

Aménagement La SPLA-IN, mode d'emploi

Malgré les craintes qu'il suscite, ce nouvel outil a quelques atouts dans sa manche.

Par My-Kim Yang-Paya et Céline Lherminier,
avocates associées, cabinet Seban & Associés

En créant les sociétés publiques locales d'aménagement d'intérêt national (SPLA-IN), la loi du 28 février 2017 relative au statut de Paris et à l'aménagement métropolitain étoffe l'offre d'outils juridiques à la disposition des personnes publiques en matière d'aménagement. Renforçant l'intervention locale de l'Etat aménageur, la SPLA-IN inquiète certains élus du territoire; mais les collectivités conserveront un contrôle des opérations d'aménagement par le biais d'une minorité de blocage. Les spécificités de cet outil doivent être examinées tant sous l'angle du droit de l'aménagement que du droit des sociétés.

Un nouvel outil prometteur

Depuis leur création en 2010, les sociétés publiques locales (SPL) ont connu un grand succès (269 SPL identifiées au 1^{er} juin 2016). Les collectivités et leurs groupements actionnaires peuvent y recourir sans publicité ni mise en concurrence préalables, ce qui en fait un outil pratique. Afin de favoriser les partenariats public-public durables entre l'Etat et les collectivités, le législateur s'est inspiré de ce modèle pour créer les SPLA-IN. Désormais, l'Etat et ses établissements publics d'aménagement (EPA) peuvent créer, avec au moins une collectivité ou un groupement de collectivités, ce nouveau type de société anonyme.

La liste des opérations susceptibles d'être confiées aux SPLA-IN est identique à celle des SPL d'aménagement. Elles peuvent ainsi intervenir en matière d'aménagement, mais également procéder à toute opération de construction ou de réhabilitation immobilière, de requalification de copropriétés dégradées, etc.

L'intervention locale de l'Etat aménageur renforcée.

Proposées par Thierry Lajoie, P-DG de Grand Paris Aménagement, dans un rapport remis à la ministre du Logement en septembre 2015, les SPLA-IN devaient permettre, selon lui, de limiter l'émiettement des interventions des collectivités et de l'Etat. Ainsi, en favorisant l'intervention de l'Etat aux côtés des collectivités locales, cet outil a pour objectif de répondre aux besoins

d'aménagement et de construction de logements en secteurs déjà urbanisés. De telles opérations étant particulièrement coûteuses et s'étalant dans le temps, il est souvent difficile pour une collectivité de les porter seule.

Depuis juin 2016, plus d'une dizaine de contrats d'intérêt national ont été conclus en Ile-de-France. Ils formalisent les partenariats entre l'Etat et les collectivités pour la réalisation de projets d'aménagement complexes. Et l'adoption de la SPLA-IN s'inscrit pleinement dans la dynamique du Grand Paris. Cet outil épouse parfaitement les contours de la politique d'aménagement francilienne. On ne sera donc guère surpris du nom de la loi l'instaurant.

A l'inverse, et contrairement aux propositions de la commission des lois du Sénat, la qualification de SPLA « d'intérêt national » ne limite pas l'intervention aux seuls territoires concernés par des opérations d'intérêt national ou contrats d'intérêt national. Les dispositions désormais codifiées à l'article L. 327-1 et suivants du Code de l'urbanisme (C. urb.) ne fixent, comme seule limite géographique, que celle nécessaire au bénéfice du « in house »: les SPLA-IN ne peuvent intervenir que pour leurs actionnaires et sur le territoire des collectivités et groupements de collectivités qui en sont membres. Les débats parlementaires ont ainsi conduit à assouplir cet outil en élargissant le champ d'intervention de l'Etat aménageur, ce qui n'a pas manqué de susciter certaines inquiétudes de la part des collectivités locales.

Un outil dynamisé par l'apport financier de l'Etat ou de ses établissements publics. Les SPLA-IN présentent un fonctionnement pratiquement identique aux SPL existantes. Deux différences méritent toutefois d'être soulignées.

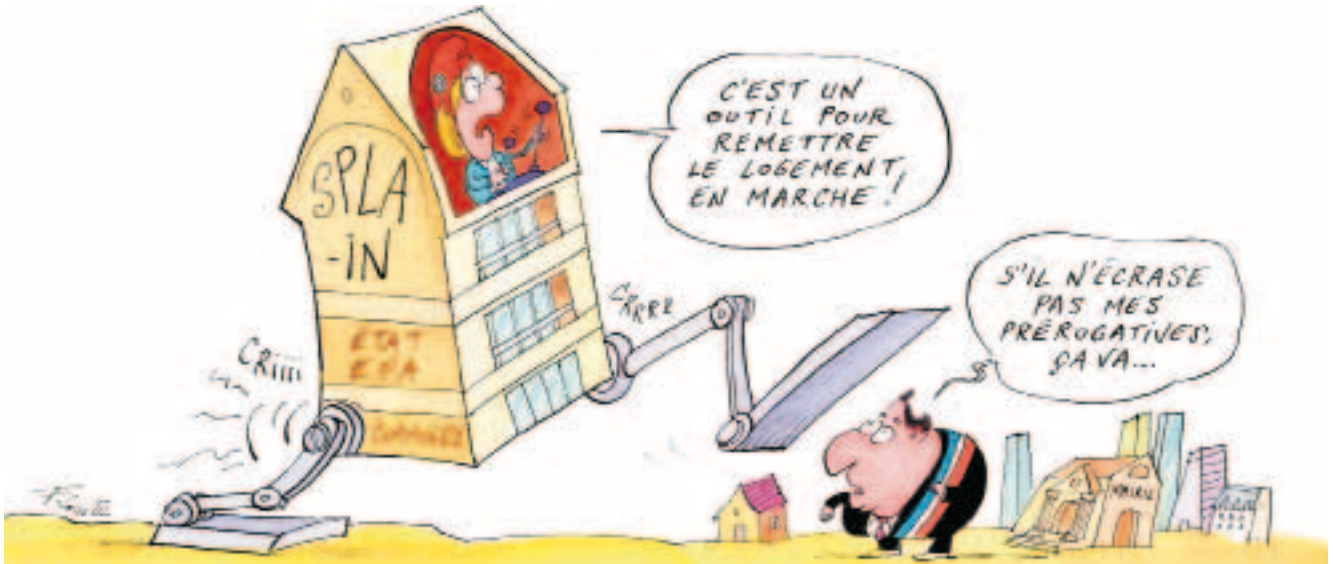
D'une part, contrairement aux SPL, la loi ne réserve pas à une collectivité ou à son groupement la majorité des droits de vote. Cette question a fait l'objet de plusieurs modifications parlementaires. Certains élus entendaient plafonner la part de l'Etat à 32 %. La rédaction retenue a finalement contenu la participation de l'Etat en imposant qu'une collectivité ou son groupement dispose *a minima* de 35 % des parts du capital et des droits de vote. Cette répartition du capital assure donc aux collectivités une minorité de blocage.

D'autre part, les SPLA-IN seront susceptibles de recevoir un apport financier conséquent de la part de l'Etat ou de ses établissements publics, puisqu'ils peuvent détenir 65 % des parts. Devant la baisse de l'investissement local, corrélative à la baisse des concours financiers de l'Etat, cette participation étatique est un point positif, notamment pour répondre aux objectifs de réalisation de logements pesant sur les collectivités. Rappelons notamment que la loi relative au Grand Paris du 3 juin 2010 fixe un objectif annuel de construction de 70 000 logements en Ile-de-France. Cet outil permettrait donc aux collectivités de réaliser les logements et équipements publics nécessaires à leur territoire tout en leur offrant la sécurité d'une minorité de blocage.

Les spécificités juridiques de la SPLA-IN

La SPLA-IN emprunte une grande partie de son régime juridique à la SPL. Toutefois, il existe quelques différences.

L'objet social. L'objet social de la SPLA-IN est défini à l'article L.327-1 du C. urb. Ainsi, elle pourra organiser, réaliser ou contrôler des opérations d'aménagement relevant de la compétence



de ses actionnaires. Il peut s'agir de mener des opérations de requalification de copropriétés dégradées, des études préalables, des acquisitions et cessions d'immeubles pour constituer des réserves foncières, des opérations de construction ou de réhabilitation immobilière, etc. Cependant, tandis que la SPLA a le pouvoir d'effectuer toute opération d'aménagement, la SPLA-IN, elle, est compétente pour réaliser les opérations d'aménagement relevant de la compétence de l'Etat ou d'un de ses établissements publics actionnaires (articles L.327-2 et L.327-3 du C. urb.). Enfin, elle peut exercer, par délégation de ses actionnaires, les droits de préemption et agir par voie d'expropriation.

Les conditions de constitution. En sa qualité de société anonyme, la SPLA répond aux règles de droit commun définies par le Code de commerce. Toutefois, la SPLA étant soumise aux dispositions du titre II du livre V de la première partie du Code général des collectivités territoriales (CGCT), les seuils dérogatoires prévus pour les sociétés d'économie mixte locales (SEML) d'aménagement et de construction, compte tenu de leur spécificité et de l'importance financière de leurs opérations, leur sont applicables. Ainsi, par référence à l'article L. 1522-3 du CGCT, le capital social des SPL et des SPLA 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, doit être au moins égal à 225 000 euros. Celui des SPL et des SPLA ayant dans leur objet l'aménagement doit être au moins égal à 150 000 euros. La SPLA-IN doit donc disposer d'un capital minimal de 150 000 euros.

Une autre grande spécificité tient, on l'a dit, à la répartition du capital. La loi du 28 février 2017 prévoit qu'une ou plusieurs collectivités territoriales ou groupements de collectivités participant à une SPLA-IN doit ou doivent détenir (ensemble) au moins 35 % du capital et des droits de vote de la société.

Cette règle empêche les actionnaires de dissocier les droits de vote du niveau de détention capitalistique, de sorte que l'actionnaire majoritaire ne pourra passer seul des décisions lors des séances du conseil d'administration (CA) et de l'assemblée générale (AG), à moins que des conventions de vote ne soient

incluses dans un pacte d'actionnaires. Cela pourrait notamment permettre aux collectivités qui sont minoritaires dans le capital de la SPLA-IN d'exercer une certaine influence sur la conduite de la stratégie de la société, et ce au-delà du simple pouvoir de blocage dont elles disposent au sein de l'AG statuant à titre extraordinaire.

La gouvernance. La règle de proportionnalité relative à la composition du conseil d'administration des SPLA est applicable à la SPLA-IN. Ainsi, la composition du CA devra refléter la détention du capital par l'actionnariat. Le CA sera composé uniquement de représentants de l'Etat ou de l'établissement public et des représentants de la ou des collectivité(s). Les représentants au CA devront être désignés par leur assemblée délibérante ou leur exécutif en vertu des règles qui les gouvernent, en application de l'article L. 1524-5 du CGCT. ●

Ce qu'il faut retenir

- ▶ L'Etat et ses établissements publics d'aménagement (EPA) peuvent créer, avec au moins une collectivité ou un groupement de collectivités, un nouveau type de sociétés anonymes, les SPLA-IN. Objectif : répondre aux besoins d'aménagement et de construction de logements en secteurs déjà urbanisés.
- ▶ Le dispositif renforce l'intervention locale de l'Etat aménageur tout en imposant que la collectivité possède une minorité de blocage (au moins 35 % des parts du capital et des droits de vote).
- ▶ Le champ d'action de la SPLA-IN est restreint à la réalisation des opérations d'aménagement relevant de la compétence de l'Etat ou d'un de ses établissements publics actionnaires. Son capital social doit être au minimum égal à 150 000 euros.
- ▶ Les droits de vote ne peuvent être dissociés du niveau de détention capitalistique.