



Circulaire préfectorale n° DRCL-BLE-CP-2019018-0001

Signée par

Régis ELBEZ, Secrétaire Général de la préfecture d'Eure-et-Loir

le 18 janvier 2019

**28 – Préfecture d'Eure-et-Loir
DRCL – Direction des relations avec les collectivités locales
Bureau du contrôle de légalité et des élections**

Circulaire préfectorale relative au lien entre l'objet social des sociétés d'économies mixte (SEM) ou des sociétés publiques locales (SPL) et les compétences des collectivités territoriales et leurs groupements actionnaires





PREFECTURE
Direction des relations avec les collectivités locales
Bureau de la légalité et des élections
Affaire suivie par : Mme Sandra DOMINGUES
Tel : 02.37.27.70.91
Mél : sandra.domingues@eure-et-loir.gouv.fr

CIRCULAIRE DU 18 JAN. 2019

RUBRIQUE : ENTREPRISES PUBLIQUES LOCALES

APPELLE UNE REPONSE : NON

APPLICATION PERMANENTE

LA PREFETE D'EURE-ET-LOIR

à

Mesdames et Messieurs les Maires du Département
Messieurs les Présidents des communautés de communes et
communautés d'agglomération
Monsieur le Président du Conseil Départemental
Mesdames et Messieurs les Présidents des établissements
publics de coopération intercommunale

En communication à :

Madame et Messieurs les Sous-Préfets d'arrondissement
Monsieur le Directeur départemental des Finances publiques

Objet : Lien entre l'objet social des sociétés d'économies mixte (SEM) ou des sociétés publiques locales (SPL) et les compétences des collectivités territoriales et leurs groupements actionnaires.

Réf : - Articles L.1521-1 à 1525-3 et L.1531-1 du code général des collectivités territoriales
- Arrêt du Conseil d'État du 14 novembre 2018, Syndicat mixte pour l'aménagement et le développement des Combrailles (SMADC).

La présente circulaire a pour objet de définir, à la suite d'un arrêt récent du Conseil d'État, le lien entre l'objet social d'une société publique locale (SPL) ou société économie mixte (SEM) et les compétences des collectivités territoriales et leurs groupements qui en sont actionnaires.
Il apparaît qu'une collectivité territoriale ou son groupement doit détenir l'intégralité des compétences figurant dans l'objet social de l'entreprise publique locale (SEM ou SPL) pour en devenir actionnaire. C'est le sens de l'arrêt rendu par le Conseil d'État qui traite également du cas d'un transfert de compétences entre une collectivité locale et un établissement public de coopération intercommunal (EPCI) actionnaire de l'entreprise publique.

Place de la République – CS 80537 - 28019 Chartres Cedex – Standard : 02 37 27 72 00

Horaires d'ouverture de la préfecture :

Lundi, mardi, mercredi, jeudi : 9h00-12h30 / 14h00-16h30 (le vendredi : 16h00)

Pour les modalités de délivrance de titres, consulter www.eure-et-loir.gouv.fr, rubrique "Démarches administratives"



I. Composition du capital social des sociétés d'économie mixte et des sociétés publiques locales

✓ Les sociétés d'économie mixte (SEM)

Par exception au principe général d'interdiction de prise de participation des collectivités territoriales au capital de sociétés anonymes, les collectivités territoriales ou leurs groupements peuvent créer des SEM ou prendre des participations dans ces sociétés.

Le régime juridique des SEM, issu pour l'essentiel de la loi n° 83-597 du 7 juillet 1983 relative aux sociétés d'économies mixtes locales puis modifiée par la loi n°2002-1 du 2 janvier 2002 tendant à moderniser le statut des SEM, est aujourd'hui codifié pour la partie législative aux articles L.1521-1 à L.1525-3 figurant au titre II du livre V du CGCT. Par définition, une société d'économie mixte est une société anonyme dont le capital est majoritairement détenu par une ou des collectivités territoriales et leurs groupements.

La ou les collectivités territoriales et leurs groupements doivent posséder plus de 50 % du capital (et au maximum 85%) et les autres actionnaires doivent détenir au moins 15 % du capital ; au moins une personne privée devra participer au capital de la SEM.

Le recours à la SEM garantit ainsi à la collectivité publique actionnaire la prise en compte effective de l'intérêt général dans les objectifs de l'entreprise en plus de la souplesse de la société privée.

✓ Les sociétés publiques locales (SPL)

Les SPL sont des sociétés qui revêtent la forme de société anonyme régie par le livre II du code de commerce. L'article 1^{er} de la loi n°2010-559 du 28 mai 2010 pour le développement des sociétés publiques locales dont les dispositions ont été codifiées à l'article L.1531-1 du CGCT permet ainsi aux collectivités territoriales et à leurs groupements de créer des sociétés publiques locales (SPL) dont ils détiennent la totalité du capital.

La circulaire en date du 29 avril 2011 est venue apporter des précisions sur le régime applicable aux SPL. Par dérogation à l'article 225-1 du livre II du code de commerce, ces sociétés sont composées d'au moins deux actionnaires. L'article L.1531-1 du CGCT précise également que « *Ces sociétés exercent leurs activités exclusivement pour le compte de leurs actionnaires et sur le territoire des collectivités territoriales et des groupements de collectivités territoriales qui en sont membres* ».

Que ce soit une SEM ou SPL, la société publique est avant tout créée par délibération des collectivités publiques. En outre, les actionnaires et fondateurs de ladite société devront établir et signer un projet de statuts qui sera ensuite déposé au greffe du tribunal de commerce du siège social. Le dépôt des statuts devra s'accompagner de l'inscription de la société au registre du commerce des sociétés ainsi que de la publicité de la création de la société dans un journal officiel.

Il faudra en outre préciser la finalité de la création de ces sociétés publiques à savoir leur objet social : qu'il s'agisse d'une SEM ou d'une SPL, les mentions définissant l'objet social devront s'inscrire dans le cadre des compétences dévolues par la loi aux collectivités ou groupement de collectivités actionnaires conformément à l'article L. 1521-1 du CGCT.

II. Lien entre l'objet social de l'entreprise publique locale et les collectivités actionnaires

✓ Missions d'une SEM

Les SEM ont initialement été créées pour répondre aux besoins des personnes publiques. Elles ont pour but la gestion d'une activité normalement dévolue à l'administration telle qu'une activité de service public ou une activité présentant un caractère d'intérêt général. La forme sociétaire de ces entreprises permet à l'administration une gestion plus souple de ces activités tout en exerçant un certain contrôle du fait que leur capital est composé majoritairement de capitaux publics.

Les SEM interviennent ainsi dans divers domaines définis à l'article L.1521-1 du CGCT : « *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'économies mixtes 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 des sociétés d'économies mixte locales inclut plusieurs activités celles-ci doivent être complémentaires. En outre, les sociétés d'économies mixte locales peuvent réaliser des opérations de conception, réalisation, entretien, ou maintenance ainsi que, le cas échéant, de financement d'équipements hospitaliers ou médico-sociaux pour les besoins d'un établissement de santé, d'un établissement social ou médico-social ou d'un groupement de coopération sanitaire* ».

✓ Missions d'une SPL

Les SPL correspondent à de nouveaux outils mis à la disposition des collectivités territoriales pour la gestion de leurs services publics, leur permettant ainsi de recourir à une société commerciale sans publicité ni mise en concurrence préalables, dès lors que certaines conditions sont remplies. Elles ont un large champ d'intervention puisque, aux termes de l'article L.1531-1 du CGCT, « *Ces sociétés sont compétentes pour réaliser des opérations d'aménagement au sens de l'article L.300-1 du code de l'urbanisme, des opérations de construction ou pour exploiter des services publics à caractère industriel ou commercial ou toutes autres activités d'intérêt général* ».

S'il apparaît au regard de la loi que les collectivités territoriales peuvent créer des SPL ou SEM dans des secteurs variés, elles ne peuvent le faire que dans le cadre des compétences qui leur sont attribuées par la loi comme le rappelle l'article L.1531-1 du CGCT : « les collectivités territoriales et leurs groupements peuvent créer, dans le cadre des compétences qui leurs sont attribuées par la loi, des sociétés publiques locales dont ils détiennent la totalité du capital ». Ainsi les actionnaires d'une SPL ou SEM, collectivité territoriale ou établissement public de coopération intercommunale (EPCI), ne peuvent faire faire à la société qu'ils ont créée ce qu'ils ne peuvent faire eux-mêmes.

Sur ce point, le Conseil d'Etat a précisé que « *la participation d'une collectivité territoriale ou d'un groupement de collectivités territoriales à une société publique locale, qui lui confère un siège au conseil d'administration ou au conseil de surveillance et a nécessairement pour effet de lui ouvrir droit à participer au vote des décisions prises par ces organes, est exclue lorsque cette collectivité territoriale ou ce groupement de collectivités territoriales n'exerce pas l'ensemble des compétences sur lesquelles porte l'objet social de la société* » (CE, 14 novembre 2018, Syndicat mixte pour l'aménagement et le développement des Combrailles – SMADC).

Le Conseil d'État pose donc le principe selon lequel une collectivité territoriale ou un groupement de collectivités territoriales actionnaire d'une SEM ou SPL, doit détenir toutes les compétences sur lesquelles porte l'objet social de la société ainsi créée.

Dans ce même arrêt, le Conseil d'État admet une exception quant à la possible participation d'une collectivité territoriale au capital d'une SEM ou SPL en cas de transfert de compétence. Il fonde sa décision sur les termes du deuxième alinéa de l'article L.1521-1 du CGCT, également applicable aux sociétés publiques locales : « *la commune actionnaire d'une société d'économie mixte locale dont l'objet social s'inscrit dans le cadre d'une compétence qu'elle a intégralement transférée à un établissement public de coopération intercommunale peut continuer à participer au capital de cette société à condition qu'elle cède à l'établissement public de coopération intercommunale plus des deux tiers des actions qu'elle détenait antérieurement au transfert de compétences* ».

En conclusion, le Conseil d'Etat a donc statué sur les conditions de la participation des collectivités territoriales et leurs groupements au capital des sociétés d'économie mixte et des sociétés publiques locales en posant d'abord le principe suivant lequel **pour qu'une collectivité territoriale soit actionnaire d'une SPL ou SEM elle devra détenir l'ensemble des compétences correspondants à l'objet social de la société qu'elle a créée, tout en admettant une exception à ce principe, celui du cas de transfert de compétence à un EPCI, prévu dans le cadre de l'alinéa 2 de l'article L.1521-1 du CGCT.**

Telles sont les informations dont je tenais à vous faire part. Mes services se tiennent à votre disposition pour toute précision complémentaire.

Bien cordialement

La Préfète,
Pour la Préfète,
Le Secrétaire Général,



Régis ELBEZ