

*Direction générale de l'urbanisme,  
de l'habitat et de la construction*

**Circulaire UHC/OC/16 n° 2003-56 du 22 septembre 2003 relative à l'évolution de la gouvernance des sociétés anonymes d'habitations à loyer modéré**

NOR : EQUU0310220C

*Texte source* : loi n° 2003-710 du 1<sup>er</sup> août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine (art. 48 à 51).

*Publication* : *Bulletin officiel*.

*Le ministre de l'équipement, des transports, du logement, du tourisme et de la mer, le ministre délégué à la ville et à la rénovation urbaine, à Mesdames et Messieurs les préfets de département (pour information) ; Mesdames et Messieurs les préfets de région (pour attribution) ; directions départementales de l'équipement (pour information) ; directions régionales de l'équipement (pour attribution) ; centre d'études techniques de l'équipement (pour information) ; centres interrégionaux de formation professionnelle (pour information) ; Agence nationale pour la participation des employeurs à l'effort de construction (pour information) ; direction générale de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction (pour information) ; conseil général des ponts et chaussées (pour information) ; mission interministérielle d'inspection du logement social (pour information).*

La loi n° 2003-710 du 1<sup>er</sup> août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine parue au *Journal officiel* du 2 août 2003 a profondément modifié, dans ses articles 48 à 51, les règles de gouvernance des sociétés anonymes d'habitations à loyer modéré (SAHLM).

En résumé, dans chacune des 320 sociétés concernées et au terme d'une période de deux ans au maximum, la société aura comme associés :

- un actionnaire de référence (cf. note 1) (ou un groupe d'au plus trois actionnaires liés par un pacte) qui détiendra la majorité du capital de la société ; il disposera également de la majorité des droits de vote, alors que, selon les règles actuelles, un actionnaire ne dispose que de dix voix au maximum ; l'actionnaire de référence sera ainsi clairement chargé du pilotage de l'organisme et aura les moyens de cette mission ;
- des collectivités territoriales et des établissements publics de coopération intercommunale (cf. note 2) où est implanté le patrimoine de la société, s'ils ne sont pas eux-mêmes actionnaires de référence, ainsi que les représentants élus des locataires ; collectivités et locataires se verront proposer d'acquérir à un prix symbolique des actions de la société leur permettant d'être représentés à l'assemblée générale : le total de leurs droits de vote y sera d'un tiers des voix plus une, indépendamment de la quotité de capital détenue. Ces deux catégories d'actionnaires disposeront également de trois sièges chacune au conseil d'administration ou de surveillance. Le pouvoir de l'actionnaire de référence ne sera donc pas absolu et l'ancrage territorial de la société sera garanti.

Cette circulaire a pour objet de vous présenter le dispositif d'ensemble et, dans un premier temps, les mesures d'application immédiate prévues par la loi en vous précisant le rôle qui vous est désormais assigné dans l'évolution des SAHLM. La mise en place de l'actionnariat de référence va en effet nécessiter une phase délicate de concertation au sein des sociétés. L'article 51 de la loi prévoit que vous y jouiez en tant que de besoin un rôle de médiation.

D'autres instructions vous parviendront après publication des décrets d'application des autres dispositions portant en particulier sur la constitution des nouvelles catégories d'actionnaires, collectivités territoriales et locataires, et précisant les clauses-types des statuts de ces sociétés.

### **1. Composition de l'actionnariat des SAHLM**

La loi a prévu quatre catégories d'actionnaires :

1<sup>re</sup> catégorie : l'actionnaire de référence, qui détient la majorité du capital. Il peut également être constitué d'un groupe de deux ou trois actionnaires liés entre eux par un pacte d'actionnaires et qui doivent alors s'exprimer d'une seule voix dans les assemblées générales de la société. Le pacte, s'il n'est soumis à aucune condition de forme particulière, devra nécessairement prévoir les modalités retenues par les co-contractants pour parvenir à cette expression unanime dans les assemblées générales. Il devra par ailleurs prévoir les modalités de règlement des litiges. Ce pacte d'actionnaires devra obligatoirement vous être transmis par les sociétés dont le siège est situé dans la région en même temps qu'il sera communiqué aux autres actionnaires.

Aux termes de la loi, les associés de l'Union d'économie sociale du logement (chambres de commerce et d'industrie collecteurs du 1 % logement et CIL) sont considérés comme un seul actionnaire, de même que les organismes à but non lucratif ayant pour objet l'insertion des personnes en difficulté. Un pacte d'actionnaires peut ainsi être conclu entre plusieurs

collecteurs du 1 % logement d'une part, un ou deux autres actionnaires d'autre part, cet autre actionnaire pouvant également, par hypothèse, être constitué par plusieurs organismes à but non lucratif mentionnés plus haut.

La loi interdit enfin que soient actionnaires de référence les personnes physiques (dont la part totale dans le capital ne pourra plus excéder 5 %) et les organismes de placement collectif en valeurs mobilières dont la majorité des parts est détenue par les salariés de la société. Ils ne peuvent non plus conclure entre eux ou avec d'autres actionnaires autorisés à devenir actionnaires de référence de pacte visant à constituer cet actionnariat de référence.

Toute autre personne morale peut être actionnaire de référence, notamment les collectivités territoriales (y compris les communes) ou d'autres organismes HLM dans le cadre des dispositions qui les régissent.

2<sup>e</sup> catégorie : les collectivités territoriales (départements et régions) et les établissements publics de coopération intercommunale que la loi a expressément désignés pourront être représentés dans cette catégorie à condition qu'ils ne soient pas actionnaires de référence. Ainsi, les communautés de communes de plus de 50 000 habitants comprenant au moins une commune de plus de 15 000 habitants, les communautés urbaines, les communautés d'agglomération, les syndicats d'agglomération nouvelle et les départements et régions qui ont du patrimoine de la SAHLM sur leur territoire peuvent constituer les actionnaires de cette catégorie.

Il s'agit d'un droit que le législateur a ouvert pour garantir la représentation de ces collectivités territoriales et EPCI dans les organes décisionnels des sociétés. A cette fin, l'actionnaire de référence aura l'obligation de céder une action au moins, à un prix symbolique, aux collectivités territoriales et EPCI de cette deuxième catégorie qui le désirent, ceux-ci étant bien entendu libres de ne pas exercer ce droit. Les conditions de cession de ces actions seront précisées par un décret en Conseil d'État.

3<sup>e</sup> catégorie : les représentants des locataires élus dans les mêmes conditions que celles qui sont actuellement applicables aux élections des locataires dans les organismes HLM. Le même décret en Conseil d'État précisera les conditions de cession d'actions à un prix symbolique par l'actionnaire de référence à ces représentants des locataires.

A titre transitoire, le législateur ayant voulu éviter de nouvelles élections de représentants des locataires alors que celles-ci ont eu lieu à l'automne 2002, ce sont les élus actuellement en place au conseil d'administration ou de surveillance qui représenteront les locataires aux assemblées générales (VI de l'article 51). Lors des prochaines élections prévues à l'automne 2006, trois locataires seront élus pour représenter les locataires à la fois dans les assemblées générales et au conseil d'administration ou de surveillance de la société.

4<sup>e</sup> catégorie : les autres actionnaires, c'est à dire les personnes morales qui ne sont pas actionnaires de référence et les personnes physiques, puisque celles-ci ne peuvent selon la loi avoir la qualité d'actionnaire de référence. Les régions, les départements et les EPCI énumérés par la loi sont classés par celle-ci dans la 2<sup>e</sup> catégorie dès lors que la société détient du patrimoine sur leur territoire et qu'ils ne sont pas actionnaires de référence : même s'ils détiennent déjà des actions, ils ne peuvent donc faire partie de la 4<sup>e</sup> catégorie et les droits de vote attachés à ces actions seront déterminés au titre de la 2<sup>e</sup> catégorie dans les conditions décrites ci-après.

## **2. Détenition du capital et droits de vote**

La loi a expressément prévu la déconnexion entre la quotité de capital détenue et le nombre de droits de vote dans des conditions qui dérogent désormais aux articles L. 225-122 et L. 225-125 du code de commerce. Les statuts de la société, dans des conditions encadrées par la loi et par un futur décret en Conseil d'Etat, préciseront la répartition des droits de vote :

- l'actionnaire de référence, qui détient par construction la majorité du capital, détiendra la majorité des droits de vote aux assemblées générales, sans que la proportion des droits de vote qu'il détient puisse être supérieure à la quotité du capital détenu ;

- les collectivités territoriales et les EPCI qui font partie de la 2<sup>e</sup> catégorie disposeront d'au moins 10 % des droits de vote, de même que les représentants élus des locataires (3<sup>e</sup> catégorie). Les statuts de la société fixeront le chiffre précis, sachant que le total des droits de vote attribués aux actionnaires des 2<sup>e</sup> et 3<sup>e</sup> catégorie doit, selon la loi, être égal au tiers des voix plus une.

La loi distingue dans la 2<sup>e</sup> catégorie les régions d'une part, les départements et EPCI d'autre part : les statuts prévoiront la répartition des droits de vote entre ces deux groupes, dans des conditions définies par le décret en Conseil d'Etat, qui devrait notamment prévoir une part minimale pour chacun. Au sein de ces deux groupes, la loi a expressément prévu la répartition des droits de vote par les actionnaires du groupe eux-mêmes, la répartition devant tenir compte de l'implantation géographique du patrimoine de la société sur le territoire des collectivités et EPCI qui ont souhaité être représentés. Il est souhaitable que les sociétés portent rapidement à la connaissance des actionnaires potentiels de la 2<sup>e</sup> catégorie la répartition de leur patrimoine entre les différentes régions d'implantation d'une part (si la société détient du patrimoine dans plusieurs régions), entre les différents établissements publics de coopération intercommunale et départements (pour lesquels sont seuls pris en compte les immeubles hors du territoire des EPCI) d'autre part. Il ne pourra pas cependant être procédé à la répartition des droits de vote avant la publication du décret et la mise en place effective de la 2<sup>e</sup> catégorie d'actionnaires.

- les autres actionnaires, parmi lesquels les personnes physiques ne peuvent détenir plus de 5 % du capital, se verront attribuer les droits de vote résiduels après déduction des droits de vote attribués aux actionnaires des 2<sup>e</sup> et 3<sup>e</sup> catégorie (un

tiers des voix plus une). La répartition entre eux de ces droits de vote résiduels s'effectue en proportion de la quotité de capital qu'ils détiennent. Il est possible que des actionnaires minoritaires souhaitent se désengager suite à la réforme. Outre la possibilité de céder leurs actions à un autre actionnaire, ou à un tiers non actionnaire (sous réserve dans ce cas de l'autorisation préalable du conseil d'administration et des actionnaires détenant plus du tiers du capital, cf. § 4), ils ont la garantie de pouvoir vendre à l'actionnaire de référence, celui-ci étant tenu par la loi de racheter les actions de cette 4<sup>e</sup> catégorie, dans des conditions qui seront définies par décret en Conseil d'Etat.

### **3. Le rôle du préfet de région dans la constitution de l'actionnariat de référence**

L'article 51 de la loi, d'application immédiate, fixe les modalités de la période transitoire permettant de constituer l'actionnariat de référence.

L'initiative en la matière, et les délais pour proposer une solution, dépendent du poids dans le capital de l'actionnaire principal (cf. note 3). Le poids dans le capital s'apprécie au moment où l'actionnaire principal présente sa proposition, et non pas nécessairement à la date de publication de la loi, puisque cet actionnaire est libre d'acquérir des actions à tout instant.

La loi distingue trois cas et il vous appartient de demander, le cas échéant, à la société les éléments vous permettant de connaître sa situation actuelle et donc la procédure qui lui est a priori applicable (voir point 5 ci-après). Dans tous les cas, la loi vous confère un rôle clé dans l'avancement du processus puisque vous devez être informé de la solution à laquelle la société est parvenue et, à défaut, être sollicité pour en favoriser la recherche.

#### *3.1. Cas d'un actionnaire détenant la majorité du capital*

La loi confère logiquement l'initiative à cet actionnaire dès lors qu'il est majoritaire (1). Après consultation du conseil d'administration ou de surveillance, et en tout état de cause avant le 2 novembre 2003, cet actionnaire doit vous faire part de ses propositions pour la constitution de l'actionnariat de référence. Il peut le constituer seul, puisqu'il détient déjà la majorité du capital, ou souhaiter conclure un pacte d'actionnaires avec un ou deux autres associés.

#### *3.2. Cas où un actionnaire, sans être majoritaire, détient plus du tiers du capital détenu par les actionnaires susceptibles de faire partie de l'actionnariat de référence*

Les personnes physiques ou les organismes de placement collectif dont la majorité des parts est détenue par des salariés de la société étant exclus de l'actionnariat de référence, seul le capital détenu par les autres actionnaires est pris en compte pour apprécier si un de ceux-ci (1) au moins franchit le seuil d'un tiers.

Dans ce cas, l'initiative revient à cet actionnaire qui doit présenter ses propositions au conseil d'administration ou de surveillance au plus tard le 2 février 2004. Il est possible qu'un autre actionnaire atteigne également le seuil d'un tiers, ou que deux ou trois actionnaires n'atteignant pas ce seuil, mais détenant conjointement la majorité du capital, toutes actions confondues, proposent la conclusion entre eux d'un pacte d'actionnaires : leurs propositions doivent être formulées dans le même délai au conseil d'administration ou de surveillance.

Parmi les propositions permettant d'aboutir à un actionnariat de référence détenant la majorité du capital, outre la constitution d'un pacte majoritaire après le cas échéant des mouvements d'actions, qui est une solution simple, figure également la possibilité d'une augmentation de capital réservée. Cette option sera probablement proposée lorsque aucun actionnaire ne parvient à réunir autour de lui une majorité du capital. Il importe également de veiller à ce que la proposition de recomposition de l'actionnariat conduise à ce que la proportion de capital détenu par les personnes physiques n'excède pas 5 %.

Le conseil d'administration ou de surveillance, saisi d'une proposition ou le cas échéant de deux propositions concurrentes, dispose d'un mois à compter du dépôt des propositions pour vous informer d'un accord ou à défaut demander votre intervention pour en faciliter la conclusion. La société a donc le devoir de vous informer dans tous les cas et vous veillerez au respect de cette obligation.

Lorsque votre médiation sera sollicitée, je vous propose que sa durée n'excède pas six mois, compte tenu du délai final de mise en conformité des statuts que la loi fixe au 2 août 2005. Au delà de cette durée, ou même avant lorsque les discussions vous paraîtront totalement bloquées au plan local, vous transmettez les éléments du dossier, sous le timbre de la DGUHC, au ministre de l'Équipement, du logement, des transports, du tourisme et de la mer qui les soumettra à une instance arbitrale qui aura trois mois à partir de sa saisine pour émettre une recommandation sur la manière de parvenir à l'objectif prévu par la loi.

#### **3.3. Cas où aucun actionnaire ne détient plus du tiers du capital détenu par les actionnaires susceptibles de faire partie de l'actionnariat de référence**

Lorsque aucun actionnaire ne détient plus de 33 % du capital, le seuil étant calculé de la même manière que précédemment, le conseil d'administration ou le conseil de surveillance dispose d'un délai devant s'achever au plus tard le 2 août 2004 pour vous proposer une solution appropriée.

En l'absence d'information de sa part avant le 2 février 2004, vous prendrez contact avec la société pour apprécier les perspectives de constitution d'un actionnariat de référence et déterminer si votre intervention pour faciliter la recherche d'une solution est d'ores et déjà souhaitable. Au delà du 2 août 2004, vous voudrez bien me saisir des dossiers pour lesquels aucune solution ne vous semble en vue au niveau local.

Comme pour les cas évoqués au paragraphe 3-2, les solutions pour parvenir à la composition d'un actionnariat de

référence peuvent naturellement combiner toutes les possibilités de cessions de parts, d'augmentation de capital et de mise en place d'un pacte entre actionnaires autorisés. Il importe également de veiller à ce que la proportion de capital détenu par les personnes physiques n'excède pas 5 %.

#### **4. Surveillance des mouvements d'actions entre la publication de la loi et la mise en conformité des statuts**

Afin de préserver les équilibres actuels de l'actionariat pendant la phase de concertation décrite ci-dessus, l'article 50 de la loi a introduit des dispositions conservatoires qui confèrent à certains actionnaires un droit de regard sur certains mouvements d'actions (transferts d'actions à des tiers non actionnaires, augmentations de capital).

Les actionnaires visés par la loi sont tous ceux, quelle que soit leur nature, qui détiennent plus du tiers du capital, toutes actions confondues. Il peut donc s'agir là d'un organisme de placement collectif en valeurs mobilières dont la majorité des parts est détenue par des salariés de la société, voire d'une personne physique. Sont également considérés comme actionnaire unique, au sens du seuil du tiers du capital défini par cet article, non seulement les associés de l'UESL ou les organismes ou associations à but non lucratif ayant pour objet l'insertion des personnes en difficulté, mais aussi les collectivités territoriales (y compris les communes) et les EPCI. Pour l'exercice des prérogatives qui leur sont conférées sur les mouvements de capitaux, ces trois types d'actionnaires pouvant être considérés comme actionnaire unique désignent un mandataire commun.

L'autorisation préalable de tout actionnaire principal ainsi défini est requise pour tout transfert d'actions à un tiers qui ne serait pas déjà actionnaire de la société, ainsi que pour toute augmentation de capital, qui pourraient intervenir avant la mise en conformité des statuts avec les nouvelles dispositions légales. Les cessions d'actions entre actionnaires de la société restent a contrario totalement libres.

Dans un souci identique, les mouvements d'actions du même type qui seraient intervenus pendant la période d'un mois et demi qui s'est écoulée entre le 19 juin 2003, lendemain du dépôt du projet de loi sur le bureau des Assemblées, et la publication de la loi le 2 août 2003, doivent être validés avant le 3 novembre 2003 par un actionnaire détenteur au 31 décembre 2002 de plus d'un tiers du capital, faute de quoi les détenteurs des titres transférés ou émis perdront les droits de vote attachés à ces actions.

En cas de refus d'autorisation ou de validation, les détenteurs des actions concernées peuvent mettre en demeure l'auteur du refus de les acquérir ou de les faire acquérir par une personne qu'il agréé. Vous noterez donc que les actionnaires principaux disposent désormais des mêmes prérogatives que les conseils d'administration ou les conseils de surveillance des SAHLM, pouvoirs que ces derniers détiennent de la clause-type n° 6 de leurs statuts actuels, annexés à l'article R. 422-1 du code de la construction et de l'habitation. D'éventuels conflits entre conseil d'administration ou de surveillance et actionnaire principal sur ces mouvements d'actions ne pourront avoir lieu que dans la perspective de la constitution de l'actionariat de référence : vous en serez donc saisis comme rappelé au point 3 ci-dessus.

Vous voudrez bien m'informer de toute difficulté qui surviendrait dans l'application de cet article.

#### **5. Modalités de travail et d'information**

Afin de faciliter votre tâche, je vous rappelle que les statuts des sociétés anonymes d'HLM comportent une clause de transmission obligatoire de toute modification des statuts au préfet du département du siège de la société (clause-type n° 14 annexée à l'article R. 422-1 du CCH). De même, en vertu de l'article R. 423-78 les comptes annuels de ces sociétés et les annexes réglementaires, comprenant une information sur les actionnaires principaux, doivent lui être adressés. Je vous engage donc à rassembler dans les meilleurs délais ces documents disponibles pour avoir une première appréciation de la situation de l'actionariat des sociétés et des clauses additionnelles aux clauses-types des statuts qui pourraient avoir une incidence sur les processus à engager. Je vous adresse à toutes fins utiles la liste des SAHLM de votre région, avec les renseignements en ma possession établis à partir des données transmises sur les comptes annuels 2002.

Je vous informe que les directions régionales de l'équipement, comme les directions départementales de l'équipement, disposent des éléments de l'enquête annuelle sur le patrimoine locatif social (EPLS) précisant la localisation géographique du patrimoine qui vous permettront aussi de déterminer les actionnaires potentiels de la 2<sup>e</sup> catégorie.

Je vous invite, quoiqu'il en soit, à saisir rapidement les présidents des SAHLM de votre région pour avoir très précisément la composition du capital de leur société ainsi que tout élément qui vous ferait défaut et vous paraîtrait pertinent dans l'analyse de l'évolution de son actionariat.

Par ailleurs, compte tenu de l'ampleur des changements induits par la loi, mais aussi de la diversité des cas de figure que vous allez rencontrer, il est mis en place un dispositif national de suivi. A cette fin, je vous transmettrai sous un mois une grille d'analyse des cas prévus par la loi, sous la forme d'une base de données à compléter pour chacune des sociétés, que vous voudrez bien me retourner remplie au plus tard dans le mois qui suit chacune des échéances rappelées par la présente circulaire. Celle-ci vous sera adressée par voie électronique et sera disponible sur le site intranet du ministère de l'équipement, des transports, du logement, du tourisme et de la mer – direction générale de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction.

J'appelle également votre attention sur le fait que les directions départementales de l'équipement disposent d'une base de données BOLERO rassemblant les principales données financières sur les organismes HLM de leur département. Une mise à jour est en cours à partir des comptes 2001 et leur sera fournie dès que possible. Ces éléments d'appréciation,

comme les rapports d'inspection de la MILOS, pourront vous être utiles pour apprécier la situation des sociétés.

\*  
\* \*

Comme précisé précédemment, la constitution des actionnaires de la 2<sup>e</sup> catégorie ne peut se faire qu'après la mise en place de l'actionnariat de référence et est subordonnée à la publication du décret précisant les modalités de cessions des actions aux nouveaux actionnaires de la 2<sup>e</sup> et de la 3<sup>e</sup> catégories et à leur répartition entre eux des droits de vote. Des instructions complémentaires vous parviendront donc à ce sujet.

En tout état de cause et au plus tard le 2 août 2005, une assemblée générale extraordinaire devra être convoquée pour mettre en conformité les statuts des sociétés avec les nouvelles dispositions prévues à l'article L. 422-2-1 du Code de la construction et de l'habitation. Les nouveaux membres des conseils d'administration ou des conseils de surveillance devront être nommés conformément aux nouvelles règles, au plus tard à cette même date.

J'appelle donc dès maintenant votre attention sur la nécessité que la répartition des droits de vote entre collectivités territoriales et EPCI soit réalisée préalablement à l'assemblée générale ordinaire qui, après l'assemblée générale extraordinaire approuvant les nouveaux statuts, désignera les nouveaux administrateurs ou membres du conseil de surveillance.

La société ainsi transformée devra demander le renouvellement de son agrément conformément aux dispositions prévues à l'article L. 422-5. Faute d'adaptation de l'actionnariat et de modification des statuts, la société pourrait ne plus être agréée, et l'État serait conduit à mettre en œuvre des mesures coercitives pouvant aller jusqu'à la dissolution de la société.

Pour les ministres et par  
délégation :  
*Le directeur général de l'urbanisme,  
de l'habitat et de la construction,*  
F. Delarue

*NOTE (S) :*

(1) Plusieurs collecteurs du 1 % logement associés de l'union d'économie sociale du logement (UESL) mentionnée à l'article L. 313-18 du code de la construction et de l'habitation sont considérés ensemble comme un actionnaire unique ; il en va de même de plusieurs organismes ou associations à but non lucratif ayant pour objet l'insertion des personnes en difficulté.

(2) Il s'agit des communautés urbaines et des communautés d'agglomération (ainsi que des communautés de communes de plus de 50 000 habitants comprenant au moins une commune de plus de 15 000 habitants et des syndicats d'agglomération nouvelle), des départements (pour le patrimoine hors agglomérations) et des régions.

(3) Plusieurs collecteurs du 1 % logement associés de l'Union d'économie sociale du logement (UESL) mentionnée à l'article L. 313-18 du code de la construction et de l'habitation sont considérés ensemble comme un actionnaire unique ; il en va de même de plusieurs organismes ou associations à but non lucratif ayant pour objet l'insertion des personnes en difficulté.