

L'AVENIR DES SOCIÉTÉS D'ÉCONOMIE MIXTE LOCALES

GUY DURAND*

La société d'économie mixte est la traduction institutionnelle d'une des caractéristiques essentielles de la plupart des économies modernes. Présenté comme une troisième voie entre la domination du marché et celle de la planification, le concept d'économie mixte évoque une idée de modération, de synthèse entre des systèmes extrêmes dont on ne prendrait que la meilleure part.¹ Il remplace la confrontation par une logique de coopération et de travail en commun où chacun, les intérêts privés et la puissance publique, apporte le meilleur de ses compétences. L'association dans une société personnalisée est la forme juridique la plus élaborée de la mixité. La Société d'économie mixte locale (SEML) est ainsi une société qui associe des actionnaires publics et des actionnaires privés dans le cadre d'une société anonyme adaptée à cet effet. Par la magie du contrat de société, l'ancien adversaire devient un allié, un compagnon de combat. Grâce à la personnalité morale, il naît une institution dotée d'une expression collective en vue de la défense d'un intérêt commun. Une telle osmose nécessite une double reconnaissance, celle de l'existence et celle de la légitimité de l'autre².

Cette vision idyllique de la société d'économie mixte a été contestée par de nombreux auteurs pour des raisons souvent opposées. Certains y décèlent une dislocation des structures administratives et l'affaiblissement de la puissance publique. La SEM est alors un démembrement de l'administration qui échappe à son contrôle pour mener sa vie propre. D'autres au contraire s'inquiètent de l'installation de la puissance publique dans le domaine qu'ils considèrent comme naturel pour les intérêts privés, comme si le droit commercial offrait l'hospitalité d'une de ses catégories pour permettre à la puissance publique d'exercer son influence en dehors du cadre des personnes publiques. C'est la traditionnelle querelle des frontières entre secteur privé et secteur public qui resurgit intacte avec ces critiques croisées³. Leur vivacité

* Docteur en droit public, chargé de cours à la faculté de droit de Montpellier I

1. Voir J-D LAFAY et J. LECAILLON, *L'Économie mixte*, PUF, *Que sais-je?*, n°1051, 1992.

2. Le mot mixte vient du latin «mixtus, miscere» qui signifie mélanger, qui est formé de deux éléments de nature différente.

3. Les modifications législatives de ces frontières dans un sens ou dans l'autre ont été admises par le Conseil constitutionnel, décision du 16 janvier 1982, *AJDA* 1982, p.377, note RIVERO. Voir également L. FAVOREU «Les décisions du Conseil constitutionnel dans l'affaire des nationalisations», *RDP* 1982,377.

est à la mesure de l'extraordinaire succès de la SEM, particulièrement dans sa version locale.

Les premières SEM locales sont antérieures à 1914, on les trouve dans les territoires d'Alsace-Lorraine recouverts en 1918 car la loi allemande autorisait les communes à participer au capital de certaines sociétés.

La législation française n'admettra la SEML que très progressivement et, en attendant, la collaboration entre les collectivités locales et les entreprises privées s'organise autour de la concession du service public. Ce procédé juridique permettait de concilier l'intervention publique et les principes du libéralisme économique puisque l'activité du service public était confiée à une entreprise privée et assurée par elle selon les règles de la gestion privée mais sous un étroit contrôle administratif. L'économie générale de ces contrats va être bouleversée par l'application de la théorie de l'imprévision aux concessions de service public⁴. Si la personne publique peut être associée aux pertes, autant l'associer aux éventuels bénéfices et donc à la gestion de l'entreprise.

Ce sont les décrets-lois Poincaré de 1926⁵ qui posent les principes généraux de l'économie mixte locale limités dans un premier temps aux seules communes⁶.

Les principes sont les suivants : l'objet de la société doit être limité à l'exploitation de services publics à caractère industriel et commercial, la participation des collectivités locales nécessite un décret en Conseil d'Etat, elle ne peut pas dépasser 40% du capital social et enfin, la commune actionnaire est de plein droit administrateur grâce à des délégués élus par le conseil municipal dont elle reste civilement responsable.

Cette réglementation permet une intervention publique dans une société qui reste privée mais elle ne permet pas la naissance d'une entreprise publique locale. Malgré cette timide reconnaissance législative, le Conseil d'Etat conserve une attitude restrictive, à la fois pour autoriser les participations communales ou pour contrôler que la société d'économie mixte agit bien dans un but d'intérêt public⁷.

À la fin de la Seconde Guerre mondiale, une période de reconstruction s'ouvre pendant laquelle les interventions des collectivités locales se développent sous la pression de la nécessité économique. Le droit de créer des

4. CE 30 mars 1916, *Compagnie générale d'éclairage de Bordeaux*, Rec 125, concl CHARDENET, GAJA, n°34, p.173 et suiv.

5. DL du 5 novembre 1926, DL du 26 décembre 1926 complété par le règlement d'administration publique du 17 février 1930, voir REVEL, *l'extension de la compétence des communes en matière économique*, thèse Lille 1928.

6. Le département devra attendre l'article 3 du décret du 20 mai 1955 complété par le décret n°1117 du 5 octobre 1957 pour se voir reconnaître la possibilité de participer à des sociétés privées d'intérêt départemental. Quant à la région, elle devra attendre...la loi du 7 juillet 1983.

7. Voir CE 22 novembre 1935, CHOVARD et autres, Rec, p.1080, S.1936.3.9, note R. BONNARD. Cet arrêt concerne une société de gestion immobilière chargée de la construction et de l'exploitation d'immeubles pour combattre la crise du logement à Marseille. C'est la jurisprudence Commerce en détail de Nevers de 1930 qui exige des «circonstances particulières de temps et de lieu» pour justifier l'intervention publique.

entreprises locales à participation publique est étendu par de nombreux textes spécifiques⁸ et par une importante refonte du droit de l'interventionnisme économique local, particulièrement le décret n°55-579 du 20 mai 1955⁹. Ce décret autorise les communes à intervenir dans le domaine économique et social notamment par une participation financière dans les entreprises ou organismes chargés de la gestion d'un service public ou de travaux présentant un simple intérêt public.

La participation publique maximum passe de 40 à 65 % ce qui va favoriser le développement des SEML malgré un contrôle de l'Etat omniprésent à travers les statuts-types, l'autorisation administrative préalable et la présence du Commissaire du Gouvernement dans les organes dirigeants. Alors que les SEM nationales se caractérisent encore par une extrême disparité statutaire, les SEML disposent dès cette époque d'un droit commun qui deviendra un texte quasi unique grâce à la loi n°83-597 du 7 juillet 1983¹⁰.

Cette réforme était devenue nécessaire pour adapter le droit de l'économie mixte locale au nouveau droit de la décentralisation, l'article 6 de la loi n°82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions ayant expressément prévu cette harmonisation législative. Les diverses tutelles étatiques qui restreignaient l'autonomie des collectivités locales avaient abouti à un «dessaisissement¹¹» des collectivités actionnaires au profit de l'Etat. La suppression des tutelles imposait de donner aux SEML un cadre juridique conforme aux nouvelles compétences, particulièrement économiques, reconnues aux collectivités locales.

La loi du 7 juillet 1983 a été adoptée à l'unanimité des deux chambres dans le sillage des lois de la décentralisation. Elle repose sur une idée essentielle : redonner aux collectivités locales décentralisées la maîtrise des SEM en les soumettant pour l'essentiel au droit commun des sociétés anonymes sauf dérogation législative expresse.

Ainsi la SEML est aujourd'hui organisée sur le modèle de la société anonyme dotée d'une personnalité morale de droit privé, d'un réel capital social détenu à 50,01 % minimum par des collectivités locales, et à 20 % minimum par d'autres que les collectivités locales avec la présence d'au moins une personne privée. Elle dispose des organes de gestion d'une SA, soit un conseil d'administration avec président (cas le plus courant), soit un directoire avec un conseil de surveillance. La loi de 1983 assure à chaque collectivité un accès obligatoire aux organes dirigeants. Si elle est organisée

8. Voir M. PRIEUR, *Les entreprises publiques locales*, Berger-Levrault, 1969, p.30.

9. J.O. 21 mai 1955, p. 5073.

10. J.O. du 8 juillet 1983, p. 2099 ; voir également la circulaire très détaillée du 16 juillet 1985 relative à l'information sur les conditions de constitution, de fonctionnement et de contrôle des SEML. Pour l'ensemble des textes de référence de la SEML voir la brochure intitulée *Les SEML*, ministère de l'Intérieur, DGCL, La Documentation française, 1993, p. 128 et suiv.

11. Selon l'expression du sénateur P. GIROD dans son rapport au Sénat, n° 205-1983, p. 10.

comme une société anonyme, la SEML fonctionne sur le modèle de l'établissement public industriel et commercial en raison d'un rattachement très étroit avec les collectivités locales actionnaires mais aussi clientes. La SEML a comme horizon indépassable celui de l'intérêt général et son objet social est obligatoirement limité aux compétences légales des collectivités. En raison même de ses activités, la SEML est souvent assimilée à une personne publique. C'est cette ambivalence juridique qui conduit la SEML à hésiter en permanence autour d'un modèle juridique de référence.

Son unité est plutôt à rechercher du côté de sa mission qui est clairement économique.

L'économie mixte locale connaît depuis la loi du 7 juillet 1983 un engouement pratique très important¹² qui faisait dire à M. Santini en 1989 : «*La SEML n'est plus un sujet de honte, elle devient un objet de fierté.*» Trois ans plus tard, le conseiller d'Etat M. Bouchery chargé de présenter un rapport au Premier ministre sur la prévention de la corruption constatant lui aussi la multiplication du nombre des SEML estimait que «*les risques de corruption et plus généralement d'agissements délictueux qui en découlent, méritent d'être analysés...*». Ainsi l'économie mixte locale est à nouveau entrée dans une zone de fortes turbulences comme si elle était en quelque sorte victime de son succès¹³. Ce moment de doute peut être mis à profit pour mieux préciser les utilisations de la SEML, celles qui respectent sa vraie nature d'entreprise publique locale. Ce bon usage de l'économie mixte doit respecter trois précautions fondamentales.

Première précaution : la société d'économie mixte locale est une entreprise

L'entreprise est un peu un fantôme juridique. Tout le monde en parle, même le législateur, mais personne n'a encore été capable d'en donner une définition juridique définitive.

En économie de marché, l'entreprise est une activité organisée en vue de rechercher une récompense financière. De ce point de vue, la SEML est bel et bien une entreprise d'abord parce que sa forme sociétaire le laisse présumer, ensuite parce que cette présomption formelle est confirmée par une acceptation générale du risque économique. La SEML exerce ses activités dans un souci de performance car elle évolue principalement dans un milieu concurrentiel. La présence majoritaire d'actionnaires publics dans son capital social ne lui garantit pas des avantages particuliers pour son fonctionnement ou une clientèle passivement captive. La recherche de la performance s'accompagne naturellement de l'acceptation de la sanction capitaliste.

12. La Fédération nationale des SEML en recense 1 450...

13. Confirmant en cela l'observation de G. JEZE in «*Les principes généraux du droit administratif*» 1914 «*on verse facilement dans l'apologétique béate ou dans le dénigrement systématique*».

Une SEML ne bénéficie pas de l'immunité publique, elle est soumise aux voies d'exécution du droit privé et peut faire l'objet de procédures de redressement et de liquidation judiciaire¹⁴. Les collectivités locales actionnaires doivent respecter cette nature d'entreprise de leurs SEML. C'est ce que le Conseil d'Etat leur a rappelé au sujet des relations financières entre une collectivité locale actionnaire majoritaire et sa SEML. Son arrêt rendu le 17 janvier 1994 a fait grand bruit si l'on en juge par l'imposante réaction de la doctrine¹⁵.

Pourtant l'affaire semble au départ bien banale : la petite commune d'Allos située dans les Alpes-de-Haute-Provence crée en 1987 une société d'économie mixte locale, dite SEFA, qui exploite l'ensemble des remontées mécaniques de la station de sports d'hiver de La Foux-d'Allos. La faible fréquentation de la station due à un enneigement insuffisant pendant plusieurs saisons consécutives, conduit la SEML à enregistrer des pertes significatives. Pour tenter d'assainir cette situation, la commune accepte de souscrire à deux augmentations de capital et procède à une remise de dette dans des conditions qui entraînent la censure du Conseil d'Etat. La Haute juridiction annule les délibérations concernées car elle estime que l'opération en cause est entachée d'erreur manifeste d'appréciation «*eu égard à la gravité de la situation financière de la SEFA et aux capacités financières de la commune*». Cette décision d'espèce doit sa fortune singulière aux conclusions audacieuses de Mme Denis Linton, commissaire du Gouvernement, et à l'extrapolation à laquelle s'est livrée l'administration centrale dans sa circulaire du 7 mars 1994 relative aux relations financières entre les collectivités territoriales et les sociétés d'économie mixte locales¹⁶. Alors que la discussion aurait pu se limiter à apprécier l'utilisation par une commune d'un procédé classique du droit des sociétés, le commissaire du Gouvernement a considérablement élargi le champ du débat en analysant l'intervention communale comme une aide publique locale à une entreprise privée.

A la suite de cet arrêt, de nombreuses décisions de justice sont intervenues sur ce même problème des relations financières à l'intérieur de l'entreprise - SEML.

L'une d'elle, rendue par la 7^e section du tribunal administratif de Paris introduit une note discordante et suggère peut-être la clé d'une solution équilibrée¹⁷. Le juge justifie la prise en charge du déficit d'une opération de logements sociaux par la commune actionnaire de la SEML chargée de la

14. La Fédération nationale des SEM estime cette mortalité à environ 30 par an soit 2,5% du total.

15. Pas moins de 6 commentaires, C. DEVES AJDA 1994.6 p.470, S. AGBAYISSAH et M. LECERF LPA 1994 n°87 p.38, M. LEFEVRE Le Moniteur 13 mai 1994, J. MOREAU JCP éd G. II. 1994.22 311, JC DOUENCE RFDA 1994.5 p.900, B. ALIBERT et G. DURAND Rev Soc 1994.4 p.764, Mme M.P. CHANLAIR LPA 1995 n°66 p.19.

16. Adressée aux préfets par le ministre de l'Intérieur et de l'Aménagement du territoire Cir publiée par Le Moniteur 13 mai 1994 p.261.

17. TA Paris 7^e section 21 avril 1994, préfet de Seine-St-Denis c/ Sobegim n°93.12.602/7, note C. DEVES, Le Moniteur, 23 septembre 1994, p.61.

réalisation en s'appuyant sur l'article 5.3 de la loi de 1983. Ainsi un contrat peut définir les modalités, y compris financières, de l'intervention communale. Cette convention permet l'aide de la commune. Il est possible à la suite de cette décision, de distinguer les aides à la SEML, soumises à la loi de 1982, et les aides aux opérations menées par la SEML, soumises à la loi de 1983.

Le Conseil d'Etat semble aller dans cette direction dans une décision récente¹⁸.

Tout en confirmant l'illégalité d'une avance de trésorerie consentie par le département des Alpes-Maritimes à la SEM d'aménagement et de rénovation de la région niçoise, le Conseil d'Etat considère qu'il résulte de la combinaison des lois du 2 mars 1982 et du 7 juillet 1983 «*que les départements qui ont confié une mission à une société d'économie mixte locale dont ils sont actionnaires peuvent lui consentir une avance de trésorerie pour l'exécution de cette mission*». Grâce à cet arrêt, un équilibre est sur le point d'être trouvé : la SEML n'est pas un simple démembrement d'une collectivité publique, mais elle est au service de ses clients en particulier les collectivités locales qui lui confient des missions et pour cela mettent à leur disposition les moyens leur permettant de les mener au mieux.

Deuxième précaution : la SEML est une entreprise publique

La SEML s'insère sans difficulté dans la définition de l'entreprise publique. Pour M. Delion¹⁹, «*c'est un organisme doté de la personnalité juridique, gérant une activité de production de biens ou de services vendus contre un prix et soumis au pouvoir prépondérant d'une autorité publique*». Ce critère français du «*pouvoir prépondérant public*» se rapproche du critère européen de «*l'influence dominante*» même si le premier utilise la notion organique de pouvoir alors que le second préfère la notion fonctionnelle de l'influence.

Dans la SEML, les collectivités publiques disposent du moyen de disposer du pouvoir prépondérant grâce à une majorité publique légalement instituée à la fois dans le capital social et dans les organes dirigeants.

Ainsi, la SEML est une société publique qui appartient au secteur public et ne peut en sortir librement. C'est ce que leur a rappelé le Conseil d'Etat dans son avis rendu le 10 novembre 1993 par la section de l'intérieur au sujet de la vente des actions détenues par les collectivités locales²⁰.

Si les cessions d'actions ont pour effet de faire perdre aux collectivités la majorité du capital, elles entraînent le transfert de la propriété d'une entreprise du secteur public au secteur privé. Ce transfert est soumis aux dispositions des lois des 2 juillet et 6 août 1986 modifiées. Pour la plupart des SEML,

18. CE, 6^e et 2^e sous-sections réunies 13 septembre 1995 département des Alpes-Maritimes, SEMAREN, ville de Nice, cette décision sera publiée au recueil Lebon.

19. AG DELION, «*La notion d'entreprise publique*», AJDA, 1979, p.14.

20. Lois n°355.078 CE Rapport Public 1993 n°45 p.349-350.

il s'agira d'une simple déclaration au ministre compétent ou d'une autorisation tacite du ministre de l'Économie²¹. Ce caractère public de la SEML l'interdit de faire concurrence aux activités privées en faussant le jeu même de cette concurrence.

Cette interdiction ne se confond pas avec le respect d'un prétendu principe de spécialité. La SEML n'est pas un établissement public et dispose d'une grande liberté grâce à sa forme sociétaire. En revanche, la SEML se voit régulièrement opposer par la jurisprudence le respect de la liberté du commerce et de l'industrie lorsqu'elle s'aventure sur le marché concurrentiel.

Deux décisions récentes peuvent être citées : la première est un jugement du tribunal administratif de Grenoble²².

La commune de La Cluzaz avait décidé la création d'une SEML en vue de construire et gérer un hôtel et un centre de remise en forme. Elle avait en outre décidé de garantir l'emprunt contracté par la SEML pour la construction de cet ensemble. Cette garantie est contestée par trois hôteliers privés déjà installés. Le tribunal annule la délibération portant garantie car il existe sur la commune une trentaine d'hôtels dont six hôtels trois étoiles, ce qui prouve *«que l'initiative privée n'était pas insuffisante ou totalement défailante dans ce secteur d'activité»*.

La seconde est un arrêt du Conseil d'État du 23 décembre 1994 qui confirme un jugement du tribunal administratif de Toulouse²³.

Trois communes décident de constituer une SEML ayant pour objet de produire, fabriquer et mettre en œuvre des produits et matériaux nécessaires à la construction et l'entretien des routes pour toute clientèle publique ou privée. Le tribunal annule ces délibérations pour atteinte au principe de la liberté du commerce et d'industrie au motif *«qu'il n'est pas établi que l'initiative privée était défailante à satisfaire ces besoins quantitativement ou qualitativement»*. De même pour le Conseil d'État, il ne ressort pas des pièces du dossier qu'en l'espèce *«sa création était rendue nécessaire par une absence ou une défaillance de l'initiative privée»*. Manifestement le juge administratif estime qu'à travers la SEML, les collectivités actionnaires peuvent user de leurs prérogatives de puissance publique et avantager la SEML en présence de concurrents privés. Paradoxalement la SEM qui est une société anonyme subit un strict devoir d'abstention alors que certaines entreprises publiques constituées sous forme d'EPIC (EDF-GDF, SNCF...) bénéficient de larges possibilités de diversification. Une conception nouvelle du principe de la liberté du commerce et de l'industrie semble s'ébaucher en France, conforme à l'article 222 du traité de

21. Pour certains auteurs, il est contraire à la volonté du législateur de traiter les SEML comme des entreprises nationales, voir BIZET, DEVES et DUPUIS, «De quelques difficultés de concilier au sein des SEML les règles de droit commercial et celles du droit administratif», *Droit ad* déc 1991 fasc 161, 1^{re} partie.

22. TA Grenoble 27 janvier 1988 JCP 1989.I.21.265 note DEVES.

23. TA Toulouse 1^{er} ch 27 janvier 1988, préfet commissaire de la République de l'Aveyron Gazpal juin 1989 p.12 ; CE 5^e et 3^e sous-sections réunies 23 décembre 1994 req n°09.7449.

Rome aux termes duquel «le traité ne préjuge en rien le régime de la propriété dans les Etats membres²⁴». Dans ce cas, l'accès des opérateurs publics au marché devient illimité parce qu'il n'est pas privilégié. Les personnes publiques peuvent librement accéder au marché mais dans des conditions d'égale concurrence.

En attendant, sa qualité d'entreprise publique limite la SEML quant à ses activités. Sa personnalité privée ne lui permet pas de bénéficier de la liberté d'entreprendre. Il n'est pas dans la nature de la SEML de prendre le risque économique à la place de l'initiative privée.

Troisième précaution : la SEML est une entreprise publique locale

A ce titre, la SEML doit rester en permanence sous le contrôle de ses actionnaires majoritaires que sont les collectivités locales. Le respect de cette volonté de législateur de 1983 permet d'éviter que la SEML ne cherche à mener sa vie propre en s'éloignant de l'intérêt général ou qu'au contraire elle passe sous la tutelle de l'Etat en perdant sa vocation locale.

Le principe est posé par l'article 1 - alinéa 1 de la loi du 7 juillet 1983 : «*Les communes, les départements, les régions et leurs groupements peuvent, dans le cadre des compétences qui leur sont reconnues par la loi, créer des SEML... 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...*»

A lire cet article, deux constatations s'imposent : l'objet social théorique d'une SEML coïncide avec les compétences légales des collectivités locales et son activité réelle doit servir l'intérêt général.

En reprenant la circulaire du 16 juillet 1985 relative à l'information sur les conditions de constitution, de fonctionnement et de contrôle des SEML, il est possible de regrouper les activités de l'économie mixte autour de trois compétences essentielles : l'aménagement et la construction, les services publics à caractère industriel et commercial, et enfin les activités d'intérêt général, autres qu'administratives, dévolues aux collectivités territoriales. Cette énumération ajoute aux compétences traditionnelles de l'économie mixte des compétences nouvelles comme si l'économie mixte profitait des libertés nouvelles reconnues à leurs actionnaires majoritaires.

La notion d'intérêt général n'est pas définie par la loi de 1983, elle en laisse donc la détermination à la libre appréciation des autorités de la SEML. C'est une liberté dont l'exercice suppose un contrôle, celui du juge administratif qui accomplit ainsi ce que réalisait jadis la tutelle pour les actes des collectivités locales.

24. M. LOMBARD, «*A propos de la liberté de concurrence entre opérateurs publics et opérateurs privés*», D 1994 n°22 p.163.

C. LUCAS de LAYSSAC, «*Diversification des entreprises publiques et concurrence déloyale*», D 1995 n°37 p.288.

La loi n'a pas souhaité limiter l'activité gestionnaires de la SEML aux seuls services publics locaux. La notion de service public est plus étroite que celle d'activité d'intérêt général, ce qui signifie que la SEML peut exploiter une activité qui, n'ayant pas la nature d'un service public local, sert néanmoins l'intérêt général.

La distinction est loin d'être théorique malgré la conception très extensive du service public qui est consacrée par la jurisprudence administrative.

Au-delà des activités confiées par les collectivités actionnaires, la notion d'activité d'intérêt général permet à la SEML de vivre sa vie propre en développant une logique d'entreprise loin d'une obligation de service public. Ce principe d'expansion, pour reprendre l'expression du doyen Hauriou, va rencontrer comme limite l'horizon indépassable des compétences des collectivités locales et de l'intérêt général.

C'est ce que vient opportunément de rappeler le Conseil d'Etat dans son arrêt du 10 octobre 1994 préfet de la région Lorraine, préfet de la Moselle²⁵.

Contrairement au tribunal administratif de Strasbourg, le Conseil d'Etat considère que la création d'une SEML dont l'objet est la production et la distribution de fleurs, plants et dérivés ne constitue pas une activité d'intérêt général au sens de l'article 1 de la loi du 7 juillet 1983. Ce faisant le Haut Conseil a souhaité ne pas ouvrir un champ illimité à l'interventionnisme économique de la commune concernée, sans préciser la notion de développement local qui reste un objectif plus qu'une véritable compétence locale.

Profitant du reflux de la décentralisation, l'Etat se fait à nouveau très présent dans la vie des SEML. Après avoir connu une longue période de tranquillité juridique, deux grandes lois récentes contiennent des dispositions relatives à l'économie mixte locale qui semblent déplacer son point d'équilibre. Trouver la SEML dans la loi d'orientation du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la république est dans l'ordre des choses. Par contre la trouver au cœur de la loi du 29 janvier 1993 relative à la prévention de la corruption est le signe qu'après avoir donné à l'économie mixte locale sa confiance et la liberté, le législateur revient par touches successives sur l'une et l'autre pour ramener progressivement la SEML dans l'orbite de l'Etat. Une telle évolution est contraire à la nature locale de la société d'économie mixte.

La mise en œuvre de la SEML doit se faire en harmonie avec sa vraie nature. Une fois créée, la SEML n'est pas la «bonne à tout faire» dans l'action des collectivités locales. C'est un outil juridique d'une grande précision qui nécessite une utilisation adaptée. La SEML est bien utilisée lorsqu'elle gère un service public industriel et commercial, qu'elle réalise une opération

25. CE 10^e et 7^e sous-sections réunies, AJDA, 1995 n°3 p.237, note BIZET et DEVES CJEG mai 1995 p.203 note D. TRUCHET.

complexe d'aménagement ou qu'elle permet aux collectivités d'innover dans des domaines de leurs compétences encore inexplorés. Ainsi, elle pourra redevenir un « *objet de fierté* » et retrouver une légitimité durable dans le système local français. Mieux, son rayonnement peut lui permettre de devenir le modèle européen de l'économie mixte locale.