualité des actionnaires, l'objet des sociétés, la participation minimale des collectivités territoriales et la forme de ces sociétés. Selon son exposé des motifs, le projet de loi se propose de définir la société d'économie mixte locale comme « l'association de collecti-

vités territoriales ou de leurs groupements avec des personnes privées, et éventuellement publiques, au sein d'une société anonyme dans laquelle la majorité est détenue par les collectivités et leurs groupements ».

Votre commission a manifesté son attachement à la présence d'au moins une personne privée, qu'elle soit morale ou physique, parmi les sept actionnaires que doit compter au minimum une S.E.M. **L'économie mixte doit demeurer ce que certains ont parfois qualifié de « mariage de raison entre le secteur public et le secteur privé ».**

Quant aux personnes publique autres que les collectivités territoriales et leurs groupements, il s'agit des établissements publics. ments publics.

Il convient de souligner qu'en dépit des dispositions de l'article 60 de la loi du 2 mars 1982, le présent projet de loi assimile les régions aux collectivités territoriales sans attendre la première réunion des conseils régionaux élus au suffrage universel direct.

En ce qui concerne l'objet des S.E.M., le projet de loi opère un assouplissement du principe de spécialité qui, prévu pour les établissements publics, s'était progressivement étendu à ces sociétés qui pourtant relèvent du droit privé. Le texte pose le principe de la libre détermination de l'objet social des sociétés d'économie mixte locales par référence aux compétences reconnues par la loi aux collectivités territoriales. Toutefois, l'article premier précise que « lorsque l'objet de S.E.M. locales inclut plusieurs activités, celles-ci doivent être complémentaires ». On peut en déduire qu'une S.E.M. de construction pourra réaliser des opérations d'aménagement urbain.

S'agissant de l'interventionnisme économique des communes, le juge administratif a eu l'occasion de préciser la notion de complémentarité. C'est ainsi que dans l'arrêt Delansorme (C.E. 18 décembre 1959), le Conseil d'Etat a considéré que l'adjonction d'un garage et d'une station-service à un parc municipal de stationnement constituait un complément de l'activité principale.

Les grandes lignes de cette jurisprudence pourraient être transposées aux personnes privées que sont les S.E.M. Quoi qu'il en soit, l'extension de l'objet social des S.E.M. alliée aux dispositions relatives à l'augmentation du capital de certaines sociétés, se traduira certainement par un regroupement de ces organismes.

Quant à leur forme juridique, les S.E.M. constituent, actuellement, des sociétés anonymes régies par la loi du 24 juillet 1966 sur les sociétés commerciales.

Enfin, l'article premier consacre la prééminence des collectivités territoriales et de leurs groupements qui doivent détenir, séparément ou à plusieurs, plus de la moitié du capital des S.E.M. et des voix dans leurs organes délibérants. Les S.E.M. deviennent l'émanation des collectivités territoriales.

Telle est l'économie de cet article premier dont votre commission a approuvé l'esprit. L'amendement qu'elle vous propose d'adopter présente un aspect rédactionnel puisqu'il précise que les S.E.M. revêtent la forme de société anonyme régie par la loi du 24 juillet 1966 sur les sociétés commerciales. Cette rédaction semble préférable à l'expression ambiguë de « droit commun de sociétés commerciales ».

Article 2

Degré de participation financière des collectivités territoriales et montant du capital social des sociétés d'économie mixte locales

Cet article comporte des dispositions relatives tant au degré de participation financière des collectivités territoriales et de leur groupement dans les sociétés d'économie mixte locales, qu'au montant du capital social de ces sociétés. En effet, l'article 2 énonce que la participation des collectivités territoriales au capital social des sociétés d'économie mixte locales ne peut dépasser un maximum de 80 %. En outre, le second alinéa de cet article détermine, pour certaines catégories de sociétés d'économie mixte, un montant de capital social qui déroge au droit commun des sociétés anonymes.

Votre commission, dans un souci de clarté et de logique, a considéré qu'il convenait de distinguer ces deux catégories de dispositions, qui sont différentes dans leur nature. Tel est l'objet de l'amendement, à l'article 2, qu'elle vous demande d'adopter.

S'agissant de la nouvelle rédaction de cet article, limitée aux seules dispositions du premier alinéa, il convient de souligner que le projet de loi se traduit, au regard de la situation actuelle, par un

accroissement du degré de la participation financière des collectivités territoriales au capital des sociétés d'économie mixte locales. En effet, aux termes de l'article L. 381-7 du Code des communes, la participation des collectivités territoriales ou de leur groupement au sein des sociétés d'économie mixte locale ne peut excéder 65 % de leur capital social. En ce qui concerne les départements, l'article 5 du décret n° 55-579 du 20 mai 1955 prévoit des dispositions semblables. Cet accroissement de la participation financière des collectivités territoriales au capital social des sociétés d'économie mixte locales traduit l'objectif de renforcement de la présence des collectivités locales, que s'est assigné le projet de loi. Il convient de souligner que 20 % du capital social des sociétés d'économie mixte locales devront être détenus par des personnes autres que les collectivités territoriales, qu'elles soient publiques ou privées. L'article premier du projet de loi prévoit, d'ailleurs, l'obligation de la participation d'au moins une personne privée. S'agissant des personnes privées, il convient de rappeler qu'elles peuvent être physiques ou morales.

En ce qui concerne la participation des personnes publiques autres que les collectivités territoriales, il s'agit essentiellement des établissements publics.

Votre commission a approuvé l'esprit de ces dispositions, qui renforcent la prééminence des collectivités territoriales au sein des sociétés d'économie mixte locales.

Article additionnel (*nouveau*) après l'article 2

Montant du capital social des sociétés d'économie mixte locales

Cet article additionnel (*nouveau*) que votre commission vous propose d'insérer après l'article 2 reprend les dispositions initialement incluses dans le second alinéa de l'article 2 du présent projet de loi. Cet alinéa prévoit, en ce qui concerne le montant du capital social de certaines catégories de sociétés d'économie mixte locales, des dispositions dérogatoires au droit commun des sociétés anonymes. En effet, aux termes de l'article 71 de la loi du 24 juillet 1966 sur les sociétés commerciales, le capital social des sociétés par actions doit être de 250 000 F à moins que la société ne fasse publiquement appel à l'épargne.

Dans cette hypothèse, le montant de son capital social doit atteindre 1 500 000 F. Par rapport à ces dispositions régissant les sociétés anonymes, le projet de loi introduit des dérogations qui tiennent à la nature des activités de certaines sociétés d'économie mixte. En effet, les activités, telles la construction ou l'aménagement urbain ou rural, sont génératrices de risques importants qui, en cas de difficultés peuvent compromettre la situation financière des collectivités territoriales actionnaires. Pour sauvegarder les deniers des collectivités territoriales, le projet de loi fixe à 1 500 000 F le capital social des sociétés ayant dans leur objet la construction d'immeubles à usage d'habitation, de bureau ou de locaux industriels destinés à la vente ou à la location, et à 1 000 000 de F le capital social des sociétés ayant dans leur objet l'aménagement.

Votre commission, tout en soulignant à la fois l'insuffisance d'un capital de 1 500 000 F pour une société qui assure la construction de plusieurs centaines de logements et, le caractère important d'une somme improductive, a néanmoins approuvé l'esprit de ces dispositions. Il convient de souligner que l'augmentation du capital social, liée aux dispositions de l'article premier qui élargissent l'objet des sociétés d'économie mixte locales se traduira par un regroupement de ces sociétés. Toutefois, votre commission, consciente du ralentissement des programmes de construction, a estimé qu'il convenait de distinguer, parmi les sociétés de construction immobilière, celles qui n'effectuent que des tâches de gestion de leur patrimoine immobilier ou qui ne réalisent que des logements financiers avec l'aide de l'Etat. Pour ces deux catégories de sociétés immobilières, votre commission vous propose d'appliquer le droit commun des sociétés anonymes, c'est-à-dire un capital social d'un montant de 250 000 F. Tel est l'objet de l'amendement que votre commission vous propose d'adopter.

Article 3

Intervention des sociétés d'économie mixte locales pour le compte de tiers

Cet article reconnaît aux sociétés d'économie mixte locales le droit d'intervenir pour le compte de tiers, c'est-à-dire de personnes, qu'elles soient publiques ou privées, qui ne participent pas à leur capital. La reconnaissance de cette faculté répond à un souhait

exprimé depuis de nombreuses années par les sociétés d'économie mixte locales. Mais, pour sauvegarder les intérêts des collectivités territoriales, l'article 3 assortit cette possibilité d'intervention de conditions restrictives qui sont cumulatives. En effet, aux termes de cet article, l'intervention des sociétés d'économie mixte locales est subordonnée à la réunion de deux conditions :

— l'apport par le client de la totalité du financement nécessaire ;

— l'accord préalable du Conseil d'administration ou de surveillance décidé à la majorité des deux tiers comprenant la moitié au moins des représentants des collectivités territoriales actionnaires.

La première condition consacre le principe de l'interdiction d'un préfinancement par la société d'économie mixte locale. La seconde condition tend, quant à elle, à réserver au Conseil d'administration ou de surveillance la décision d'intervenir pour le compte d'un tiers.

Votre commission, tout en approuvant l'esprit qui anime ces dispositions, a considéré que le cumul de ces conditions constitue un facteur de rigidité contraire à l'exigence de souplesse qui doit présider aux relations commerciales. Aussi a-t-elle estimé qu'il convenait de dissocier ces deux conditions en les rendant alternatives. L'accord du Conseil d'administration ou de surveillance, ne serait rendu indispensable que dans les cas où le client n'apporterait pas la totalité du financement. A cet égard, votre commission a introduit une distinction selon la nature des personnes concernées. En effet, une personne publique, qui dispose de ressources stables et régulières et, parfois, du droit de lever l'impôt, est moins soumise aux aléas de la conjoncture qu'une personne privée.

L'amendement présenté par votre commission a donc pour objet de prévoir un régime différent selon la nature juridique des clients de la société d'économie mixte locale. S'il s'agit d'une personne publique, la société d'économie mixte pourra se contenter d'une garantie de financement. En revanche, s'il s'agit d'une personne privée, l'exigence d'un apport préalable du financement subsiste. Il convient de souligner que l'impossibilité pour la personne privée d'apporter préalablement la totalité du financement entraînera un examen de la situation par le Conseil d'administration ou de surveillance préalablement à l'intervention de la société d'économie mixte locale.

Enfin, votre commission a considéré qu'il convenait d'exclure de ce système d'autorisation, les opérations de prestation de services. Pour ces dernières, le directeur pourra décider de l'intervention de la

société tout en engageant sa responsabilité devant le Conseil d'administration ou de surveillance. Tel est l'objet de la nouvelle rédaction de l'article 3 que votre commission vous demande d'adopter.

Article 4

Clauses minimales des contrats conclus entre les collectivités territoriales et les S.E.M.

Cet article consacre la nouvelle « transparence » qui doit présider aux relations contractuelles qu'entretiennent les S.E.M. locales avec les collectivités territoriales.

Selon l'exposé des motifs du projet de loi, « il a paru souhaitable, compte tenu des fréquentes imperfections constatées dans des contrats sui generis de rappeler dans la loi certaines des indications essentielles devant figurer dans les contrats, étant entendu qu'il appartiendra aux parties d'en préciser la rédaction cas par cas ».

L'article 4 a donc pour objet de définir les clauses d'ordre public que doivent, à peine de nullité, comporter les conventions conclues entre une société d'économie mixte locale et les collectivités territoriales.

Une énumération de ces clauses minimales serait fastidieuse. Il convient toutefois de souligner que ces clauses sont inspirées par la volonté d'asseoir le contrôle des collectivités territoriales sur l'activité des S.E.M. C'est ainsi que les conventions doivent comprendre une clause définissant les modalités du contrôle technique, financier et comptable exercé par la collectivité territoriale ou le groupement contractant. A cet effet, la S.E.M. doit fournir chaque année un compte rendu financier comportant en annexe, un bilan prévisionnel actualisé décrivant, notamment, l'état des réalisations en recettes et en dépenses, et un plan de trésorerie, faisant apparaître l'échéancier des recettes et des dépenses. L'ensemble de ces documents est soumis à l'examen de l'assemblée délibérante de la collectivité ou du groupement contractant qui a le droit de contrôler, avant décision, les renseignements fournis.

En outre, l'article 4 consacre l'aboutissement d'une revendication ancienne des S.E.M. : la liberté de négociation de leur rémunération. Cette reconnaissance qui rompt avec la tradition

d'une rémunération forfaitaire devrait clarifier les relations entre les collectivités territoriales et leurs émanations : les S.E.M. Votre Commission a approuvé l'esprit des dispositions de l'article 4. Le renforcement de la présence des collectivités territoriales au sein des sociétés d'économie mixte locales implique, logiquement, un affinement des moyens de contrôle dont elles disposent sur l'activité des S.E.M. La responsabilité des collectivités territoriales, conçue comme la contrepartie de leur liberté, ne peut se conclure que par une transparence accrue des rapports qu'elles entretiennent avec les S.E.M.

Mais la rédaction de l'article 4 n'est pas exempte d'ambiguïté. La lecture du premier alinéa conclut à une certaine latitude de l'obligation contractuelle : tous les rapports entre les collectivités territoriales ou leurs groupements et les S.E.M. locales ne sont pas régis par une convention. Un renvoi aux usages ou à la réglementation actuelle pour décider de la nécessité d'un contrat n'a pas semblé satisfaisant à votre commission. En revanche, le dispositif de l'article 4 recouvre des variétés de convention très différentes et notamment le contrat de prestation, la convention de « mandat » et le traité de concession. Sans relancer le débat sur l'orthodoxie juridique de l'extension au droit public de la notion de mandat et de son utilisation pour qualifier la situation d'un concessionnaire, votre commission considère qu'il convient d'adapter le nombre et le contenu des clauses minimales à la nature du lien contractuel. Les clauses d'un contrat de prestation doivent être plus légères que celles qui régissent un traité de concession. En résumé, si votre commission estime nécessaire de prévoir la conclusion d'une convention dès lors qu'une collectivité territoriale confie une mission à une S.E.M., le contenu du contrat doit s'adapter à la nature du lien contractuel et à l'importance de l'opération. Telle est l'économie de la nouvelle rédaction de l'article 4 que votre commission vous demande d'adopter. En outre, il convient de préciser que cet amendement étend le champ d'application de cet article à l'ensemble des personnes morales de droit public et notamment aux établissements publics.

Article additionnel (*nouveau*) après l'article 4

Emission de titres participatifs

Cet article additionnel (*nouveau*) vise à étendre aux sociétés d'économie mixte locales la possibilité d'émettre des titres participatifs.

En effet, aux termes de l'article 21 de la loi n° 83-1 du 3 janvier 1983 sur le développement des investissements et la protection de l'épargne, l'émission de titres participatifs est réservée aux sociétés par actions appartenant au secteur public, c'est-à-dire aux entreprises publiques, et aux sociétés anonymes coopératives.

Les titres participatifs qui constituent un produit intermédiaire entre l'action et l'obligation, ne sont remboursables qu'en cas de liquidation de la société ou, à son initiative, à l'expiration d'un délai qui ne peut être inférieur à sept ans et dans les conditions qui ont été prévues au contrat d'émission. La rémunération de ces titres présente la caractéristique de comporter une partie fixe et une partie variable calculée par référence à des éléments relatifs à l'activité ou aux résultats de la société et assise sur le montant nominal du titre. Quant au régime juridique de ces titres participatifs, il est étroitement inspiré de celui des obligations classiques.

Lors de l'examen de la loi sur le développement des investissements et la protection de l'épargne, votre commission des lois, saisie pour avis, s'était tout d'abord interrogée sur la nécessité de créer un nouveau titre tant sa ressemblance était grande avec l'obligation participative. Comme le constatait, dans son excellent rapport, notre collègue Etienne Dailly, « le droit des sociétés n'interdit pas à une société d'émettre des obligations dont le taux d'intérêt varierait en fonction d'éléments variables, comme l'activité ou les résultats d'une société ».

En définitive, la Haute-Assemblée devait adopter un amendement de suppression de l'article instituant les titres participatifs, présenté par M. René Monory, Rapporteur au nom de la commission des Finances, saisie au fond.

Mais la loi du 3 janvier 1983 est devenue une loi de la République. Dans ces conditions, votre commission a considéré que l'émission de titres participatifs pourrait offrir aux sociétés d'économie mixte locales la possibilité de se procurer les fonds propres qui leur ont fait défaut, si souvent, dans le passé.

Si votre commission émet des doutes sur la fréquence de l'utilisation de cette faculté, elle a néanmoins estimé qu'il convenait de l'étendre aux sociétés d'économie mixte locales. Toutefois, pour respecter l'esprit de la loi du 3 janvier 1983, votre commission vous propose de réserver la faculté d'émettre des titres participatifs aux

seules sociétés d'économie mixte locales dans lesquelles les collectivités territoriales ou leurs groupements détiennent, séparément ou à plusieurs, la majorité du capital social. Tel est l'objet de l'amendement que votre commission des lois vous propose d'adopter.

Article 5

Droit d'information du représentant de l'Etat et avis de la Chambre régionale des comptes

Les dispositions de cet article comptent parmi les plus importantes du projet de loi tant par leur signification implicite que par leur apport explicite. Par l'organisation d'un droit d'information du représentant de l'Etat et par la reconnaissance d'un pouvoir de « remontrance » accordé à la Chambre régionale des comptes, l'article 5, qui tire les conséquences de la loi du 2 mars 1982, consacre la disparition de la fonction de commissaire du Gouvernement. En effet, la situation des sociétés d'économie mixte locales se caractérisait par l'existence, au sein de ces organismes, d'un contrôle des pouvoirs publics personnifié par la présence, à l'intérieur de la société, d'un fonctionnaire jouant le rôle de commissaire du Gouvernement. A la différence du commissaire aux comptes, le commissaire du Gouvernement ne tenait pas ses pouvoirs de l'assemblée générale, dont il était totalement indépendant, mais de l'Etat, tuteur des collectivités territoriales et gardien de son usage de leurs deniers. La fonction de commissaire du Gouvernement concrétisait « l'aspect service public » de la société d'économie mixte locale.

La nomination d'un commissaire du Gouvernement auprès des sociétés d'économie mixte locales n'a été rendue obligatoire, par le décret du 20 mai 1955, que lorsque la ou les collectivités territoriales actionnaires détiennent plus de 50 % du capital social. Ce seuil d'intervention a été repris par l'article L. 381-8 des communes qui dispose qu'un commissaire du Gouvernement désigné par l'autorité supérieure siège auprès du Conseil d'administration des sociétés dont les collectivités locales possèdent plus de 50 % du capital social.

Toutefois, la circulaire du 12 juillet 1962 reprise dans des termes identiques par le ministre de l'Intérieur dans sa circulaire du 17 août 1964, appelait l'attention des préfets sur les dispositions des statuts types joints au décret du 1^{er} juin 1960, en indiquant qu'il serait

souhaitable, pour les sociétés dans lesquelles les collectivités sont minoritaires, de solliciter la désignation d'un commissaire du Gouvernement. Le ministre de l'Intérieur concluait à la nécessité de la présence d'un commissaire du Gouvernement auprès du Conseil d'administration des S.E.M. dont les collectivités locales possédaient plus de 10 % du capital social.

Lorsque la société ne dépassait pas le cadre d'un seul département, le préfet était de droit commissaire du Gouvernement. Dans la pratique, le préfet se faisait représenter par un de ses proches collaborateurs.

Si le champ d'intervention de la société ne se cantonnait pas aux limites d'un seul département, la nomination s'effectuait par arrêté conjoint des ministres de l'Intérieur, des Finances et, le cas échéant, du ou des ministres intéressés. Les fonctions du commissaire du Gouvernement sont définies par les articles R. 381-28 à R. 381-31 du Code des communes. Investi d'une mission de contrôle et de conseil, sans disposer toutefois de la faculté de se substituer aux organes de direction, le commissaire du Gouvernement assistait, avec voix consultative, aux assemblées générales et aux séances du Conseil d'administration dont il pouvait provoquer la réunion. Les textes lui reconnaissaient également la possibilité, dans les huit jours qui suivaient toute délibération du Conseil d'administration, de demander un nouvel examen de la question débattue. En outre, le commissaire du Gouvernement pouvait, dans les quinze jours suivant la nouvelle délibération qu'il avait provoquée, exercer un droit de veto en demandant qu'il fût sursis à la décision du Conseil d'administration.

Dans cette mission de protection des intérêts publics, le commissaire du Gouvernement était assisté par le trésorier-payeur général.

Depuis l'intervention de la loi du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions, le mécanisme qui vient d'être décrit, appartient au passé. La suppression des tutelles administratives a priori et leur remplacement par un contrôle juridictionnel a posteriori, ne pouvaient, par extension aux sociétés d'économie mixte locales, émanations des collectivités territoriales, se traduire que par une suppression de la fonction du commissaire du Gouvernement. Cette disparition est consacrée par l'article 15 du présent projet de loi qui tend à abroger les dispositions de l'article L. 381-8 du Code des communes.

Désormais, les sociétés d'économie mixte locales dont le capital pourra être détenu jusqu'à hauteur de 80 % par les collectivités territoriales, s'administrent librement. Mais la suppression de la fonction de commissaire du Gouvernement ne se conclut pas par une disparition totale et complète de l'intervention du représentant de l'Etat dans le département. En effet, l'article 5 du présent projet de loi définit les grandes lignes d'une information du représentant de l'Etat. A l'instar des délibérations des collectivités territoriales, les décisions, les contrats, les comptes annuels et les rapports des commissaires aux comptes des sociétés d'économie mixte locales, doivent être communiquées, dans les quinze jours suivant leur adoption, au représentant de l'Etat compétent.

Au vu de ces documents et s'il estime que l'une des délibérations de la société d'économie mixte locale est de nature à augmenter gravement la charge financière des collectivités territoriales actionnaires, le représentant de l'Etat peut saisir la Chambre régionale des comptes tout en informant la société et les collectivités territoriales actionnaires, de sa saisine.

La Chambre régionale des comptes doit faire connaître, dans un délai d'un mois, son avis au représentant de l'Etat, à la société d'économie mixte et aux collectivités territoriales actionnaires.

Cette procédure n'entraîne l'application d'aucune sanction juridique puisque la Chambre régionale des comptes n'émet qu'un avis. Le projet de loi n'introduit donc qu'un droit de remontrance et d'avertissement qui n'exclut pas un contrôle plus approfondi de la Chambre régionale des comptes. En effet, aux termes du 5^e alinéa de l'article 87 de la loi du 2 mars 1982, les Chambres régionales des comptes peuvent assurer « la vérification des comptes et de la gestion des établissements, sociétés, groupements et organismes, quel que soit leur statut juridique auxquels les collectivités territoriales ainsi que les établissements publics régionaux apportent un concours financier ou dans lesquels elles détiennent séparément ou ensemble plus de la moitié du capital ou des voix dans les organes délibérants ou exercent un pouvoir prépondérant de décision ou de gestion ».

L'article 31 du décret n° 83-224 du 22 mars 1983 relatif aux Chambres régionales des comptes, précise que la vérification d'une société visée au troisième alinéa de l'article 87 de la loi du 2 mars, est engagée par décision du président de la Chambre régionale des comptes prise après avis du ministère public.

Votre commission des Lois, tout en soulignant l'absence de sanction juridique qui s'attache à l'avis donné par la Chambre régionale des comptes, a admis le bien-fondé de l'intervention de cette juridiction. Lorsque les Chambres régionales, qui sont composées de magistrats, auront acquis un prestige suffisant, leurs avis constitueront des avertissements auxquels les collectivités territoriales actionnaires de sociétés d'économie mixte locales ne seront pas insensibles.

L'avis de la Chambre régionale des comptes permettra à la minorité, représentée dans les conseils municipaux des communes actionnaires comptant 3 500 habitants et plus, d'exercer un droit de regard sur la gestion des sociétés d'économie mixte.

Mais à l'issue d'un large échange de vues, votre commission des Lois a considéré qu'il était nécessaire d'accentuer la portée de cette procédure d'avertissement.

Ce renforcement passe, tout d'abord, par une réduction de la marge d'appréciation dont dispose le représentant de l'Etat. Votre commission des Lois a considéré que le représentant de l'Etat doit saisir la Chambre régionale des comptes lorsqu'il estime qu'une délibération d'une société d'économie mixte locale est « de nature à augmenter gravement la charge financière des collectivités territoriales actionnaires ».

En outre, votre commission vous propose d'étendre les dispositions de l'article 5 aux collectivités territoriales et aux groupements de collectivités qui ont apporté leur garantie aux emprunts contractés par la société d'économie mixte.

De plus, qu'il s'agisse d'une collectivité territoriale actionnaire ou d'une collectivité territoriale garante, il convient de préciser que le représentant de l'Etat doit informer les assemblées délibérantes de ces collectivités ou de leurs groupements de sa saisine de la Chambre régionale des comptes.

Enfin, à l'initiative de notre collègue M. François Collet, votre commission des Lois a estimé que la saisine de la Chambre régionale des comptes doit entraîner, automatiquement, une nouvelle délibération du Conseil d'administration ou de surveillance portant sur la décision contestée.

Tel est l'objet de l'amendement que votre commission vous demande d'adopter.

Les deux autres amendements sont d'ordre rédactionnel puisqu'ils tendent à remplacer les termes de « Commissaire de la République » par les mots « représentant de l'Etat ». En effet, le titre de Commissaire de la République » relève de la compétence du pouvoir réglementaire.

Article 6

Interdiction du versement aux communes de subventions exceptionnelles de fonctionnement

Cet article pose le principe de l'interdiction du versement de subventions exceptionnelles de fonctionnement aux communes qui connaissent des difficultés financières résultant soit d'une participation au capital d'une société d'économie mixte locale, en activité à la date de promulgation de la présente loi ou créée postérieurement, soit d'une garantie d'emprunt accordée à une telle société.

En effet, aux termes de l'article L. 235-5 du Code des communes, des subventions exceptionnelles de fonctionnement, sans affectation spéciale, peuvent être attribuées, par arrêté interministériel du ministre de l'Intérieur et du ministre de l'Economie et des Finances, « à des communes dans lesquelles des circonstances anormales entraînent des difficultés financières particulières ».

Il convient de souligner le caractère effectif de cette disposition puisque comme le rappelait notre collègue Pierre Salvi dans son avis sur le projet de loi de finances pour 1983, des subventions exceptionnelles de fonctionnement ont été octroyées, en 1981, à 17 communes pour un montant total de 15 000 670 F. D'une manière générale, l'origine des déficits communaux peut se répartir en trois grandes catégories :

- une urbanisation rapide liée à une insuffisance des ressources provenant de la taxe professionnelle ;
- une cessation des activités qui procuraient des ressources communales importantes ;
- des équipements disproportionnés eu égard à la capacité financière des petites communes.

L'article 6 exclut donc les difficultés financières nées, pour les communes, de leur participation à une société d'économie mixte

locale ou des garanties accordées aux emprunts contractés par ces sociétés, du bénéfice des subventions exceptionnelles de fonctionnement.

Pour les auteurs du projet de loi, cette prohibition constitue « la contrepartie des libertés nouvelles reconnues aux collectivités territoriales et aux sociétés d'économie mixte locales ».

Dépouillées de la tutelle de l'Etat, « réinvesties » par leurs actionnaires locaux, devenues plus transparentes, les sociétés d'économie mixte locales sont des instruments privilégiés au service de l'interventionnisme économique des collectivités territoriales. La responsabilité financière des collectivités territoriales dans la gestion des sociétés d'économie mixte locales représente une incitation à l'exercice d'un contrôle, vigilant et rigoureux, sur le fonctionnement de ces sociétés.

En outre, l'expérience malheureuse, vécue en 1976 et 1977, par cinq sociétés d'économie mixte immobilières de la région parisienne, et ses conséquences financières pour les collectivités territoriales, actionnaires ou garantes, étaient sans doute présentes à la mémoire des rédacteurs du projet de loi.

Votre Rapporteur partage la préoccupation exprimée par les dispositions de l'article 6 du projet de loi soumis à notre examen. Les communes ne doivent pas s'engager à la légère dans le capital d'une société d'économie mixte locale, ni accorder leur garantie à un emprunt contracté par une de ces sociétés sans en mesurer, au préalable, toutes les implications. Mais on ne peut manquer de souligner le caractère pédagogique, voire incantatoire, d'une telle affirmation de principe. En effet, il semble improbable sinon impossible que l'Etat se désintéresse, dans tous les cas, des mésaventures financières d'une commune, mal conseillée, imprudente ou induite en erreur, au point de lui refuser son aide.

En outre, le lien de causalité entre les difficultés financières d'une commune et sa participation au capital d'une S.E.M. ou la garantie accordée à un emprunt contracté par une société risque, bien souvent, d'être difficile à établir sinon à mesurer.

Enfin, cet article comporte un effet rétroactif que votre commission ne pouvait accepter.

En effet, l'interdiction du versement des subventions exceptionnelles s'applique aux difficultés financières qui pourraient résulter, pour une commune, d'une garantie accordée à un emprunt contracté par une société d'économie mixte locale, antérieurement à la publication de la présente loi. Or, sous l'empire de la réglementation actuelle, les collectivités territoriales ne disposent pas des moyens de contrôle et d'information que le présent projet de loi entend leur conférer.

Pour toutes ces raisons, votre commission vous demande d'adopter **un amendement de suppression de l'article 6.**

Art. 7

Représentation des collectivités territoriales actionnaires au sein du Conseil d'administration ou de surveillance d'une S.E.M.

Cet article précise le système de représentation des collectivités territoriales ou de leurs groupements actionnaires, au Conseil d'administration ou de surveillance des sociétés d'économie mixtes locales. Cette représentation peut être directe ou indirecte, selon le nombre des collectivités territoriales et des groupements de collectivités. Le principe affirmé demeure celui d'une représentation directe : toute collectivité territoriale ou groupement de collectivités a droit, au moins, à un représentant au Conseil d'administration ou au Conseil de surveillance. Mais ce principe ne s'applique que dans la limite des effectifs prévus par le droit commun des sociétés anonymes. Il convient de rappeler, qu'aux termes des articles 89 et 129 de la loi du 24 juillet 1966 sur les sociétés commerciales, le nombre maximum des membres du Conseil d'administration ou du Conseil de surveillance s'élève à douze. Si le nombre des collectivités territoriales ou de leurs groupements dépasse les maxima de la loi de 1966, l'article 7 du projet de loi soumis à notre examen institue un mécanisme de représentation indirecte : les collectivités territoriales et leurs groupements sont réunis en assemblée spéciale. Cette assemblée désigne les représentants des collectivités territoriales et de leurs groupements qui siégeront au Conseil d'administration ou de surveillance de la S.E.M.

Par rapport à la réglementation actuellement en vigueur, il importe de souligner que le premier alinéa de cet article constitue un progrès puisque le représentant d'une collectivité territoriale ou d'un

groupement doit être désigné parmi les membres de l'assemblée délibérante de cette collectivité ou de ce groupement. Cette disposition rompt avec la situation actuelle qui, pour la commune, prévoit que les représentants aux assemblées générales et aux Conseils d'administration des S.E.M. sont choisis par le conseil municipal. Aux termes de l'article R. 381-9 du Code des communes, ces représentants, élus au scrutin secret, doivent jouir de leurs droits civils et politiques. Le mandat des représentants prend fin avec celui du conseil municipal.

En vertu de l'article 7 du présent projet de loi, les représentants des collectivités territoriales sont des élus locaux, choisis au sein des assemblées délibérantes. Votre commission ne peut manquer d'approuver cette disposition qui conforte la présence des élus locaux au sein des sociétés d'économie mixte locales.

En outre, l'article 7 comporte des dispositions relatives à la responsabilité civile des représentants et aux modalités d'exercice de leur mandat.

Le deuxième alinéa précise, en effet, que par dérogation à l'article 91 de la loi du 24 juillet 1966 qui prévoit que le représentant permanent d'une personne morale — administrateur encourt les mêmes responsabilités civiles et pénales que s'il était administrateur en son nom propre, la responsabilité civile qui résulte de l'exercice du mandat des représentants incombe à la collectivité territoriale ou au groupement dont ils sont mandataires. Lorsque ces représentants ont été désignés par l'assemblée spéciale, cette responsabilité incombe solidairement aux collectivités territoriales ou aux groupements membres de cette assemblée.

Ces dispositions se bornent à étendre à toutes les collectivités territoriales les règles fixées par l'article L. 381-5 du Code des communes.

Enfin, le troisième alinéa de cet article détermine les relations entre les représentants et leurs mandants. Le représentant d'une collectivité territoriale ou d'un groupement actionnaire au Conseil d'administration ou de surveillance d'une S.E.M. doit présenter, au moins une fois par an, un rapport écrit à l'assemblée délibérante de la collectivité territoriale ou du groupement. Lorsque la représentation s'effectue par l'intermédiaire de l'assemblée spéciale, les représentants adressent chaque année leur rapport écrit à l'assemblée. Celle-ci en assure la communication immédiate aux organes délibérants des collectivités et des groupements membres.

S'agissant des relations entre les représentants et leurs mandants, votre Rapporteur tient à rappeler que, dans le silence de l'article 7, les dispositions actuellement en vigueur subsistent. Les représentants des collectivités territoriales et de leurs groupements peuvent être relevés, à tout moment, de leurs fonctions par l'assemblée qui les a désignés.

Telle est l'économie de l'article 7 du projet de loi soumis à notre examen. Si votre commission en approuve l'esprit, elle a tenu cependant à étendre le champ d'application du principe de la représentation directe des collectivités territoriales au sein des Conseils d'administration ou de surveillance des S.E.M. Ce souci a conduit votre Rapporteur à puiser aux sources d'une proposition de loi présentée par notre collègue le président Etienne Dailly dont la compétence en matière de droit des sociétés fait autorité.

L'article unique de cette proposition de loi, adoptée par le Sénat dans sa séance du 12 avril 1979, tend à compléter l'article 89 de la loi du 24 juillet 1966 par les dispositions suivantes :

« Dans les sociétés anonymes d'économie mixte dont plus de la moitié du capital appartient à des personnes morales de droit public, le nombre de douze prévu au premier alinéa peut être dépassé jusqu'à concurrence de dix-huit, lorsque ce dépassement est nécessaire pour assurer la représentation des collectivités locales actionnaires. »

Le champ d'application de la proposition de loi coïncide avec celui du projet de loi puisque, dans les deux cas, il s'agit de sociétés d'économie mixte dans lesquelles les personnes publiques détiennent plus de la majorité du capital.

Votre commission a donc adapté aux dispositions de l'article 7 cette faculté d'un dépassement du nombre des membres du Conseil d'administration ou de surveillance, afin de conforter la règle de la représentation directe des collectivités territoriales et de leurs groupements. Le nombre de douze peut être progressivement dépassé, jusqu'à concurrence de dix-huit, pour l'application du principe de la représentation directe des collectivités territoriales et de leurs groupements. Si, en dépit de cet accroissement, des collectivités territoriales ou des groupements ne peuvent, en raison de leur nombre, être représentés au sein des conseils, le mécanisme

de la représentation par le truchement de l'assemblée spéciale subsiste. Mais cette procédure s'applique sur dix-huit sièges et non pas sur douze.

Tel est l'économie de l'amendement que votre commission des Lois vous demande d'adopter.

Article 8

Droit de regard des collectivités territoriales non actionnaires

Cet article précise l'étendue du contrôle exercé sur l'activité des S.E.M. par les collectivités territoriales qui ont apporté leur garantie aux emprunts contractés par la société ou qui ont souscrit des obligations émises par la société.

Ces collectivités territoriales, garantes ou obligataires, sont représentées auprès de la société, lorsqu'elles n'en sont pas actionnaires, par un délégué spécial.

Ce délégué spécial, qui est habilité à procéder à la vérification des livres et documents comptables de la société, rend compte de ses actions à son mandant, dans les mêmes conditions que les représentants au Conseil d'administration ou de surveillance des collectivités territoriales actionnaires.

Votre commission, qui a approuvé le renforcement du contrôle effectué par les collectivités territoriales garantes ou obligataires d'une S.E.M., a toutefois tenu à préciser la portée de ce droit sur l'activité de la société.

Les amendements que votre commission des Lois vous demande d'adopter ont pour objet :

— de préciser que le délégué spécial est choisi au sein de l'assemblée délibérante de la collectivité territoriale garante ou obligataire ;

— de rappeler que le mandat du délégué spécial, à l'instar de celui du représentant d'une collectivité actionnaire, est révocable à tout moment par l'assemblée délibérante de la collectivité ;

— d'indiquer que le procès-verbal mentionné au deuxième alinéa est celui du Conseil d'administration ou de surveillance.

Article 9

Choix des commissaires aux comptes

L'article 9 prévoit qu'au moins l'un des commissaires aux comptes chargés d'exercer un contrôle permanent sur une société d'économie mixte locale, est choisi sur une liste établie par le Commissaire de la République, sur proposition du trésorier-payeur général, et composée de membres répondant aux conditions de l'article 219 de la loi du 24 juillet 1966 sur les sociétés commerciales.

Cette disposition déroge au droit commun des sociétés anonymes.

Mais avant d'analyser la portée de la dérogation introduite par cet article, il convient de souligner l'importance des tâches dévolues aux commissaires aux comptes. Si le législateur de 1867 n'avait donné au commissaire aux comptes qu'un rôle assez effacé, l'évolution pratique des sociétés anonymes, consacrée par les décrets-lois et les décrets de 1935, 1936 et 1937 ainsi que par la loi du 4 mars 1943, a tendu à investir cet expert d'une mission d'ordre public et à l'ériger en organe essentiel du contrôle exercé sur les dirigeants de la société.

La loi du 24 juillet 1966 sur les sociétés commerciales a confirmé et prolongé cette tendance qui avait contribué à conférer aux commissaires aux comptes des pouvoirs accrus et des garanties d'indépendance supplémentaires. Le premier trait du renforcement des pouvoirs reconnus aux commissaires aux comptes réside dans la permanence de leur mission de contrôle qui a perdu son caractère épisodique depuis l'intervention du décret-loi du 8 août 1935. Aux termes de l'article 228 de la loi du 24 juillet 1966 sur les sociétés commerciales, les commissaires aux comptes ont pour mission permanente, à l'exclusion de toute immixtion dans la gestion :

- de vérifier les livres et les valeurs de la société ;
- de contrôler la régularité et la sincérité des comptes sociaux ;
- de vérifier la sincérité des informations données dans le rapport du conseil d'administration ou de surveillance et dans les documents adressés aux actionnaires sur la situation financière et les comptes de la société.

En outre, les commissaires aux comptes disposent des pouvoirs d'investigation prévus à l'article 229 de la loi de 1966.

Agissant ensemble ou séparément, ils peuvent, à toute époque de l'année, opérer les vérifications ou contrôles qu'ils jugent opportuns, étant précisé :

— d'une part, qu'ils peuvent se faire communiquer sur place les pièces qu'ils estiment nécessaires à l'exercice de leur mission, et notamment tous contrats, livres, documents comptables et registres de procès-verbaux ;

— d'autre part, qu'ils ont la faculté, sous leur responsabilité, de se faire assister ou représenter par des experts ou collaborateurs de leur choix, nommément désignés, qui disposent des mêmes droits d'investigation qu'eux-mêmes.

Ces investigations peuvent être faites tant auprès de la société, des sociétés mères ou filiales, qu'auprès des « tiers qui ont accompli des opérations pour le compte de la société ».

La contrepartie de ces pouvoirs réside dans le strict secret professionnel auquel sont soumis les commissaires aux comptes.

Cette obligation de secret ne s'applique pas à l'avis aux actionnaires des irrégularités ou inexactitudes relevées par les commissaires aux comptes lors de l'accomplissement de leur mission, ni à la révélation des faits délictueux au Procureur de la République. En effet, aux termes du deuxième alinéa de l'article 233 de la loi du 24 juillet 1966, les commissaires aux comptes sont tenus, sous peine de sanctions pénales, d'informer le Procureur de la République des délits, en rapport avec le fonctionnement des organes de la société, dont ils ont eu connaissance.

L'extension progressive des responsabilités dévolues aux commissaires aux comptes a rendu nécessaire un renforcement de leur indépendance.

L'allongement de la durée du mandat des commissaires aux comptes, qui participe de cette recherche d'une indépendance accrue, s'est effectué en plusieurs étapes. A l'origine, l'article 32 de la loi du 24 juillet 1867 avait soumis à renouvellement annuel le mandat du commissaire. La brièveté du mandat est très vite apparue comme une entrave à l'efficacité du contrôle. Tirant les conséquences de cette limite, le décret-loi du 8 août 1935 a porté à trois ans la durée du mandat. Enfin, le législateur de 1966 a prévu que les commissaires aux comptes sont nommés pour six exercices, sous réserve du droit de révocation reconnu à l'assemblée générale.

En outre, le législateur est intervenu pour soustraire les commissaires aux pressions éventuelles des actionnaires ou des administrateurs. L'article 220 de la loi du 24 juillet 1966 définit des cas généraux d'incapacité et interdit, notamment, aux fondateurs, aux apporteurs en nature, aux administrateurs de la société, à leurs parents et alliés jusqu'au quatrième degré d'être commissaires aux comptes de ladite société.

Mais la mesure la plus protectrice de la qualité et de l'indépendance des commissaires aux comptes réside, sans doute, dans l'obligation d'être inscrits sur une liste spéciale pour pouvoir exercer cette fonction.

Aux termes de l'article 219 de la loi du 24 juillet 1966, seules les personnes inscrites sur une liste spéciale, dressée dans le ressort de chaque cour d'appel, peuvent exercer les fonctions de commissaires aux comptes.

L'article 2 du décret du 12 août 1969 confirme cette disposition en stipulant que « nul ne peut exercer les fonctions de commissaire aux comptes s'il n'est inscrit sur la liste établie à cet effet ». La liste des commissaires aux comptes est dressée par des commissions régionales siégeant au chef-lieu de chaque cour d'appel et ayant compétence dans le ressort de cette cour. Toutefois, les commissaires inscrits peuvent exercer leur profession sur l'ensemble du territoire. La commission régionale chargée de l'inscription sur la liste composée de magistrats du siège, du directeur régional des impôts et du président de la compagnie régionale des commissaires aux comptes. La commission vérifie si le candidat remplit les conditions requises pour être inscrit et, notamment, les conditions d'âge, de nationalité et de compétence.

Ce rappel du droit commun permet d'apprécier la portée du caractère dérogatoire de la situation actuelle. En effet, en l'état actuel du droit, la plupart des S.E.M. disposent de deux commissaires aux comptes. L'un est désigné selon le droit commun avec les prérogatives normales d'un commissaire aux comptes. L'autre choisi sur une liste établie par le préfet sur proposition du trésorier-payeur général, remplit la fonction de commissaire aux comptes. En réalité, il s'agit d'un fonctionnaire du Trésor, chargé plus particulièrement de la sauvegarde des fonds publics. En raison de son mandat spécial, cet agent doit remplir la tâche de vérification des documents comptables, en collaboration avec l'autre commissaire. Dans la pratique, certains observateurs ont pu noter une tendance des fonctionnaires-commis-

saies à abandonner la vérification des comptes et des rapports aux commissaires ordinaires. En réaction contre cette fâcheuse pratique, l'instruction du 4 août 1976 a recommandé au trésorier-payeur de faire porter des propositions sur des fonctionnaires possédant une qualification en matière de technique et de contrôle comptables. Mais la formation, fréquemment lacunaire et embryonnaire de ces agents n'a pas toujours permis l'institution d'un contrôle efficace.

L'esprit du présent projet de loi commandait de supprimer toutes dispositions dérogoires en ce qui concerne les commissaires aux comptes. Le degré de spécificité des comptes d'une S.E.M. ne justifie pas la présence d'un commissaire jouissant d'un statut particulier. Mais l'article 9 du projet de loi a choisi une voie moyenne. Sa lecture suggère que les deux commissaires aux comptes sont inscrits sur la liste prévue à l'article 219 de la loi du 24 juillet 1966. Mais l'un d'entre eux serait choisi parmi les commissaires aux comptes, sur une sous-liste établie par le représentant de l'Etat sur proposition du trésorier-payeur général. Cette disposition apparaît comme une demi-mesure, ou peut-être comme un compromis entre des positions ministérielles divergentes. De plus, l'établissement d'une sous-liste peut être interprétée comme une marque de défiance à l'encontre des commissions régionales siégeant au chef-lieu de chaque cour d'appel.

Votre commission considère que les commissaires aux comptes, inscrits sur les listes prévues par l'article 219 de la loi du 24 juillet 1966, offrent toutes les garanties de compétence pour certifier la régularité et la sincérité des comptes des sociétés d'économie mixte locales.

Pour ces raisons, votre commission vous propose d'aligner le contrôle des S.E.M. sur le droit commun des sociétés anonymes.

A cet effet, votre commission vous présente **un amendement de suppression de l'article 9.**

Art. 10

Mise en harmonie des statuts

Cet article a pour objet de préciser que les sociétés d'économie mixtes locales, actuellement en activité et incluses dans le champ d'application de la réforme, sont tenues de procéder à une mise en harmonie de leurs statuts avec les dispositions de la présente loi.

Le principe de la mise en harmonie posé, l'article 10 du projet de loi soumis à l'examen de la Haute-Assemblée définit les délais de sa réalisation et prévoit des sanctions pour assurer son application.

S'agissant du calendrier de la mise en harmonie, cet article introduit une distinction selon la nature des dispositions statutaires. En effet, la mise en harmonie des statuts des sociétés d'économie mixtes locales avec, d'une part, la règle de la participation majoritaire des collectivités territoriales au capital des S.E.M. et, d'autre part, les dispositions relatives à l'augmentation du capital social de certaines sociétés, devra intervenir dans un délai de deux ans à compter de la promulgation de la présente loi. Pour les autres dispositions du projet de loi, la mise en harmonie devra s'effectuer dans un délai d'un an à compter de la promulgation de la présente loi.

Afin d'assurer l'effectivité du principe de la mise en harmonie, des sanctions sont prévues. Par application de l'article 500 de la loi du 24 juillet 1966 sur les sociétés commerciales, les sociétés qui ne seront pas conformées à l'obligation de mise en harmonie de leurs statuts, seront dissoutes de plein droit, à l'expiration des délais impartis.

La dissolution doit être, soit décidée, soit constatée, par le tribunal de commerce.

Notamment en ce qui concerne l'application de la règle de la participation majoritaire des collectivités territoriales, la rigueur de ces dispositions risque de soulever un certain nombre de difficultés. Dans ces conditions, il aurait pu être envisagé de réserver l'application du présent statut aux sociétés d'économie mixte locales qui seront constituées postérieurement à la publication de la présente loi. Mais une telle disposition aurait présenté l'inconvénient de réduire la portée de la réforme proposée.

Aussi votre commission a-t-elle préféré proroger les délais impartis à la mise en harmonie des statuts avec les dispositions de la présente loi, tout en prenant en considération la périodicité des assemblées générales d'actionnaires.

S'agissant des dispositions autres que l'augmentation du capital social et la participation majoritaire des collectivités territoriales, la mise en harmonie des statuts des S.E.M. devra intervenir dans un délai d'un an à compter de la réunion de l'assemblée générale des actionnaires qui suivra la publication de la présente loi et au plus tard dans un délai de deux ans à compter de sa date de publication. Tel est l'objet du premier amendement que votre commission vous présente.

En ce qui concerne l'augmentation du capital social et la participation majoritaire des collectivités territoriales ou de leur groupement, le délai est porté à trois ans à compter de la publication de la présente loi.

Tel est l'objet du deuxième amendement à l'article 10 que votre commission vous demande d'adopter.

Enfin, votre commission a été animée par le souci de faciliter l'acquisition d'actions de S.E.M. par les collectivités territoriales afin de permettre l'application de la règle de la participation majoritaire.

Pour ce faire, votre commission a considéré qu'il convient d'assouplir la législation actuellement en vigueur, afin de faciliter l'acquisition d'actions par les collectivités territoriales minoritaires. En effet, dans certaines situations, le caractère d'activité d'intérêt général d'une société d'économie mixte peut prêter à interrogation. Dans ces conditions, votre commission a décidé que les dispositions des paragraphes III des articles 5 et 48 de la loi du 2 mars 1982 ne devraient pas être appliquées. Il convient de rappeler qu'aux termes de ces dispositions, l'intervention d'une collectivité territoriale dans une société, n'ayant pas pour objet d'exploiter les services communaux ou des activités d'intérêt général, est subordonnée à une autorisation délivrée par décret en Conseil d'Etat.

Tel est l'objet de l'amendement que votre commission vous demande d'accepter.

Art. 11

Exclusion du champ d'application de l'obligation de participation majoritaire

Cet article exclut certaines catégories de sociétés d'économie mixte de l'obligation faite aux collectivités territoriales et à leurs groupements de détenir plus de la moitié de leur capital.

Il s'agit des sociétés d'économie mixte, constituées en application des décrets-lois des 5 novembre et 28 décembre 1926, et créées antérieurement à la date d'entrée en vigueur du décret du 20 mai 1955 et des sociétés d'économie mixte sportives constituées en application de la loi du 29 octobre 1975.

En ce qui concerne la première catégorie de S.E.M., il convient de rappeler que les décrets Poincaré de 1926 ont favorisé les interventions proprement industrielles et commerciales des communes. A et égard, l'article premier du décret du 28 décembre 1926 est significatif puisqu'il autorise les communes et leurs syndicats « à exploiter directement des services d'intérêt public à caractère industriel et commercial ». Etaient considérées comme industrielles ou commerciales, les exploitations susceptibles d'être gérées par des entreprises privées.

En dépit d'une jurisprudence restrictive du Conseil d'Etat, illustrée par l'arrêt « chambre syndicale du commerce en détail de Nevers » (C.E. 30 mai 1930), les communes et leurs syndicats furent contraints, en raison de circonstances particulières de temps et de lieu, d'intervenir dans le domaine économique et social. Cette intervention s'est effectuée, notamment, par le truchement de sociétés d'économie mixte dans lesquelles les communes et leurs groupements ne pouvaient détenir plus de 40 % du capital social. Ce maximum allait être porté à 65 % par l'article 5 du décret du 20 mai 1955 relatif aux interventions des collectivités locales dans le domaine économique qui, en outre, accordait aux départements les mêmes prérogatives qu'aux communes. La première série d'exception à la règle de la participation majoritaire des collectivités territoriales concerne donc les sociétés créées en vertu des décrets-lois de 1926 et antérieurement à l'entrée en vigueur du décret du 20 mai 1955. Mais des sociétés d'économie mixte chargées de l'exploitation de services publics à caractère industriel ou commercial ont pu être constituées, sur le fondement des décrets de 1926, postérieurement à 1955. La chronologie législative ne parvient pas toujours à enserrer la réalité économique.

Dans ces conditions, votre commission a considéré qu'il convenait de proroger le délai jusqu'à la date de publication de la présente loi. Tel est l'objet du premier amendement à l'article 11 que votre commission vous demande d'adopter.

La seconde catégorie de sociétés exemptées de l'obligation majoritaire est constituée par les S.E.M. sportives créées en application de la loi du 29 octobre 1975. Cet ensemble recouvre deux sociétés sportives :

— la société d'économie mixte « Le Stade » à Marseille, dont la cité phocéenne détient 41,70 % du capital ;

— la société de « Lille olympique sporting club » dont la capitale de la région Nord-Pas-de-Calais possède 49 % du capital.

S'agissant de ce type de S.E.M. votre commission a estimé qu'il contenait, dans l'attente d'un projet de loi actuellement en cours d'élaboration, et relatif à ces sociétés, de maintenir les dispositions du 3^e alinéa de l'article 11.

Enfin, l'attention de votre commission s'est portée sur les sociétés d'économie mixte d'équipement et d'exploitation de remontées mécaniques, qui construisent et gèrent, dans les stations de sports d'hiver, les téléphériques et les téléskis. Cette catégorie recouvre une douzaine de sociétés. Parmi ces sociétés, au moins deux d'entre elles ne sont pas détenues, en majorité, par des collectivités territoriales : la société d'aménagement touristique de l'Alpe-d'Huez et la société anonyme d'économie mixte Megève-Rochebrune. La règle de la participation majoritaire des collectivités territoriales se traduirait, compte tenu de l'importance des sommes en jeu, par une amputation de la capacité financière des communes ou des départements concernés.

Pour cette raison, votre commission a considéré qu'il est nécessaire d'exclure du champ d'application de l'obligation majoritaire, les S.E.M. d'équipement et d'exploitation de remontées mécaniques constituées antérieurement à la date de publication de la présente loi. Il convient de rappeler qu'aux termes de la jurisprudence du Conseil d'Etat (C.E. 23 janvier 1959 commune d'Huez), un remonte-pente constitue un service public. Pour l'avenir, la règle de la participation majoritaire des collectivités territoriales s'appliquera à ce type de sociétés.

Tel est l'objet du second amendement que votre commission vous demande d'adopter.

Art. 12

Exclusion du champ de l'obligation majoritaire des sociétés existant en Alsace-Lorraine

Cet article tend à exclure de l'obligation d'une participation majoritaire des collectivités territoriales les sociétés d'économie mixte locales existant dans les départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle et, créées en application de la loi du 6 juin 1895. Cette dérogation s'applique aux sociétés créées ou à créer.

En effet, la loi municipale locale du 6 juin 1895, promulguée par l'occupant prussien mais inspirée de la législation française de 1837, n'interdit pas la libre participation des communes à des sociétés privées dont le maire assure cependant la tutelle ou la direction. Cette situation particulière est à l'origine d'une large intervention économique des communes d'Alsace-Lorraine où, sous la législation allemande, elle est utilisée, dès avant 1900, dans divers services publics tels que la distribution d'eau, de gaz, d'électricité, et même de lait.

Pour ces raisons qui tiennent au particularisme juridique de l'Alsace-Lorraine, votre commission vous propose d'adopter, sans modification, les dispositions de cet article.

Article 13

Champ d'application du projet de loi

Cet article exclut certaines catégories de sociétés du champ d'application du projet de loi.

L'exclusion de ces sociétés résulte tant de leur spécificité que de leur caractère local plus ou moins affirmé.

La liste des sociétés d'économie mixte, auxquelles le présent projet de loi n'est pas applicable, en dépit de la participation des collectivités territoriales, comprend :

— les sociétés anonymes d'habitation à loyer modéré visées à l'article L. 422-2 du Code de la construction et de l'habitation et les sociétés anonymes de crédit immobilier prévues à l'article L. 422-4 du même code ;

— les sociétés de financement régionales ou interrégionales et les sociétés de développement régional, visées à l'article 4-I (8^e) de la loi du 5 juillet 1972, et à l'article 3 (9^e) de la loi du 6 mai 1976 relative à la région d'Ile-de-France ;

— les sociétés d'économie mixte chargées de la réalisation des réseaux de télécommunications et de télédiffusion instituées par la loi du 29 juillet 1982 sur la communication audiovisuelle ;

— les sociétés d'économie mixte constituées en application de la loi du 30 avril 1946 tendant à l'établissement au financement et à l'exécution de plans d'équipement et de développement des

territoires relevant du ministère de la France d'outre-mer. Concernant cette dernière catégorie, il convient de souligner que l'article 2 de la loi précitée prévoit une participation majoritaire de l'Etat, des collectivités publiques d'outre-mer et des établissements publics desdits territoires, dans le capital de ces sociétés d'économie mixte.

Votre commission vous propose de compléter cette liste par l'adjonction des sociétés d'économie mixte pour la construction et l'exploitation d'autoroutes à péage, instituées par la loi du 18 avril 1955 et dans lesquelles les personnes morales de droit public détiennent une participation majoritaire. L'objet de l'amendement est de lever une ambiguïté juridique quant au caractère local ou national de ces sociétés.

Article 14

Conditions de la participation des communes au capital des S.E.M.

Cet article propose une nouvelle rédaction de l'article L. 381-1 du Code des communes qui, dans sa formulation actuelle, autorise les communes soit à acquérir des actions ou des obligations des sociétés chargées d'exploiter des services publics à caractère industriel ou commercial, soit à recevoir à titre de redevance des actions d'apport émises par ces sociétés.

L'article 21 de la loi du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions, a abrogé le second alinéa de cet article qui disposait que les délibérations relatives à l'acquisition de ces actions ou obligations étaient soumises à l'approbation de l'autorité supérieure.

Mais dans le premier alinéa de l'article L. 381-1 une référence à l'article L. 121-39 du Code des communes, lui-même abrogé par l'article 21 de la loi du 2 mars 1982, subsistait.

En outre, il convenait de tirer les conséquences des dispositions du présent projet de loi.

L'amendement que vous présente votre commission a pour objet de préciser que les sociétés d'économie mixte locales dont les actions peuvent être acquises par les communes et leurs groupements,

doivent répondre aux conditions fixées par l'article premier du présent projet de loi. En l'occurrence, les sociétés d'économie mixte locales devront revêtir la forme de société anonyme régie par la loi du 24 juillet 1966 et être détenues, en majorité, par des collectivités territoriales.

Tel est l'objet de l'amendement que votre commission vous demande d'adopter.

Article additionnel (*nouveau*) après l'article 14

**Versement à la Fédération regroupant les S.E.M.
d'une fraction de la redevance acquittée
par les sociétés d'économie mixte**

L'article additionnel (*nouveau*) que votre commission vous propose d'insérer après l'article 14, tend à permettre le prélèvement, sur le produit de la redevance acquittée par les sociétés d'économie mixte à la Caisse des prêts aux organismes d'H.L.M. (C.P.H.L.M.) d'une participation aux frais de fonctionnement de la Fédération groupant les S.E.M. Cette mesure constitue une conséquence de la mise à parité entre les organismes d'H.L.M. et les sociétés d'économie mixte.

En effet, la réforme du logement intervenue en 1977 a assimilé les sociétés d'économie mixte aux organismes d'H.L.M. pour la construction de logements locatifs sociaux en leur permettant de bénéficier des prêts accordés par la Caisse de prêts aux organismes d'H.L.M.

Cette extension aux S.E.M. des avantages consentis aux organismes d'H.L.M. devrait entraîner l'intervention de l'article 105 de la loi n° 78-1239 du 29 décembre 1978 qui a institué au profit de la Caisse de prêts aux organismes d'H.L.M., une redevance acquittée par les S.E.M., sur les emprunts qu'elles contractent. Comme pour les organismes d'H.L.M., la redevance versée par les S.E.M. est destinée à couvrir les frais de fonctionnement de la Caisse de prêts ou à alimenter un fonds de garantie.

Or, l'article L. 415-5 du Code de la construction prévoit le prélèvement, sur le produit de la redevance acquittée par les

organismes d'H.L.M. à la Caisse de prêts d'une participation versée à la Fédération regroupant ces organismes en vue d'assurer son meilleur fonctionnement.

Pour les S.E.M., une telle disposition n'existe pas. L'amendement que vous soumet votre commission se propose de combler cette lacune.

Il convient de souligner que l'amendement reprend les dispositions de l'article 35 de la loi de finances rectificative pour 1982. Cet article, adopté en des termes identiques par les deux assemblées, avait été déclaré non conforme à la constitution par le Conseil constitutionnel dans sa décision n° 82-155 du 31 décembre 1982. Cette censure du juge suprême ne visait pas le fond de l'article 35, mais son caractère de « cavalier budgétaire ».

Tel est l'objet de l'article additionnel nouveau que votre commission vous propose d'insérer après l'article 14.

Article 15

Mesures d'ordre

L'avènement d'un nouveau « statut » des S.E.M. se traduit par l'abrogation des dispositions actuellement en vigueur, dans la mesure où elles ne sont pas conformes à celles du présent projet de loi.

S'agissant des dispositions du Code des communes, l'article 15 prévoit l'abrogation des articles L. 381-2, L. 381-7, et L. 381-8.

L'article L. 381-2 dispose que l'article L. 381-1 ne s'applique pas aux cas réglés par des lois spéciales et notamment par la loi du 16 octobre 1919 sur l'utilisation de l'énergie hydraulique. L'abrogation de l'article L. 381-2 découle logiquement de la nouvelle rédaction de l'article L. 381-1.

Quant à l'article L. 381-7 il stipule que la participation des collectivités territoriales ou de leurs groupements ne peut excéder 65 % du capital social des sociétés. Cette disposition n'est pas compatible avec l'article 2 du présent projet de loi qui porte à 80 % le seuil maximum de la participation des collectivités territoriales et de leurs groupements, au capital social des S.E.M. locales.

S'agissant de l'article L. 381-8 du Code des communes, son abrogation sanctionne la disparition de la fonction de commissaire du Gouvernement

En ce qui concerne le décret du 20 mai 1955, l'abrogation de certaines de ses dispositions requiert une intervention législative puisque le décret a été pris en application des lois du 11 août 1954 et du 2 avril 1955 accordant au Gouvernement des pouvoirs spéciaux en matière économique, sociale et fiscale.

Il convient de souligner que l'article premier du présent projet de loi rend inutile le maintien des articles 3 et 4 du décret de 1955 et que les articles 5 et 6 de ce même décret concernent, respectivement, le seuil de 65 % et la fonction de commissaire du Gouvernement.

Votre commission vous propose d'adopter, sans modification, les dispositions de l'article 15 du projet de loi soumis à votre examen.

TABLEAU COMPARATIF

Texte de référence	Texte du projet de loi	Propositions de la commission
<p>Décret n° 55-579 du 20 mai 1955 relatif aux interventions des collectivités locales dans le domaine économique.</p> <p>.....</p>	<p>Article premier</p>	<p>Article premier</p>
<p>Art. 3. — Les départements peuvent, par délibération motivée du conseil général, décider d'intervenir dans le domaine économique et social lorsqu'un intérêt départemental le justifie.</p>	<p>Les communes, les départements, les régions et leurs groupements peuvent, dans le cadre des compétences qui leur sont reconnues par la loi, créer des sociétés d'économie mixte locales qui les associent à une ou plusieurs personnes privées et, éventuellement, à d'autres personnes publiques pour réaliser des opérations d'aménagement, de construction, pour exploiter des services publics à caractère industriel ou commercial, ou pour toute autre activité d'intérêt général ; lorsque l'objet de sociétés d'économie mixte locales inclut plusieurs activités, celles-ci doivent être complémentaires.</p>	<p>Alinéa sans modification.</p>
<p>Ils peuvent notamment, dans les mêmes conditions que les communes, participer à des sociétés ou organismes, ou créer des régies dotées soit de la personnalité morale, soit de la seule autonomie financière.</p>	<p>Les assemblées délibérantes des communes, des départements, des régions et de leurs groupements peuvent, à cet effet, acquérir des actions, ou recevoir, à titre de redevance, des actions d'apports, émises par ces sociétés.</p>	<p>Alinéa sans modification.</p>
<p>Dans le cas où la délibération précitée vise la participation à une société ou une entreprise ayant un caractère industriel ou commercial ou un but lucratif, ou la création d'une régie dotée de la personnalité morale ou de l'autonomie financière, elle doit être approuvée par arrêté conjoint du ministre de l'intérieur et du ou des ministres intéressés.</p>	<p>Les prises de participation sont subordonnées aux conditions suivantes :</p>	<p>Alinéa sans modification.</p>
<p>Un règlement d'administration publique fixera en tant que de besoin les modalités d'application du présent article. Il déterminera l'organisation administrative, le régime financier et le fonctionnement des régies départementales. Des décrets en Conseil d'État pourront établir des règlements-types applicables à ces régies.</p>	<p>1° La société revêt la forme de société anonyme régie par le droit commun des sociétés commerciales sous réserve des dispositions de la présente loi ;</p>	<p>1° La société revêt la forme de société anonyme régie par la loi n° 66-537 modifiée du 24 juillet 1966 sur les sociétés commerciales, sous réserve des dispositions de la présente loi ;</p>
<p>Il pourra être dérogé aux règlements types par arrêté interministériel.</p>		
<p>Code des Communes.</p>		
<p>Art. L. 381-9. — Conformément à l'article L. 321-1 du Code de l'Urbanisme, l'aménagement de zones d'habitation ou de zones industrielles</p>		

Texte de référence

Texte du projet de loi

Propositions de la commission

Code des Communes.

nécessitant des opérations foncières et des travaux d'équipement ou de construction intéressant plusieurs collectivités, établissements publics ou services publics et mettant en œuvre diverses sources de financement peut être confié à une société d'économie mixte.

Code de l'Urbanisme.

Art. R. 321-1. — Les opérations mentionnées au premier alinéa de l'article L. 321-1 peuvent être confiées à des sociétés d'économie mixte dont le capital social est détenu, à concurrence de plus de 50 % sans pouvoir excéder 65 %, par des collectivités territoriales et des groupements de ces collectivités. Les statuts de ces sociétés comportent des clauses types fixées par décret en Conseil d'État.

Code des Communes.

Art. L. 381-7. — La participation des collectivités territoriales ou de leurs groupements ne peut excéder 65 % du capital social des entreprises ou organismes mentionnés au présent titre.

Décret n° 55-579 du 20 mai 1955.
.....

Art. 5. — La participation des collectivités territoriales ou des groupements de ces collectivités ne peut excéder 65 % du capital social des entreprises ou organismes visés au présent décret.

Le deuxième alinéa de l'article 13 du décret du 28 décembre 1926 est abrogé.

Loi n° 66-537 du 24 juillet 1966 sur les sociétés commerciales.
.....

Art. 71. — Le capital social doit être de 1 500 000 F au moins si la société fait publiquement appel à l'épargne et de 250 000 F au moins dans le cas contraire.

La réduction du capital social à un montant inférieur ne peut être décidée que sous la condition suspensive d'une

2° Les communes, les départements, les régions et leurs groupements détiennent, séparément ou à plusieurs, plus de la moitié du capital de ces sociétés et des voix dans les organes délibérants.

Art. 2

La participation au capital social des actionnaires autres que les collectivités territoriales et leurs groupements ne peut être inférieure à 20 %.

Par dérogation aux dispositions de l'article 71 de la loi n° 66-537 modifiée du 24 juillet 1966 sur les sociétés commerciales, le capital social doit être au moins égal à 1 500 000 F pour les sociétés ayant dans leur objet la construction d'immeubles à usage d'habitation, de bureaux ou de locaux industriels, destinés à la vente ou à la location, et à 1 000 000 de F pour celles ayant dans leur objet l'aménagement.

Alinéa sans modification.

Art. 2

Alinéa sans modification.

Alinéa supprimé.

Texte de référence

Loi n° 66.537 du 24 juillet 1966.

augmentation de capital destinée à amener celui-ci à un montant au moins égal au montant prévu à l'alinéa précédent, à moins que la société ne se transforme en société d'une autre forme. En cas d'inobservation des dispositions du présent alinéa, tout intéressé peut demander en justice la dissolution de la société. Cette dissolution ne peut être prononcée si, au jour où le tribunal statue sur le fond, la régularisation a eu lieu.

Texte du projet de loi

Art. 3

Les sociétés d'économie mixte locales peuvent intervenir pour des personnes qui ne participent pas à leur capital, à la condition que ces dernières apportent la totalité du financement nécessaire ; ces interventions sont soumises à l'accord préalable du conseil d'administration ou du conseil de surveillance décidé à une majorité des deux tiers comprenant la moitié, au moins, des représentants des collectivités territoriales ou de leurs groupes actionnaires.

Propositions de la commission

**Article additionnel (nouveau)
après l'article 2**

Par dérogation aux dispositions de l'article 71 de la loi n° 66-537 modifiée du 24 juillet 1966 sur les sociétés commerciales, le capital social doit être au moins égal à 1 500 000 francs pour les sociétés ayant dans leur objet la construction d'immeubles à usage d'habitation, de bureaux ou de locaux industriels, destinés à la vente ou à la location, sauf si elles n'effectuent que des tâches de gestion immobilière ou ne réalisent que des logements financés avec l'aide de l'Etat, et à 1 000 000 francs pour celles ayant dans leur objet l'aménagement.

Art. 3

Les sociétés d'économie mixte locales peuvent intervenir pour des personnes qui ne participent pas à leur capital.

Pour les opérations autres que des prestations de services, cette intervention est subordonnée à la condition que ces personnes apportent préalablement la totalité du financement nécessaire, s'il s'agit de personnes privées, ou garantissent la totalité du financement nécessaire, s'il s'agit de personnes publiques ; à défaut, ces interventions sont soumises à l'accord préalable du conseil d'administration ou du conseil de surveillance, pris à une majorité des deux tiers comprenant la moitié, au moins, des représentants des collectivités territoriales ou de leurs groupes actionnaires.

Texte de référence

Code de l'Urbanisme.

Art. R. 321-20. — L'État, les collectivités locales et les établissements publics peuvent, par convention passée avec un des organismes prévus au présent chapitre, lui confier le soin de procéder en leur nom et pour leur compte à la réalisation d'études, à des acquisitions foncières, à l'exécution de travaux et à la construction d'ouvrages ou de bâtiments de toute nature.

La convention détermine les conditions techniques, administratives et financières de la réalisation des travaux. Elle précise notamment les conditions dans lesquelles l'État, la collectivité locale ou l'établissement public intéressé exercera un contrôle technique des travaux ou assurera leur direction technique et procédera à la réception des ouvrages ou bâtiments. Elle fixe, le cas échéant, les conditions dans lesquelles l'État, la collectivité locale ou l'établissement public mettra à la disposition de l'organisme les fonds nécessaires ou procédera au remboursement des dépenses exposées par lui. Dans ce dernier cas, elle précise, s'il y a lieu, les garanties exigées.

Cette convention peut, éventuellement, habiliter l'organisme à solliciter et à percevoir directement les subventions ou les prêts susceptibles d'être accordés. La rémunération des missions effectuées en application du présent article est calculée, dans le cas des missions d'ingénierie visées par le décret n° 73-207 du 28 février 1973, par application au montant des dépenses exposées d'un pourcentage fixé par arrêté conjoint du ministre chargé de l'urbanisme, du ministre de l'intérieur, et du ministre de l'économie et des finances. La rémunération des missions d'acquisition foncière ne peut excéder 3,5 % du coût de ces acquisitions.

Texte du projet de loi

Art. 4

Lorsque les rapports entre les collectivités locales ou leurs groupements, d'une part, et les sociétés d'économie mixte locales, d'autre part, sont définis par une convention, la convention précise, à peine de nullité :

1° L'objet du contrat, sa durée et les conditions dans lesquelles il peut éventuellement être prorogé ou renouvelé ;

2° Les conditions de rachat, de résiliation ou de déchéance par la collectivité ou le groupement contractant ainsi, éventuellement, que les conditions et modalités d'indemnisation de la société ;

3° Dans le cas où il s'agit d'une convention de concession, une clause de résolution de plein droit en cas de mise en règlement judiciaire ou en liquidation des biens de la société ; cette clause prévoit :

a) Le retour gratuit au concédant des biens apportés par celui-ci et inclus dans le domaine de la concession ;

b) Les conditions d'indemnisation, par le concédant, de la partie non amortie des biens acquis ou réalisés par le concessionnaire et affectés au patrimoine de la concession, sur lesquels il exerce son droit de reprise. Le montant de l'indemnité en résultant est versé à la société, déduction faite, le cas échéant, des paiements effectués par le concédant, soit à titre d'avances ou de subvention pour la partie non utilisée de celle-ci, soit en exécution d'une garantie accordée pour le financement de l'opération.

4° Les obligations de chacune des parties et, le cas échéant, le montant de leur participation financière, l'état de leurs apports en nature ainsi que dans le cas des conventions passées pour la réalisation d'études, d'acquisitions foncières, l'exécution de travaux et la construction d'ouvrages et de bâtiments de toute nature, les conditions dans lesquelles la collectivité fera l'avance de fonds nécessaires au financement du programme ou remboursera les dépenses exposées pour son compte et préalablement définies.

Propositions de la commission

Art. 4

I. — Lorsqu'une collectivité territoriale, un groupement de collectivités territoriales ou une personne publique confie une mission à une société d'économie mixte locale, leurs rapports sont définis par une convention. La convention précise, à peine de nullité :

1° Sans modification.

2° Les conditions de rachat, de résiliation ou de déchéance par la collectivité, le groupement ou la personne publique contractant ainsi que, éventuellement, les conditions et modalités d'indemnisation de la société ;

3° *Supprimé.*

3° Les obligations de chacune des parties et, le cas échéant, le montant de leur participation financière, l'état de leurs apports en nature ainsi que les conditions dans lesquelles la collectivité, le groupement ou la personne publique contractant fera l'avance de fonds nécessaires au financement de la mission ou remboursera les dépenses exposées pour son compte et préalablement définies ;

Texte de référence

Code de l'Urbanisme.

Texte du projet de loi

5° Les modalités de rémunération du coût d'intervention de la société : lorsque la rémunération ou le coût d'intervention est à la charge de la collectivité ou du groupement son montant est librement négocié entre les parties ; lorsque la société est rémunérée par des redevances perçues auprès des usagers, le contrat précise les modalités de fixation des tarifs et de leurs révisions.

6° Les modalités du contrôle technique, financier et comptable exercé par la collectivité ou le groupement contractant ; à cet effet, la société doit fournir chaque année un compte rendu financier comportant notamment en annexe :

a) Le bilan prévisionnel actualisé des activités objet du contrat faisant apparaître, d'une part, l'état des réalisations en recettes et en dépenses et, d'autre part, l'estimation des recettes et dépenses restant à réaliser ainsi, éventuellement, que la charge résiduelle en résultant pour son co-contractant ;

b) Le plan de trésorerie actualisé faisant apparaître l'échéancier des recettes et des dépenses.

L'ensemble de ces documents est soumis à l'examen de l'assemblée délibérante de la collectivité ou du groupement contractant qui a le droit de contrôler, avant décision, les renseignements fournis, ses agents accrédités pouvant se faire présenter toutes pièces de comptabilité nécessaires à leur vérification.

7° Les pénalités applicables en cas de défaillance de la société ou de mauvaise exécution du contrat.

Propositions de la commission

4° Les modalités de rémunération du coût de l'intervention de la société : lorsque la rémunération ou le coût de l'intervention est à la charge de la collectivité, *du groupement ou de la personne publique*, son mandat est librement négocié entre les parties ; lorsque la société est rémunérée par des redevances perçues auprès des usagers, le contrat précise les modalités de fixation des tarifs et de leurs révisions ;

6° *Supprimé.*

5° Sans modification.

II. — Dans le cas de convention passée pour la réalisation d'acquisitions foncières, l'exécution de travaux et la construction d'ouvrages et de bâtiments de toute nature, la convention précise, en outre, les modalités du contrôle technique, financier et comptable exercé par la collectivité, le groupement ou la personne publique contractant ; à cet effet, la société doit fournir chaque année un compte rendu financier comportant notamment en annexe ;

Texte de référence

Texte du projet de loi

Propositions de la commission

Loi n° 66-537 modifiée du
24 juillet 1966 :

.....
Art. 283-6, premier alinéa :

Les sociétés par actions appartenant
au secteur public et les sociétés anony-

a) *Le bilan prévisionnel actualisé des activités objet du contrat faisant apparaître, d'une part, l'état des réalisations en recettes et en dépenses et, d'autre part, l'estimation des recettes et dépenses restant à réaliser ainsi que, éventuellement, la charge résiduelle en résultant pour son cocontractant ;*

b) *Le plan de trésorerie actualisé faisant apparaître l'échéancier des recettes et dépenses.*

L'ensemble de ces documents est soumis à l'examen de l'assemblée délibérante de la collectivité, du groupement ou de la personne publique contractant qui a le droit de contrôler les renseignements fournis, ses agents accrédités pouvant se faire présenter toutes pièces de comptabilité nécessaires à leur vérification.

III. — *En outre, lorsqu'il s'agit d'un traité de concession, la convention doit comprendre une clause de résolution de plein droit en cas de mise en règlement judiciaire ou en liquidation des biens de la société; cette clause prévoit :*

a) *Le retour gratuit au concédant des biens apportés par celui-ci et inclus dans le domaine de la concession ;*

b) *Les conditions d'indemnisation, par le concédant, de la partie non amortie des biens acquis ou réalisés par le concessionnaire et affectés au patrimoine de la concession, sur lesquels il exerce son droit de reprise. Le montant de l'indemnité en résultant est versé à la société, déduction faite, le cas échéant, des paiements effectués par le concédant, soit à titre d'avances ou de subvention pour la partie non utilisée de celle-ci, soit en exécution d'une garantie accordée pour le financement de l'opération.*

Article additionnel (nouveau)
après l'article 4

La première phrase du premier alinéa de l'article 283-6 de la loi n° 66-537 modifiée du 24 juillet 1966 sur les sociétés commerciales est remplacée par les dispositions suivantes :

« Art. 283-6. — *Les sociétés par actions appartenant au secteur public, les sociétés d'économie mixte locales répondant aux conditions fixées par*

Texte de référence

Loi n° 66-537 modifiée
du 24 juillet 1966.

mes coopératives peuvent émettre des titres participatifs. Ces titres ne sont remboursables qu'en cas de liquidation de la société ou, à son initiative, à l'expiration d'un délai qui ne peut être inférieur à sept ans et dans les conditions prévues au contrat d'émission.

Code des Communes.

Art. L. 235-5. — Des subventions exceptionnelles peuvent être attribuées par arrêté ministériel à des communes dans lesquelles des circonstances anormales entraînent des difficultés financières particulières.

Texte du projet de loi

Art. 5

Les délibérations du conseil d'administration ou conseil de surveillance et des assemblées générales des sociétés d'économie mixte locales sont communiquées dans les quinze jours suivant leur adoption au Commissaire de la République compétent.

Il en est de même des contrats visés à l'article 4 ci-dessus, ainsi que des comptes annuels et des rapports du commissaire aux comptes.

Si le Commissaire de la République estime qu'une des délibérations est de nature à augmenter gravement la charge financière des collectivités territoriales actionnaires il peut, dans le délai d'un mois suivant la date de réception, saisir la chambre régionale des comptes, à charge pour lui d'en informer simultanément la société et les collectivités territoriales ou leurs groupements actionnaires.

La chambre régionale des comptes dispose d'un délai d'un mois à compter de sa saisine pour faire connaître son avis au Commissaire de la République, à la société et aux assemblées délibérantes des collectivités territoriales et de leurs groupements actionnaires.

Art. 6

Les dispositions de l'article L. 235-5 du Code des Communes ne sont pas applicables en cas de difficultés financières nées, pour une commune, de sa participation au capital d'une société d'économie mixte locale ou de la

Propositions de la commission

l'article premier de la loi n° du relative aux sociétés d'économie mixte locales et les sociétés anonymes coopératives peuvent émettre des titres participatifs.

Art. 5

Les délibérations...

... adoption au représentant de l'Etat dans le département où se trouve le siège social de la société.

Alinéa sans modification.

Si le représentant de l'Etat estime qu'une délibération est de nature à augmenter gravement la charge financière de l'une ou des collectivités territoriales actionnaires, ou le risque encouru par les collectivités territoriales qui ont apporté leur garantie à un emprunt contracté par la société, il saisit, dans un délai d'un mois suivant la date de réception, la chambre régionale des comptes, à charge pour lui d'en informer simultanément la société et les assemblées délibérantes des collectivités territoriales ou de leurs groupements, actionnaires ou garantes. La saisine de la chambre régionale des comptes entraîne une seconde lecture par le conseil d'administration ou de surveillance de la délibération contestée.

La chambre...

...
avis au représentant de l'Etat, à la société...

... actionnaires.

Art. 6

Supprimé.

Texte de référence

Code des Communes.

Loi n° 66-537 du 24 juillet 1966.

.....

Art. 89. — La société anonyme est administrée par un conseil d'administration composé de trois membres au moins et de douze membres au plus ; toutefois, en cas de fusion, ce nombre de douze pourra être dépassé jusqu'à concurrence du nombre total des administrateurs en fonction depuis plus de six mois dans les sociétés fusionnées, sans pouvoir être supérieur à vingt-quatre.

Sauf en cas de nouvelle fusion, il ne pourra être procédé à aucune nomination de nouveaux administrateurs, ni au remplacement des administrateurs décédés, révoqués ou démissionnaires, tant que le nombre des administrateurs n'aura pas été réduit à douze.

Toutefois, en cas de décès ou de démission du président du conseil d'administration et si le conseil n'a pu le remplacer par un de ses membres, il pourra nommer, sous réserve des dispositions de l'article 94, un administrateur supplémentaire qui sera appelé aux fonctions de président.

.....

Art. 129. — Le conseil de surveillance est composé de trois membres au moins et de douze membres au plus ; toutefois, en cas de fusion, ce nombre de douze pourra être dépassé jusqu'à concurrence du nombre total des membres des conseils de surveillance en fonction depuis plus de six mois dans les sociétés fusionnées, sans pouvoir être supérieur à vingt-quatre.

Sauf en cas de nouvelle fusion, il ne pourra être procédé à aucune nomination de nouveaux membres ni au remplacement de ceux qui seraient décédés, révoqués ou démissionnaires, tant que le nombre des membres n'aura pas été réduit à douze.

Texte du projet de loi

garantie qu'elle a accordée aux emprunts contractés par une telle société en activité à la date de la promulgation de la loi ou créée postérieurement à celle-ci.

Art. 7

Toute collectivité territoriale ou groupement de collectivités territoriales actionnaire a droit au moins à un représentant au conseil d'administration ou au conseil de surveillance désigné en son sein par l'assemblée délibérante concernée. Si cette disposition est inapplicable en raison de leur nombre, les collectivités territoriales et leurs groupements sont réunis en assemblée spéciale ; celle-ci désigne les représentants qui siégeront au conseil d'administration ou de surveillance.

Propositions de la commission

Art. 7

Toute collectivité...

...concernée.

Pour l'application de l'alinéa précédent, le nombre des membres du conseil d'administration ou de surveillance peut, par dérogation aux dispositions des articles 89 et 129 de la loi n° 66-537 modifiée du 24 juillet 1966 sur les sociétés commerciales, être dépassé jusqu'à concurrence de 18.

Si ce dépassement ne suffit pas à assurer la représentation de toutes les collectivités territoriales où de leurs groupements actionnaires au conseil d'administration et de surveillance, celles-ci se réunissent en assemblée spéciale ; l'assemblée spéciale désigne les représentants qui siégeront au conseil d'administration ou de surveillance, sans préjudice des dispositions de l'alinéa précédent.

Texte de référence

Code des Communes.

Art. R. 381-8. — Les statuts des sociétés fixent les conditions dans lesquelles les communes sont représentées aux assemblées générales et au conseil d'administration des sociétés ou, dans les cas prévus à l'article R. 381-26, auprès du conseil d'administration.

Art. R. 381-9. — Les représentants de la commune aux assemblées générales et au conseil d'administration sont choisis par le conseil municipal.

Ils doivent jouir de leurs droits civils et politiques.

Ils sont élus au scrutin secret, à la majorité absolue aux deux premiers tours de scrutin et à la majorité relative au troisième tour. En cas d'égalité de suffrages, le plus âgé est déclaré élu.

Le mandat de ces représentants prend fin avec celui du conseil municipal.

Les représentants sortants sont rééligibles.

Art. R.381-10. — En cas de vacance, le conseil municipal pourvoit au remplacement des représentants de la commune dans le délai le plus bref.

En cas de dissolution ou de démission du conseil municipal, le mandat est prorogé jusqu'à la nomination des représentants par le nouveau conseil.

Art. R. 381-12. — La nomination des représentants de la commune n'est pas soumise à l'approbation de l'assemblée générale.

Ces représentants ne doivent pas être personnellement propriétaires d'actions de la société.

Art. R. 381-13. — Les représentants de la commune peuvent être relevés de leurs fonctions par le conseil municipal.

Art. R. 381-15. — Dans tous les cas, les statuts réservent à la commune le droit de se faire représenter au conseil d'administration par un ou plusieurs délégués.

Ces administrateurs siègent et agissent *ès qualités* avec les mêmes droits et pouvoirs que les autres membres du conseil d'administration, tant *vis-à-vis* de la société que *vis-à-vis* des tiers.

La proportion des représentants de

Texte du projet de loi

Propositions de la commission

Texte de référence

Code des Communes.

la commune dans le conseil d'administration ou les organes de direction ne peut dépasser celle du montant nominal des actions attribuées à la commune par rapport au capital.

La commune a cependant, dans tous les cas, droit au moins à un représentant.

Art. R. 381-16. — Par dérogation au dernier alinéa de l'article précédent, lorsque des communes ne peuvent, en raison de leur nombre et de l'importance réduite de leur participation, être représentées directement au conseil d'administration, leurs représentants sont élus par une assemblée spéciale constituée à la diligence du préfet du siège de la société.

Lorsque des départements et des communes participent à une même société, il est créé deux assemblées spéciales.

Art. R.381-17. — L'assemblée spéciale comprend un délégué de chaque conseil municipal désigné conformément aux articles R.381-9 à R. 381-12 et qui remplit les conditions prévues à ces articles.

Elle nomme un ou plusieurs représentants communs au conseil d'administration.

Loi n° 66-537 du 24 juillet 1966.
.....

Art. 91. — Une personne morale peut être nommée administrateur. Lors de sa nomination, elle est tenue de désigner un représentant permanent qui est soumis aux mêmes conditions et obligations et qui encourt les mêmes responsabilités civile et pénale que s'il était administrateur en son nom propre, sans préjudice de la responsabilité solidaire de la personne morale qu'il représente.

Lorsque la personne morale révoque son représentant, elle est tenue de pourvoir en même temps à son remplacement.

Code des Communes.

Art. R. 381-21. — La responsabilité civile qui résulte éventuellement de l'exercice du mandat des représentants incombe à la commune.

Texte du projet de loi

Propositions de la commission

Par dérogation à l'article 91 de la loi n° 66-537 modifiée du 24 juillet 1966 sur les sociétés commerciales, la responsabilité civile qui résulte de l'exercice du mandat des représentants incombe à la collectivité territoriale ou au groupement dont ils sont mandataires. Lorsque ces représentants ont été désignés par l'assemblée spéciale, cette responsabilité incombe solidairement aux collectivités territoriales ou aux groupements membres de cette assemblée.

Alinéa sans modification.

Texte de référence

Code des Communes.

Art. R. 381-18. — L'assemblée spéciale fixe le lieu de sa réunion et élit un président.

Elle se réunit au moins une fois par an, soit sur la convocation de son président ou d'un de ses délégués au conseil d'administration, soit sur la demande des représentants du tiers des actions détenues par les communes.

Elle entend le compte rendu de l'activité du conseil d'administration.

Chaque commune y dispose d'un nombre de voix proportionnel au nombre d'actions qu'elle possède.

Code des Communes.

Art. R. 381-25. — Les statuts de la société doivent prévoir qu'au moins

Texte du projet de loi

Les organes délibérants des collectivités territoriales et de leurs groupements actionnaires se prononcent sur le rapport écrit qui leur est soumis au moins une fois par an par leurs représentants au conseil d'administration ou au conseil de surveillance. Lorsque ce rapport est présenté à l'assemblée spéciale, celle-ci en assure la communication immédiate aux mêmes fins aux organes délibérants des collectivités et groupements qui en sont membres.

Un décret en Conseil d'État fixe les modalités d'application du présent article.

Art. 8

Lorsqu'une collectivité territoriale a garanti les emprunts contractés par une société d'économie mixte locale, elle a le droit, si elle n'est pas actionnaire, d'être représentée auprès de celle-ci par un délégué spécial désigné dans les conditions prévues à l'article 7 ci-dessus.

Le délégué spécial doit être entendu, sur sa demande, par tous les organes de direction de la société. Ses observations sont consignées au procès-verbal.

Dans le cas où la collectivité territoriale n'exerce pas le contrôle des activités de la société, le délégué peut procéder à la vérification des livres et des documents comptables et s'assurer de l'exactitude de leurs mentions.

Il rend compte de son mandat dans les mêmes conditions que les représentants au conseil d'administration ou au conseil de surveillance visés par l'article 7 ci-dessus.

Les mêmes dispositions sont applicables aux collectivités qui détiennent des obligations des sociétés mentionnées au 2^e alinéa de l'article L. 381-1 du Code des Communes dans la rédaction issue des dispositions de la présente loi.

Art. 9

Les statuts de la société doivent prévoir qu'au moins l'un des commissai-

Propositions de la commission

Alinéa sans modification.

Art. 8

Lorsqu'une collectivité territoriale a accordé sa garantie aux emprunts contractés par une société d'économie mixte locale, elle a le droit, si elle n'en est pas actionnaire, d'être représentée auprès de la société d'économie mixte locale par un délégué spécial désigné, en son sein, par l'assemblée délibérante de la collectivité territoriale.

Le délégué spécial...

...procès-verbal du conseil d'administration ou du conseil de surveillance.

Alinéa sans modification.

Le délégué rend compte de son mandat dans les mêmes conditions que celles prévues pour les représentants au conseil d'administration par le troisième alinéa de l'article 7 de la présente loi.

Alinéa sans modification.

Art. 9

Supprimé.

Texte de référence

Code des Communes.

l'un des commissaires aux comptes est choisi sur une liste établie par le préfet sur proposition du trésorier-payeur général.

Loi n° 66-537 du 24 juillet 1966.

Art. 219. — Nul ne peut exercer les fonctions de commissaire aux comptes, s'il n'est préalablement inscrit sur une liste établie à cet effet.

Un règlement d'administration publique fixe l'organisation de la profession de commissaire aux comptes.

Il détermine notamment :

1° Le mode d'établissement et de révision de la liste ;

2° Les conditions d'inscription sur la liste ;

3° Le régime disciplinaire comportant la création de chambres régionales et nationales de discipline ;

4° Les conditions dans lesquelles les commissaires aux comptes sont groupés dans les organismes professionnels.

Art. 500. — A défaut de mise en harmonie des statuts avec les dispositions de la présente loi et des décrets visés à l'article 508, avant le 1^{er} octobre 1968, les clauses statutaires contraires à ces dispositions seront réputées non écrites à compter de cette date.

A défaut d'avoir augmenté leur capital social au moins au montant minimal prévu, soit par l'article 35, alinéa 1^{er}, soit par l'article 71, alinéa 1^{er}, les sociétés à responsabilité limitée et les sociétés par actions dont le capital serait inférieur à ce montant devront, avant l'expiration du délai qui leur est imparti par l'article 499, alinéa 2, prononcer leur dissolution ou se transformer en société d'une autre forme pour laquelle la présente loi n'exige pas un capital minimal supérieur au capital existant.

Les sociétés qui ne se seront pas conformées aux dispositions de l'alinéa précédent seront dissoutes de plein droit à l'expiration du délai imparti.

Texte du projet de loi

res aux comptes est choisi sur une liste établie par le Commissaire de la République sur proposition du trésorier-payeur général et composée de membres répondant aux conditions de l'article 219 de la loi du 24 juillet 1966 sur les sociétés commerciales.

Art. 10.

Sous réserve des exceptions prévues aux articles 11, 12 et 13 ci-après, les sociétés constituées antérieurement à la promulgation de la présente loi sont tenues, sous les sanctions prévues par l'article 500 de la loi modifiée du 24 juillet 1966 sur les sociétés commerciales, de procéder à la mise en harmonie de leurs statuts avec les dispositions de la présente loi dans le délai de un an à compter de sa promulgation. Toutefois, ce délai est porté à deux ans pour la mise en conformité avec les dispositions du 2^e du dernier alinéa de l'article premier et du 2^e alinéa de l'article 2 ci-dessus.

Propositions de la commission

Art. 10

Sous réserve...

...antérieurement à la date de publication de la présente loi sont tenues,...

...présente loi dans un délai d'un an à compter de la réunion de l'assemblée générale des actionnaires de la société qui suivra la publication de la présente loi et au plus tard dans un délai de deux ans à compter de la publication de la présente loi. Toutefois, ce délai est porté à trois ans, à compter de la publication de la présente loi, pour la mise en conformité avec les dispositions du 2^e du dernier alinéa de l'article premier et du deuxième alinéa de l'article 2 ci-dessus.

Texte de référence

Loi n° 82-213 modifiée du
2 mars 1982

Art. 5.

.....

III. — Sont toutefois exclues, sauf autorisation prévue par décret en Conseil d'Etat, toutes participations dans le capital d'une société commerciale et de tout autre organisme à but lucratif n'ayant pas pour objet d'exploiter les services communaux ou des activités d'intérêt général dans les conditions prévues à l'article L. 381-1 du code des communes.

Loi n° 75-988 du 29 octobre 1975 relative au développement de l'éducation physique et du sport.

.....

Art. 9. — Les groupements sportifs sont constitués en associations conformément aux dispositions de la loi du 1^{er} juillet 1901 et, pour les départements du Rhin et de la Moselle, conformément aux articles 21 à 79 du Code civil local maintenu en vigueur.

La dissolution des groupements sportifs ou le retrait de leur capacité de jouissance peut intervenir lorsque l'organisation du groupement ne présente pas de garanties techniques suffisantes par rapport au but assigné, sans préjudice des cas de dissolution ou de retrait de capacité de jouissance prévus par les textes visés à l'alinéa précédent.

Les groupements sportifs dissous ne peuvent reprendre leur activité qu'en se constituant en société commerciale conformément au droit commun.

Toutefois, les groupements sportifs qui emploient des joueurs ou des athlètes

Texte du projet de loi

Art. 11

Les dispositions de l'article premier concernant la participation majoritaire des collectivités territoriales au capital ne sont pas applicables :

1° Aux sociétés d'économie mixte constituées en application des décrets-lois des 5 novembre et 28 décembre 1926 et créées antérieurement à la date d'entrée en vigueur du décret n° 55-579 du 20 mai 1955 ;

2° Aux sociétés d'économie mixte sportives constituées en application de la loi n° 75-988 du 29 octobre 1975.

Propositions de la commission

Les dispositions des paragraphes III des articles 5 et 48 de la loi n° 82-213 modifiée du 2 mars 1982 ne sont pas applicables aux acquisitions d'actions dont l'objet est de rendre les collectivités territoriales ou leurs groupements, majoritaires dans le capital des sociétés d'économie mixte locales.

Art. 11

Alinéa sans modification.

1° Aux sociétés...

...
antérieurement à la date de publication de la présente loi ;

2° Sans modification.

Texte de référence

Texte du projet de loi

Propositions de la commission

Loi n° 75-988 du 29 octobre 1975

tes professionnels ou rémunérés peuvent être autorisés par le ministre chargé des sports à prendre la forme de sociétés d'économie mixte locales, conformément à un statut type défini par décret en Conseil d'État.

3° Aux sociétés d'économie mixte d'équipement et d'exploitation de remontées mécaniques constituées antérieurement à la date de publication de la présente loi.

Art. 12

Art. 12

Les sociétés d'économie mixte existant dans les départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle et créées en application de la loi du 6 juin 1895 peuvent déroger aux dispositions de l'article premier concernant la participation majoritaire des collectivités territoriales au capital et la forme de société anonyme.

Les sociétés d'économie mixte existant à la date de publication de la présente loi dans les départements du Bas-Rhin...

...anonyme.

Code de la Construction et de l'Habitation.

Art. 13

Art. 13

Les dispositions de la présente loi ne sont pas applicables :

.....
Art. L. 422-2. — Les sociétés anonymes d'habitations à loyer modéré ont pour objet de réaliser, dans les conditions fixées par leurs statuts, principalement en vue de la location, les opérations prévues à l'article L. 411-1.

1° Aux sociétés anonymes d'habitation à loyer modéré et aux sociétés de crédit immobilier visées par les articles L. 422-2 et L. 422-4 du Code de la Construction et de l'Habitation au capital desquelles participent, en application de l'article L. 431-4 (3°) du même code, des départements ou des communes ;

.....
Art. L. 422-4. — Les sociétés anonymes de crédit immobilier ont pour objet, dans les conditions fixées par leurs statuts :

a) De consentir des prêts hypothécaires destinés à la construction, l'acquisition, l'aménagement, l'assainissement et la réparation d'habitations répondant aux conditions prévues à l'article L. 411-1. Toutefois, peuvent être consentis sans hypothèque les prêts accordés pour l'acquisition, l'aménagement, l'assainissement et la réparation d'habitations lorsqu'ils répondent à des conditions fixées par décision de l'autorité administrative,

Texte de référence

Texte du projet de loi

Propositions de la commission

Loi n° 75-988 du 29 octobre 1975,
ainsi que les prêts individuels consentis
à titre complémentaire à l'aide de
fonds autres que ceux qui proviennent
du concours financier de l'État ;

b) De réaliser des constructions des-
tinées à l'accession à la propriété ;

c) D'accorder des prêts aux sociétés
d'habitations à loyer modéré dans des
conditions fixées par décret.

.....

Art. L. 431-4. — Les départements
et les communes peuvent :

3° Souscrire ou acquérir des actions
de sociétés d'habitations à loyer
modéré et de crédit immobilier, lesdites
actions devant être entièrement libérées
et ne devant pas dépasser les deux tiers
du capital social ;

.....

Loi n° 72-619 du 5 juillet 1972
portant création et organisation
des régions.

.....

Art. 4 § 1. — L'établissement public
a pour mission, dans le respect des
attributions des départements et des
communes et, le cas échéant, en colla-
boration avec ces collectivités et avec
l'État, de contribuer au développement
économique, social et culturel de la
région par :

.....

8° La participation au capital des
sociétés de développement régional et
des sociétés de financement interrégio-
nales ou propres à chaque région, exis-
tantes ou à créer, ainsi que des sociétés
d'économie mixte.

.....

Loi n° 76-394 du 6 mai 1976
portant création et organisation
de la région d'Ile-de-France.

.....

Art. 3. — La région d'Ile-de-France
exerce sa mission par :

.....

2° Aux sociétés de financement
régionales ou interrégionales ainsi
qu'aux sociétés de développement
régional au capital desquelles partici-
pent, en application de
l'article 4-1 (8°) de la loi modifiée du
5 juillet 1972, une ou plusieurs régions,
ou en application de l'article 3 (9°) de
la loi modifiée du 6 mai 1976, la région
d'Ile-de-France ;

Alinéa sans modification.

Alinéa sans modification.

Alinéa sans modification.

Texte de référence

Loi n° 76-394 du 6 mai 1976

9° La participation au capital des sociétés de développement régional et des sociétés de financement interrégionales ou propres à chaque région, existantes ou à créer, ainsi que des sociétés d'économie mixte.

Code des Communes.

Art. L. 381-1. — Les communes peuvent, par délibération du conseil municipal, soit acquérir des actions ou obligations des sociétés chargées d'exploiter les services communaux, soit recevoir à titre de redevance des actions d'apports émises par ces sociétés.

Texte du projet de loi

3° Aux sociétés d'économie mixte chargées de la réalisation des réseaux de télécommunications et de télédiffusion prévus aux articles premier à 8 de la loi n° 82-652 du 29 juillet 1982 sur la communication audiovisuelle ;

4° Aux sociétés d'économie mixte constituées en application de la loi n° 46-860 du 30 avril 1946.

Art. 14.

L'article L. 381-1 du Code des Communes est remplacé par les dispositions suivantes :

« Article L. 381-1. — Les communes et leurs groupements peuvent, par délibération de leurs organes délibérants, acquérir ou recevoir des actions des sociétés d'économie mixte locales dans les conditions fixées par la loi relative à ces sociétés.

« Ils peuvent, dans les mêmes conditions, détenir des obligations des sociétés chargées d'exploiter des services publics communaux à caractère industriel et commercial. »

Propositions de la commission

Alinéa sans modification.

Alinéa sans modification.

5° Aux sociétés d'économie mixte pour la construction et l'exploitation d'autoroutes à péages instituées par la loi n° 55-435 modifiée du 18 avril 1955.

Art. 14

Alinéa sans modification.

« Article L.381-1. — Les communes...

...mixte locales répondant aux conditions fixées par l'article premier de la loi n° du relative aux sociétés d'économie mixte locale.

Alinéa sans modification.

Article additionnel (nouveau) après l'article 14.

Insérer après l'article L. 481-1 du Code de la Construction, un article L. 481-2 ainsi rédigé :

« Art. L. 481-2. Sur le produit de la redevance acquittée par les sociétés d'économie mixte, dont l'emploi est prévu à l'article précédent, il peut être prélevé une participation aux frais de la Fédération groupant les sociétés d'économie mixte en vue d'assurer

Texte de référence

Code des Communes.

Art. L. 381-2. — Les dispositions de l'article précédent ne s'appliquent pas aux cas réglés par des lois spéciales et notamment par la loi du 16 octobre 1919 sur l'utilisation de l'énergie hydraulique.

Art. L. 381-7. — La participation des collectivités territoriales ou de leurs groupements ne peut excéder 65 % du capital social des entreprises ou organismes mentionnés au présent titre.

Art. L. 381-8. — Un commissaire du Gouvernement désigné par l'autorité qualifiée siège auprès du conseil d'administration des sociétés dont les collectivités locales possèdent plus de 50 % du capital social.

Un décret en Conseil d'Etat détermine les modalités d'application du présent article et, notamment, les pouvoirs du commissaire du Gouvernement.

Décret n° 55-579 du 20 mai 1955.

.....

Art. 4. — Il n'est pas dérogé aux dispositions du décret du 26 juin 1915 portant règlement d'administration publique pour l'application de la loi du 31 juillet 1913 sur les voies ferrées d'intérêt local, du décret n° 46-1977 du 5 septembre 1946 portant règlement d'administration publique pour l'application de l'ordonnance du 4 octobre 1945 sur les gares routières de voyageurs et du décret du 30 septembre 1953 relatif aux transports publics, secondaires et d'intérêt local, et des textes subséquents.

.....

Texte du projet de loi

Art. 15.

Les articles L. 381-2, L. 381-7 et L. 381-8 du Code des Communes ainsi que les articles 3, 4, 5 et 6 du décret n° 55-570 du 20 mai 1955 sont abrogés.

Propositions de la commission

notamment leur meilleur fonctionnement, la coordination de leurs activités et le développement de l'information en faveur de l'habitation familiale populaire. Les conditions et l'importance de cette participation sont déterminées par décision administrative. »

Art. 15

Sans modification.

Texte de référence

Décret n° 55-579 du 20 mai 1955.

Art. 6. — Un commissaire du Gouvernement siégera auprès du conseil d'administration des sociétés dont les collectivités posséderaient plus de 50 % du capital social.

Lorsque la société exercera son activité dans le cadre d'un même département, le préfet ou son représentant assurera ces fonctions.

Dans tous les autres cas, le commissaire du Gouvernement sera désigné par arrêté du ministre de l'intérieur, du ministre de l'économie et des finances et, le cas échéant, du ou des ministres intéressés.

Un décret en Conseil d'État déterminera les modalités d'application du présent article et, notamment, les pouvoirs du commissaire du Gouvernement.

Texte du projet de loi

Propositions de la commission

IV. — AMENDEMENTS PRÉSENTÉS PAR VOTRE COMMISSION

Article premier.

Amendement : Rédiger comme suit le quatrième alinéa de cet article :

1°) La société revêt la forme de société anonyme régie par la loi n° 66-537 modifiée du 24 juillet 1966 sur les sociétés commerciales, sous réserve des dispositions de la présente loi ;

Art. 2

Amendement : Rédiger comme suit cet article :

La participation au capital social des actionnaires autres que les collectivités territoriales et leurs groupements ne peut être inférieure à 20 %.

Article additionnel (*nouveau*) après l'article 2

Amendement : Après l'article 2 insérer un article additionnel (*nouveau*) ainsi rédigé :

Par dérogation aux dispositions de l'article 71 de la loi n° 66-537 modifiée du 24 juillet 1966 sur les sociétés commerciales, le capital social doit être au moins égal à 1 500 000 francs pour les sociétés ayant dans leur objet la construction d'immeubles à usage d'habitation, de bureaux ou de locaux industriels, destinés à la vente ou à la location, sauf si elles n'effectuent que des tâches de gestion immobilière ou ne réalisent que des logements financés avec l'aide de l'Etat, et à 1 000 000 francs pour celles ayant dans leur objet l'aménagement.

Art. 3

Amendement : Rédiger comme suit cet article :

Les sociétés d'économie mixte locales peuvent intervenir pour des personnes qui ne participent pas à leur capital.

Pour les opérations autres que des prestations de services, cette intervention est subordonnée à la condition que ces personnes apportent préalablement la totalité du financement nécessaire, s'il s'agit de personnes privées, ou garantissent la totalité du financement nécessaire, s'il s'agit de personnes publiques ; à défaut, ces interventions sont soumises à l'accord préalable du conseil d'administration ou du conseil de surveillance, pris à une majorité des deux tiers comprenant la moitié, au moins, des représentants des collectivités territoriales ou de leurs groupements actionnaires.

Art. 4

Amendement : Rédiger comme suit cet article :

I. Lorsqu'une collectivité territoriale, un groupement de collectivités territoriales ou une personne publique confie une mission à une société d'économie mixte locale, leurs rapports sont définis par une convention. La convention précise, à peine de nullité :

1° L'objet du contrat, sa durée et les conditions dans lesquelles il peut éventuellement être prorogé ou renouvelé ;

2° Les conditions de rachat, de résiliation ou de déchéance par la collectivité, le groupement ou la personne publique contractant ainsi que, éventuellement, les conditions et modalités d'indemnisation de la société ;

3° Les obligations de chacune des parties et, le cas échéant, le montant de leur participation financière, l'état de leurs apports en nature ainsi que les conditions dans lesquelles la collectivité, le groupement ou la personne publique contractant fera l'avance de fonds nécessaires au financement de la mission ou remboursera les dépenses exposées pour son compte et préalablement définies ;

4° Les modalités de rémunération du coût de l'intervention de la société : lorsque la rémunération ou le coût de l'intervention est à la charge de la collectivité, du groupement ou de la personne publique, son montant est librement négocié entre les parties ; lorsque la société est rémunérée par des redevances perçues auprès des usagers, le contrat précise les modalités de fixation des tarifs et de leurs révisions ;

5° Les pénalités applicables en cas de défaillance de la société ou de mauvaise exécution du contrat.

II. Dans le cas de convention passée pour la réalisation d'acquisitions foncières, l'exécution de travaux et la construction d'ouvrages et de bâtiments de toute nature, la convention précise, en outre, les modalités du contrôle technique, financier et comptable exercé par la collectivité, le groupement ou la personne publique contractant ; à cet effet, la société doit fournir chaque année un compte rendu financier comportant notamment en annexe :

a) Le bilan prévisionnel actualisé des activités objet du contrat faisant apparaître, d'une part, l'état des réalisations en recettes et en dépenses et, d'autre part, l'estimation des recettes et dépenses restant à réaliser ainsi que, éventuellement, la charge résiduelle en résultant pour son cocontractant ;

b) Le plan de trésorerie actualisé faisant apparaître l'échéancier des recettes et dépenses.

L'ensemble de ces documents est soumis à l'examen de l'assemblée délibérante de la collectivité, du groupement ou de la personne publique contractant qui a le droit de contrôler les renseignements fournis, ses agents accrédités pouvant se faire présenter toutes pièces de comptabilité nécessaires à leur vérification.

III. En outre, lorsqu'il s'agit d'un traité de concession, la convention doit comprendre une clause de résolution de plein droit en cas de mise en règlement judiciaire ou en liquidation des biens de la société ; cette clause prévoit :

a) le retour gratuit au concédant des biens apportés par celui-ci et inclus dans le domaine de la concession ;

b) les conditions d'indemnisation, par le concédant, de la partie non amortie des biens acquis ou réalisés par le concessionnaire et affectés au patrimoine de la concession, sur lesquels il exerce son droit de reprise. Le montant de l'indemnité en résultant est versé à la société, déduction faite, le cas échéant, des paiements effectués par le concédant, soit à titre d'avances ou de subvention pour la partie non utilisée de celle-ci, soit en exécution d'une garantie accordée pour le financement de l'opération.

Article additionnel (*nouveau*) après l'article 4

Amendement : Après l'article 4, insérer un article additionnel (*nouveau*) ainsi rédigé :

« La première phrase du premier alinéa de l'article 283-6 de la loi n° 66-537 modifiée du 24 juillet 1966 sur les sociétés commerciales est remplacée par les dispositions suivantes :

« Art. 283-6: Les sociétés par actions appartenant au secteur public, les sociétés d'économie mixte locales répondant aux conditions fixées par l'article premier de la loi n° du relative aux sociétés d'économie mixte locales et les sociétés anonymes coopératives peuvent émettre des titres participatifs ».

Art. 5

Amendement : Dans le premier alinéa de cet article, remplacer les mots :

« au Commissaire de la République compétent »

par les mots :

« au représentant de l'Etat dans le département où se trouve le siège social de la société ».

Amendement : Rédiger comme suit le troisième alinéa de cet article :

Si le représentant de l'Etat estime qu'une délibération est de nature à augmenter gravement la charge financière de l'une ou des collectivités territoriales actionnaires, ou le risque encouru par les collectivités territoriales qui ont apporté leur garantie à un emprunt contracté par la société, il saisit, dans un délai d'un mois suivant la date de réception, la chambre régionale des comptes, à charge pour lui d'en informer simultanément la société et les assemblées délibérantes des collectivités territoriales ou de leurs groupements, actionnaires ou garantes. La saisine de la chambre régionale des comptes entraîne une seconde lecture par le conseil d'administration ou de surveillance de la délibération contestée.

Amendement : Dans le quatrième alinéa de cet article, remplacer les mots :

« au Commissaire de la République »

par les mots :

« au représentant de l'Etat ».

Art. 6

Amendement : Supprimer cet article.

Art. 7

Amendement : Remplacer le premier alinéa de cet article par les dispositions suivantes :

Toute collectivité territoriale ou groupement de collectivités territoriales actionnaire a droit au moins à un représentant au conseil d'administration ou au conseil de surveillance, désigné en son sein par l'assemblée délibérante concernée.

Pour l'application de l'alinéa précédent, le nombre des membres du conseil d'administration ou de surveillance peut, par dérogation aux dispositions des articles 89 et 129 de la loi n° 66-537 modifiée du 24 juillet 1966 sur les sociétés commerciales, être dépassé jusqu'à concurrence de 18.

Si ce dépassement ne suffit pas à assurer la représentation de toutes les collectivités territoriales ou de leurs groupements actionnaires au conseil d'administration et de surveillance, celles-ci se réunissent en assemblée spéciale; l'assemblée spéciale désigne les représentants qui siègeront au conseil d'administration ou de surveillance, sans préjudice des dispositions de l'alinéa précédent.

Art. 8

Amendement : Rédiger comme suit le premier alinéa de cet article :

Lorsqu'une collectivité territoriale a accordé sa garantie aux emprunts contractés par une société d'économie mixte locale, elle a le droit, si elle n'en est pas actionnaire, d'être représentée auprès de la société d'économie mixte locale par un délégué spécial désigné, en son sein, par l'assemblée délibérante de la collectivité territoriale.

Amendement : Compléter, in fine, la seconde phrase du deuxième alinéa de cet article par les mots suivants :

« du conseil d'administration ou du conseil de surveillance ».

Amendement : Rédiger comme suit le quatrième alinéa de cet article :

Le délégué rend compte de son mandat dans les mêmes conditions que celles prévues pour les représentants au conseil d'administration par le troisième alinéa de l'article 7 de la présente loi.

Art. 9

Amendement : Supprimer cet article.

Art. 10

Amendement : Dans la première phrase de cet article, remplacer les mots :

« à la promulgation de la présente loi »

par les mots :

« à la date de publication de la présente loi ».

Amendement : A la fin de la première phrase de cet article, remplacer les mots :

« dans un délai d'un an à compter de sa promulgation »

par les mots :

« dans un délai d'un an à compter de la réunion de l'assemblée générale des actionnaires de la société qui suivra la publication de la présente loi et au plus tard dans un délai de deux ans à compter de la publication de la présente loi. »

Amendement : Rédiger comme suit la dernière phrase de cet article :

« Toutefois, ce délai est porté à trois ans, à compter de la publication de la présente loi, pour la mise en conformité avec les dispositions du 2° du dernier alinéa de l'article premier et du deuxième alinéa de l'article 2 ci-dessus ».

Amendement : Compléter in fine cet article par un alinéa ainsi rédigé :

Les dispositions des paragraphes III des articles 5 et 48 de la loi n° 82-213 modifiée du 2 mars 1982 ne sont pas applicables aux acquisitions d'actions dont l'objet est de rendre les collectivités territoriales ou leurs groupements, majoritaires dans le capital des sociétés d'économie mixte locales.

Art. 11

Amendement : Au deuxième alinéa de cet article, remplacer les mots :

« à la date d'entrée en vigueur du décret n° 55-579 du 20 mai 1955 »

par les mots :

« à la date de publication de la présente loi ».

Amendement : Compléter in fine cet article par un alinéa ainsi rédigé :

3° Aux sociétés d'économie mixte d'équipement et d'exploitation de remontées mécaniques constituées antérieurement à la date de publication de la présente loi.

Art. 12

Amendement : Rédiger comme suit le début de cet article :

Les sociétés d'économie mixte existant à la date de publication de la présente loi dans les départements du Bas-Rhin... (le reste sans changement).

Art. 13

Amendement : Compléter in fine cet article par un alinéa ainsi rédigé :

5° Aux sociétés d'économie mixte pour la construction et l'exploitation d'autoroutes à péages instituées par la loi n° 55-435 modifiée du 18 avril 1955.

Art. 14

Amendement : Dans le premier alinéa du texte proposé pour l'article L. 381-1 du Code des communes, remplacer les mots :

« dans les conditions fixées par la loi relative à ces sociétés »

par les mots :

« répondant aux conditions fixées par l'article premier de la loi n° du relative aux sociétés d'économie mixte locales. »

Article additionnel (*nouveau*) après l'article 14

Amendement : Après l'article 14, insérer un article additionnel (*nouveau*) ainsi rédigé :

Insérer après l'article L. 481-1 du Code de la Construction, un article L. 481-2 ainsi rédigé :

« Art. L. 481-2. Sur le produit de la redevance acquittée par les sociétés d'économie mixte, dont l'emploi est prévu à l'article précédent, il peut être prélevé une participation aux frais de la Fédération groupant les sociétés d'économie mixte en vue d'assurer notamment leur meilleur fonctionnement, la coordination de leurs activités et le développement de l'information en faveur de l'habitation familiale populaire. Les conditions et l'importance de cette participation sont déterminées par décision administrative. »