

Le décret du 18 juin 2008, premier texte d'application d'une réforme en profondeur des offices HLM

PAR THOMAS ROUYERAN
AVOCAT À LA COUR
ET GHISLAIN FOUCAULT
AVOCAT À LA COUR

L'ESSENTIEL

Les organismes d'habitation à loyer modéré sont amenés à rechercher des modalités de travail en commun et le décret du 18 juin 2008 apporte des réponses à ces attentes. Mais, l'essentiel de ce texte est consacré, comme son titre l'indique, à la gouvernance des offices. Les nouvelles règles d'administration des offices publics de l'habitat s'inspirent à cet égard largement de celles des anciens offices publics d'aménagement et de construction (OPAC) avec toutefois quelques différences notables. Ainsi, s'il revient au conseil d'administration de prendre les décisions stratégiques et si le directeur général devient le véritable organe exécutif des offices, la fonction politique du président est toutefois renforcée.

Décret n° 2008-566 du 18 juin 2008 relatif à l'administration des offices publics de l'habitat (JO 19 juin 2008).

Le décret n° 2008-566 du 18 juin 2008 relatif à l'administration des offices publics de l'habitat (OPH), qualifié de «prioritaire» par le gouvernement (circulaire n° 2007-46 du 25 juill. 2007 relative aux offices publics de l'habitat) constitue le premier texte d'application de l'ordonnance n° 2007-137 du 1^{er} février 2007 relative aux offices publics de l'habitat (v. A. Vincent, *Offices publics de l'habitat* : publication du décret d'application, AJDA 2008. 1235). Deux autres décrets portant respectivement sur le régime budgétaire et comptable des OPH et sur la classification des postes et des barèmes de rémunération de base des personnels ne relevant pas de la fonction publique territoriale sont intervenus le 1^{er} juillet et le 27 octobre 2008. D'autres textes réglementaires concernant notamment le statut des directeurs généraux ainsi que l'unification des instances représentatives du personnel sont attendus dans les mois à venir.

Après la modification des modalités de gouvernance des sociétés anonymes d'HLM et la création des sociétés anonymes coopératives d'intérêt collectif par la loi n° 2003-710 du 1^{er} août 2003, ainsi que la transformation des sociétés anonymes de crédit immobilier en sociétés anonymes coopératives d'intérêt collectif pour l'accession à la propriété par l'ordonnance n° 2006-1048 du 25 août 2006, l'ordonnance du 1^{er} février 2007 et son décret d'application du 18 juin 2008 constituent donc un nouveau volet de la réforme qui touche les différentes familles d'organismes HLM depuis cinq.

A terme, l'ordonnance du 1^{er} février 2007 et le décret du 18 juin 2008 procéderont à des modifications profondes avec pour ligne directrice la volonté, d'une part, de prendre en compte le contexte dans lequel évoluent aujourd'hui les offices et, d'autre part, de donner à ces derniers les outils permettant de rationaliser leur gestion (v. T. Tuot, *La réforme des offices de l'habitat*, AJDA 2008. 517). Le décret du 18 juin 2008 répond à ces deux objectifs en modifiant les articles R. 421-1 à R. 421-22 du code de la construction et de l'habitation.

Concernant le contexte dans lequel interviennent les organismes d'HLM, ce décret redéfinit d'abord les conditions de prise de participations des offices au sein des sociétés HLM. Compte tenu de l'importance de leurs opérations et de la nécessité qu'ils peuvent avoir de coopérer à leur réalisation, les organismes HLM sont en effet aujourd'hui amenés à rechercher des modalités de travail en commun. Ces synergies sont encouragées par les pouvoirs publics qui y voient un moyen de renforcer la solidarité financière entre organismes et d'opérer une mutualisation des expériences et des moyens (JOAN Q 14 juill. 2003, p. 5628, Rép. min. n° 13359). Elles peuvent prendre deux formes, soit la création d'une structure de coopération (le plus souvent un groupement d'intérêt économique), soit des prises de participations permettant une certaine coopération entre les organismes HLM. Les anciennes dispositions réglementaires constituaient cependant un frein à l'intégration des établissements publics d'HLM au sein d'un groupe puisqu'elles subordonnaient l'acquisition ou la souscription de parts ou d'actions d'une société HLM, par un office, à la condition que ces parts ou actions représentent «plus de 50 % du capital de cette société». Le nouvel article R. 421-3 du code de la construction et de l'habitation (CCH), introduit par le décret du 18 juin 2008, assouplit cette condition en indiquant que désormais lorsqu'un OPH procédera à l'acquisition ou à la souscription de parts ou d'actions d'une société HLM, ces parts ou actions devront seulement au minimum «représenter plus du tiers du capital de cette société», ce qui devrait faciliter la création de groupes entre les offices et les sociétés privées d'HLM.

La nécessité de disposer d'organismes de taille suffisante peut également conduire des collectivités de rattachement à fusionner leurs offices. Sur ce point, le décret du 18 juin 2008 accélère cette procédure en imposant au préfet du département, saisi d'une demande de fusion par les collectivités territoriales ou les EPCI de rattachement des offices concernés, de se prononcer dans un délai de trois mois, et non plus de six mois comme auparavant. Le décret supprime également

l'obligation de saisir pour avis le conseil supérieur des habitations à loyer modéré, seule l'obligation de saisir le comité régional de l'habitat étant maintenue. Si ces allègements peuvent être salués, il n'est pas certain qu'ils conduiront davantage d'offices à fusionner. On retrouve en effet à l'échelle des offices les mêmes considérations notamment politiques, qui font parfois obstacle à la fusion des communes entre elles.

En outre, le changement de collectivité de rattachement des offices ou le changement de leur appellation s'effectuent, en application du décret du 18 juin 2008, selon la même procédure que celle encadrant leur fusion. Elles bénéficient donc des mêmes assouplissements que cette dernière : le préfet, saisi d'une demande par les organes délibérants des collectivités ou EPCI de rattachement, se prononce désormais dans un délai de trois mois après avis des conseils d'administration des offices concernés et du comité régional de l'habitat. L'absence d'arrêté préfectoral dans ce délai vaut rejet de la demande. On peut toutefois penser que ces deux procédures (changement de collectivité de rattachement ou d'appellation) devraient trouver à s'appliquer davantage que celles de la fusion compte tenu de la décentralisation des politiques du logement au niveau des agglomérations et des départements.

Outre la prise en compte du contexte dans lequel interviennent les offices, l'essentiel du décret du 18 juin 2008 est toutefois consacré, comme son titre l'indique, à la gouvernance des OPH. Conformément à ce qui était prévu, les nouvelles modalités d'administration des OPH s'inspirent largement de celles des OPAC, considérées comme plus efficaces que celles des OPHLM, avec toutefois quelques différences notables notamment en ce qui concerne la composition du conseil d'administration et les compétences du président. Sans surprise, le directeur général se voit, en outre, confier la fonction exécutive. La capacité opérationnelle du bureau, quant à elle, est renforcée et la possibilité pour le conseil d'administration de créer des commissions d'études est confirmée. Un maillage de délégations de compétences et de signatures permet enfin d'assurer la gestion au quotidien des OPH.

Le conseil d'administration

En tant qu'organe collégial de l'office, le conseil d'administration est l'organe stratégique qui «règle par ses délibérations les affaires de l'office». Onze de ses compétences sont expressément citées par l'article R. 421-16 du code de la construction et de l'habitation mais cette liste n'a pas un caractère exhaustif comme en témoigne l'adverbe «notamment» inséré au premier alinéa de cette disposition. Parmi les principales compétences du conseil d'administration figurent ainsi celle de décider de la politique générale de l'office, celle de voter le budget, celle de décider des programmes de réservation foncière, d'aménagement, de construction et de réhabilitation.

Le décret du 18 juin 2008 était en outre très attendu par les collectivités de rattachement car il devait leur permettre de modifier la composition du conseil d'administration de leur office avant la date butoir du 2 août 2008 fixée par l'ordonnance du 1^{er} février 2007. Conformément à ce qui était prévu par cette ordonnance, ce décret détermine ainsi les modalités permettant aux collectivités de rattachement de choisir la taille de ce conseil.

UNE TAILLE À GÉOMÉTRIE VARIABLE

Afin d'impliquer davantage les collectivités de rattachement dans la gestion des offices, l'ordonnance du 1^{er} février 2007 leur a donné une place prépondérante au sein du conseil d'administration en souhaitant leur assurer la majorité des sièges ayant voix délibérative, sachant que les administrateurs ayant voix délibérative se répartissent en cinq groupes : les représentants de la collectivité de rattachement, des représentants institutionnels (un représentant des caisses d'allocations familiales – CAF –, un représentant de l'union départementale des associations familiales – UDAF –, un représentant des associés des collecteurs de la participation des employeurs à l'effort de construction), le ou les représentants des organisations syndicales les plus représentatives, le ou les représentants des associations dont l'un des objets est l'insertion ou le logement des personnes défavorisées et les représentants des locataires.

En outre, les collectivités de rattachement ont désormais la possibilité de fixer le nombre total des administrateurs ayant voix délibérative à dix-sept, vingt-trois ou vingt-sept alors qu'auparavant la taille des conseils d'administration des OPAC et des OPHLM était

respectivement de vingt et un et de quinze membres. Les collectivités de rattachement ont ainsi la possibilité d'associer à la gestion de leur office un plus grand nombre de partenaires. Cependant, seuls les offices propriétaires de moins de 2 000 logements peuvent disposer d'un conseil d'administration de dix-sept membres. Pour les autres, la collectivité de rattachement doit déterminer la taille du conseil d'administration en tenant compte «notamment de la répartition géographique du patrimoine de l'office ou de l'importance de son parc». Les collectivités de rattachement ont ainsi la possibilité d'adapter l'effectif du conseil à la taille de leur office.

Le choix de la collectivité de rattachement pourra ainsi être motivé par la volonté d'intégrer au sein du conseil d'administration de son office des compétences diversifiées. Les représentants de la collectivité de rattachement se composent en effet de deux catégories d'administrateurs : des élus désignés au sein de son organe délibérant et des «personnalités qualifiées en matière d'urbanisme, de logement, d'environnement et de financement de ces politiques, ou en matière d'affaires sociales», lesquelles doivent nécessairement être désignées en dehors de l'organe délibérant de la collectivité de rattachement. Or, selon que le conseil d'administration d'un OPH compte dix-sept, vingt-trois ou vingt-sept membres, le nombre de ces personnalités qualifiées est porté respectivement à trois, sept ou neuf.

Parmi les personnalités qualifiées désignées par la collectivité de rattachement, certaines doivent en outre avoir «la qualité d'élu d'une collectivité territoriale ou d'un établissement public de coopération intercommunale du ressort de compétence de l'office, autre que celle ou celui de rattachement». Selon le champ géographique d'intervention d'un OPH, une collectivité de rattachement peut donc avoir intérêt à associer à la gestion

de son office un nombre plus ou moins important d'élus issus d'autres collectivités afin d'en faciliter l'intervention.

Le choix opéré par la collectivité de rattachement aura cependant des incidences sur le poids de certains administrateurs. Quel que soit par exemple l'effectif total du conseil d'administration d'un OPH, la CAF, l'UDAF et les associés des collecteurs de la participation des employeurs à l'effort de construction ne disposent chacun que d'un représentant. Plus l'effectif du conseil d'administration est important et plus la portée de ces institutions est susceptible, en conséquence, d'être marginalisée.

On le voit, la fixation de l'effectif du conseil d'administration d'un OPH nécessite de prendre en compte différents éléments sachant que ce choix ne peut ensuite être modifié par la collectivité de rattachement que lors du renouvellement de son organe délibérant ou lors d'hypothèses plus exceptionnelles (changement de rattachement ou fusion avec d'autres offices).

SES MODALITÉS DE FONCTIONNEMENT

Les modalités de fonctionnement du conseil d'administration subissent également quelques évolutions par rapport à celles que connaissaient les OPAC et les OPHLM. La mission d'assurer le bon fonctionnement du conseil d'administration incombe logiquement à son président qui est chargé de le convoquer et de porter à la connaissance des membres du conseil l'ordre du jour au moins dix jours à l'avance. Le conseil d'administration peut être convoqué sur la demande de ses membres mais, contrairement à la règle fixée auparavant pour les OPHLM et les OPAC, cette convocation est de

Les décisions du conseil d'administration sont prises désormais à la majorité simple – et non plus à la majorité absolue comme cela était le cas pour les OPAC.

droit si elle est demandée par le tiers des membres et non plus par la moitié. En outre, les décisions du conseil d'administration sont prises désormais à la majorité simple – et non plus à la majorité absolue comme cela était le cas pour les OPAC – des

membres du conseil ayant voix délibérative, présents ou représentés sauf exceptions expressément prévues (pour la nomination du directeur général, l'élection du président du conseil d'administration ou la révocation du bureau ou l'un de ses membres), ce qui devrait faciliter le fonctionnement du conseil.

On remarquera, de plus, que si l'Etat perd le pouvoir de désigner des personnalités qualifiées au sein du conseil d'administration des organismes, la désignation de ces personnes étant désormais confiée à la collectivité de rattachement, il n'en conserve pas moins un certain contrôle sur le conseil. Le préfet du département y siège ainsi avec voix consultative, en qualité de commissaire du gouvernement. Les convocations, ordres du jour et autres documents doivent lui être adressés ainsi que la copie des procès-verbaux des séances du conseil et des décisions prises par délégation du conseil d'administration. Et si besoin, le préfet dispose véritablement du pouvoir de s'ingérer dans les affaires de l'office puisqu'il peut demander au conseil d'administration de délibérer sur toute question qu'il juge utile et, le cas échéant, demander sa réunion,

demande à laquelle il doit être fait droit dans le mois qui suit. Pour l'exécution de sa mission, le préfet a ainsi « tous pouvoirs d'investigation sur pièces et sur place » (art. R. 421-21 CCH). Ce pouvoir de contrôle doit être rapproché du pouvoir de sanction dont dispose l'Etat, en application de l'article L. 421-14 codifié par l'ordonnance du 1^{er} février 2007, en cas d'irrégularité ou de fautes graves de gestion commises par un office ou de carence de son conseil d'administration. Ces pouvoirs de contrôle se justifient l'un et l'autre par la mission de service public et le droit au logement dont les OPH doivent assurer l'exécution (Thierry Tuot, La réforme des offices de l'habitat, préc.), les offices ayant notamment pour but de mettre en œuvre la politique nationale du logement.

► Le président du conseil d'administration

L'un des objectifs de la réforme a été d'appliquer, à l'ensemble des offices, la gouvernance bicéphale (président et directeur général) que connaissaient déjà les OPAC, avec toutefois quelques modifications notables. On sait, en effet, que dans les OPHLM la fonction exécutive était assurée par le président du conseil d'administration alors que cette fonction était assurée par le directeur général dans les OPAC. Le régime adopté par le décret du 18 juin 2008 s'aligne sur ce point sur celui des OPAC en faisant du directeur général l'organe exécutif.

Mais, le rôle du président ne se limite pas pour autant à assurer la présidence et le bon fonctionnement du conseil d'administration et du bureau. Déchargé des tâches de gestion, il est responsable de la politique de l'office au titre de laquelle il doit présenter un rapport au conseil d'administration à l'occasion de l'examen du budget (art. R. 421-17 CCH).

Le décret du 18 juin 2008 lui confère également une mission de représentation propre. Il partage ainsi en premier lieu avec le directeur général la mission de représenter l'office en justice, qui correspond à toute défense en justice. S'il revient au directeur général de représenter ainsi l'office dans les contentieux « classiques », le président, quant à lui, « représente l'office en justice pour les contentieux dans lesquels les administrateurs ou le directeur général sont mis en cause à titre personnel dans le cadre de leurs fonctions ». L'un et l'autre doivent cependant, sauf exception expressément visée pour le directeur général (urgence ou recouvrement de créances), être préalablement autorisés par le conseil d'administration pour ester en justice, c'est-à-dire engager et poursuivre une action contentieuse. Ils devront par ailleurs rendre compte des actions en justice qu'ils ont introduites à la prochaine séance du conseil. Pour faciliter la gestion de l'office, le conseil d'administration peut cependant habiliter à titre permanent le directeur général à introduire toutes instances devant toutes juridictions au nom de l'office (CAA Paris 27 mars 2003, *Société Bouygues Bâtiment, Société SOBEA Ile-de-France, Société Séchaud et Bossuyt SA, Office public d'aménagement et de construction de Paris*, n^{os} 99PA01912, 99PA01927, 99PA01980, 99PA03788).

Le président est, de plus, chargé de représenter l'office « auprès des pouvoirs publics, des collectivités territoriales et

des établissements publics de coopération intercommunale compétents en matière d'habitat». On comprend que cette fonction politique lui revienne plus logiquement qu'au directeur général. Le président est en effet nécessairement un élu local, désigné par le conseil d'administration parmi les administrateurs issus de l'organe délibérant de la collectivité de rattachement. A ce titre, il lui revient de répondre des engagements pris par l'office à l'égard de l'Etat et de ses partenaires. Le fait que la collectivité de rattachement détient désormais la majorité des sièges ayant voix délibérative devrait en outre lui conférer une autorité supplémentaire pour ce faire. Il est d'ailleurs significatif que la possibilité pour le président de déléguer cette compétence, un temps envisagée lors des travaux préparatoires, ait finalement été abandonnée dans le texte définitif, laissant ainsi supposer que cette fonction doit revenir exclusivement au président de l'office.

Dans l'exercice de leurs compétences, le président et le directeur général sont, en conséquence, nécessairement conduits à coopérer, ce qui justifie notamment que le directeur général soit nommé et révoqué par le conseil d'administration sur proposition du président.

► Le directeur général

Dans les OPHLM, le président pouvait, avec l'assentiment du conseil d'administration, donner «procuration» au directeur de l'établissement pour l'exercice d'attribution qu'il déterminait expressément. Mais le directeur n'étant dans ce cas titulaire d'aucune compétence propre, il ne disposait que des attributions qui lui étaient éventuellement déléguées par le président. A défaut de procuration du président, il ne pouvait pas légalement agir (CE 15 nov. 1995, *Office public départemental d'habitations à loyer modéré du Val-d'Oise*, AJDI 1996, 490, étude B. Poujade). Le directeur de l'office était donc d'une certaine manière le délégué du président.

Au contraire, le décret du 18 juin 2008 établit un bloc de compétences propres au directeur général à la fois en matière de représentation en justice, comme on l'a vu, mais également

Le décret du 18 juin 2008 établit un bloc de compétences propres au directeur général. contractuelle, ainsi que pour la gestion du personnel (art. R. 421-18 CCH). Si le président est ainsi le représentant du pouvoir politique local au sein de l'office, le directeur général, quant à lui, assure au sein de l'office la gestion quotidienne ainsi que le pouvoir managérial. Il est le véritable organe exécutif de l'office dont il dirige l'activité «dans le cadre des orientations générales fixées par le conseil d'administration». A ce titre, il assiste, avec voix consultatives, aux séances du conseil d'administration et du bureau dont il prépare et exécute les décisions.

Outre les compétences qui peuvent lui être déléguées par le conseil d'administration en ce domaine, il revient ainsi au directeur général d'exécuter les budgets votés par le conseil d'administration et dans les OPH soumis aux règles de la comptabilité publique, d'engager, liquider et ordonner toutes dépenses et recettes.

Il lui appartient en outre de passer «tous actes et contrats au nom de l'office» et de le représenter dans tous les actes de

la vie civile. Une formulation identique des compétences du directeur général d'un OPAC avait conduit le ministre de l'équipement du transport et du logement à considérer que la délibération préalable du conseil d'administration d'un OPAC n'était pas nécessaire à la signature d'un marché public par le directeur général (JOAN Q 6 janv. 2004, p. 106; Rép. min. n° 19522; JOAN Q 20 oct. 2003, p. 8027; Rép. min. n° 21467). On remarquera à cet égard que si l'article R. 421-16, issu du décret du 18 juin 2008, exige l'autorisation du conseil d'administration préalablement à la conclusion des transactions, le terme «transaction» définit en principe uniquement «un contrat par lequel les parties terminent une contestation née, ou préviennent une contestation à naître» (art. 2044 C. civ.) et n'a donc pas vocation à couvrir les marchés publics. L'interprétation donnée par le ministre de l'équipement des anciennes dispositions du code de la construction et de l'habitation devrait donc toujours trouver à s'appliquer pour le directeur général d'un OPH.

L'article R. 421-18 du code de la construction et de l'habitation précise également expressément que le directeur général préside la commission d'appel d'offres. Cette disposition confirme de la sorte l'interprétation rendue par le Conseil d'Etat qui avait considéré qu'il résultait des «compétences exclusives» reconnues au directeur général d'un OPAC pour passer tous actes et contrats que le terme «représentant légal de l'établissement», prévu par l'article 279 de l'ancien code des marchés publics, désignait «le directeur général de l'office, nonobstant la compétence reconnue au président du conseil d'administration de représenter l'office en justice» (CE avis 27 oct. 1994, n° 356245).

Le directeur général a de plus «autorité sur les services, recrute, nomme et, le cas échéant, licencie le personnel». A ce titre, il «préside le comité d'entreprise». Pour les agents de la fonction publique, il constitue l'autorité territoriale tandis que le conseil d'administration constitue l'assemblée délibérante.

Un décret devrait enfin préciser le statut du directeur général. Dans cette attente, l'article 4 du décret du 18 juin 2008 prévoit cependant que les dispositions applicables aux directeurs des OPAC et concernant leur nomination, leur rémunération et la cessation de leurs fonctions restent applicables aux directeurs des OPH. Mais, cette disposition ne concerne que les directeurs d'offices «issus de la transformation d'offices publics d'aménagement et de construction». Le décret du 18 juin 2008 est en effet silencieux sur le régime applicable aux directeurs généraux des OPH qui sont issus de la transformation d'un OPHLM. Dans le silence des textes, il pourrait donc être considéré *a priori* qu'il convient de reporter la désignation du directeur général des OPH, issus de la transformation d'un OPHLM, jusqu'à la publication du décret qui précisera son statut. Cette situation serait cependant contradictoire avec l'objectif affiché de mettre en œuvre le plus rapidement possible les nouveaux organes de gouvernance des offices.

► Le bureau

Comme pour les OPAC et les OPHLM, le bureau d'un OPH est une émanation du conseil d'administration dont les membres sont élus par le conseil, en son sein, à la majorité

simple. Sa composition plus restreinte lui permet cependant de se réunir plus fréquemment que le conseil et de maintenir ainsi une liaison permanente entre le conseil d'administration et le directeur général.

Dans le nouveau régime établi par le décret du 18 juin 2008, la taille du bureau varie selon celle du conseil. Lorsque le conseil comprend dix-sept membres avec voix délibérative, le bureau se compose, outre du président, de quatre membres dont un représentant des locataires. Lorsque l'effectif du conseil d'administration est fixé à vingt-trois ou à vingt-sept membres avec voix délibérative, le bureau se compose, outre du président, de six membres dont un représentant des locataires.

Logiquement, le président du conseil d'administration est président de droit du bureau. Sur sa proposition, le conseil d'administration confère à un autre membre du bureau le titre de vice-président, la fonction de ce dernier étant d'assister le président et de le suppléer en cas d'absence ou d'empêchement.

Contrairement au bureau d'un OPHLM qui n'avait qu'un rôle consultatif et préparatoire, le bureau d'un OPH peut devenir un véritable organe opérationnel dès lors que le conseil d'administration lui délègue certaines de ses compétences.

Les commissions

Deux commissions doivent obligatoirement être formées au sein d'un OPH : la commission d'attribution de logements en application de l'article L. 441-2 du code de la construction et de l'habitation et la commission d'appel d'offres en application de l'article 22 du code des marchés publics. Le décret du 18 juin 2008 n'apporte aucune modification les concernant.

Outre ces deux commissions, le conseil d'administration peut également, comme par le passé, « former en son sein des commissions chargées d'étudier des questions qu'il détermine expressément ». Ces commissions d'études ne disposent d'aucun pouvoir décisionnel mais leurs travaux ont une réelle importance puisqu'ils sont destinés à préparer les délibérations du conseil d'administration et du bureau. En pratique, ces commissions sont généralement créées pour examiner des questions stratégiques telles que celles concernant les travaux, les finances ou la politique des loyers.

Il est également intéressant de noter, à la lecture du décret du 18 juin 2008, que contrairement à ce qui était prévu pour les OPAC, le président du conseil d'administration n'est plus président de droit des commissions d'études. Les présidents de chacune d'elles sont ainsi désignés par le conseil d'administration en son sein, ce qui devrait permettre, là encore, de responsabiliser et d'impliquer un plus grand nombre d'administrateurs.

Les délégations envisageables

Afin d'assurer la gestion au quotidien de l'office, le décret du 18 juin 2008 organise un maillage de délégations de compétences et de signatures entre le conseil d'administration, le bureau et le directeur général. Le président du conseil d'administration est, en revanche, le seul organe qui ne peut conférer ni se voir attribuer aucune délégation de compétence ou de signature.

LES DÉLÉGATIONS DU CONSEIL D'ADMINISTRATION AU BUREAU

L'article R. 421-16 du code de la construction et de l'habitation autorise le conseil d'administration à déléguer certaines de ses compétences au bureau. Si elles sont consenties, ces délégations dessaisiront donc le conseil d'administration, ce dernier ne pouvant plus exercer ces compétences dans les domaines délégués pendant toute la durée de la délégation, sauf retrait anticipé de cette dernière.

Contrairement à l'ancien article R. 421-16 du code de la construction et de l'habitation qui listait les compétences que le conseil d'administration d'un OPAC pouvait déléguer au bureau, l'article R. 421-16 prévoit désormais que « le bureau peut recevoir délégation de compétence pour l'exercice des attributions du conseil d'administration, hormis celles mentionnées aux 1°, 2°, 3°, 5° et 10° » de cette disposition. Les compétences qui ne peuvent en conséquence pas faire l'objet d'une délégation de compétence au bureau sont celles qui confient au conseil d'administration les décisions les plus stratégiques (décider de la politique générale de l'office, adopter le règlement intérieur, voter le budget, approuver les comptes, se prononcer sur l'affectation du résultat, arrêter les orientations en matière de poli-

On ne saurait exclure que le conseil d'administration délègue également au bureau d'autres compétences.

tique des loyers et d'évolution du patrimoine, nommer le directeur général et mettre fin à ses fonctions).

A contrario, il ressort de l'article R. 421-16 que le bureau peut recevoir des délégations pour exercer les

compétences visées aux points 4°, 6°, 7°, 8°, 9° et 11° de cette disposition, c'est-à-dire pour décider des programmes de réservation foncière, d'aménagement, de construction et de réhabilitation, pour arrêter les orientations en matière de politique des loyers et d'évolution du patrimoine, pour décider des actes de disposition, pour souscrire les emprunts, réaliser les opérations utiles à leur gestion et recourir aux crédits de trésorerie, pour autoriser les transactions et pour autoriser le président ou le directeur général à ester en justice.

On rappellera que lorsqu'une disposition autorise une autorité administrative à déléguer ses compétences en procédant à une énumération de celles qui ne sont pas transférables, « le délégant a la liberté de déterminer lui-même, dans les limites de l'acte d'habilitation, les matières qu'il entend déléguer et les matières qu'il entend réserver à sa compétence exclusive » (J.-C. Groshens, *La délégation administrative de compétence*, D. 1958. Chron. 197). Les compétences du conseil d'administration n'étant pas limitées à celles qui sont listées par l'article R. 421-16, on ne saurait donc exclure que le conseil d'administration délègue également au bureau d'autres compétences sous réserve de celles dont les textes lui attribuerait implicitement ou explicitement l'exercice exclusif (CE ass. 30 juin 1961, *Procureur général près la Cour des comptes*, Lebon 451). Il reviendra cependant, en tout état de cause, au conseil d'administration de définir « avec une précision suffisante l'objet et l'étendue » des compétences déléguées (CE 2 mars 1990, *Commune de Boulazac*, Lebon 57; RFDA 1990. 621, concl. R. Abraham).

LES DÉLÉGATIONS DU CONSEIL D'ADMINISTRATION AU DIRECTEUR GÉNÉRAL

Aux termes de l'article R. 421-18 du code de la construction et de l'habitation, «le directeur général peut, par délégation du conseil d'administration et dans les limites fixées par lui, être chargé de souscrire les emprunts et de réaliser les opérations utiles à leur gestion, et de recourir aux crédits de trésorerie». Ces compétences figurent également parmi celles que le conseil d'administration peut déléguer au bureau en application de l'article R. 421-16 précité.

Cela ne signifie pas pour autant que le conseil d'administration pourrait déléguer ces compétences concomitamment au directeur général et au bureau. On comprend en effet qu'une telle hypothèse pourrait être à l'origine de désordres dans la gestion de l'office. Dans un domaine voisin, la jurisprudence considère en ce sens que les «délégations multiples de fonctions» que le maire peut attribuer à ses adjoints doivent «afin d'assurer la sécurité des rapports juridiques, recouvrir des champs d'application distincts»; (TA Nice 8 mai 1974, *Balard c/ Commune de Théoule*, JCP G II. 18051; obs. A. Homont; CAA Bordeaux 28 mai 2002, *Carrière*, n° 98BX00268; CAA Nantes 26 déc. 2002, *Commune du Gouray*, n° 01NT02068).

Une fois admis que le bureau et le directeur général ne sauraient recevoir du conseil d'administration des délégations de compétences ayant le même objet, les deux seules questions qui peuvent alors se poser sont, en conséquence, de savoir si la conclusion des emprunts ou des crédits de trésorerie par le directeur général doit être préalablement autorisée et si oui par quel organe. Deux situations doivent être distinguées: dans l'hypothèse où une délégation de compétence serait consentie au directeur général en ces domaines, il pourrait alors conclure des emprunts et recourir à des crédits de trésorerie sans autorisation préalable du conseil d'administration puisque ce dernier serait dessaisi de cette compétence. Dans le cas contraire, la conclusion des emprunts et le recours aux opérations de crédit par le directeur général devraient être préalablement autorisés soit par le conseil d'administration, soit par le bureau si ce dernier a reçu une délégation de compétence en ce domaine.

LES DÉLÉGATIONS CONSENTIES PAR LE DIRECTEUR GÉNÉRAL

En l'absence d'un texte autorisant de telles délégations, le directeur général d'un OPH ne peut pas déléguer ses compétences ou subdéléguer celles qui lui auraient été transférées par le conseil d'administration (v. CE 20 févr. 1981, *Ministre de l'éducation*, Lebon 569). L'article R. 421-18 du code de la construction et de l'habitation l'autorise cependant à déléguer sa signature «avec l'accord du conseil d'administration aux membres du personnel de l'office exerçant les fonctions de directeur ou de chef de service». Les bénéficiaires de ces délégations peuvent donc prendre des décisions au nom du directeur général mais ils agiront sous son contrôle et sa responsabilité, le directeur général pouvant à tout moment exercer la compétence qui a fait l'objet d'une délégation de signature.

L'étendue de ces délégations de signatures pourrait toute-fois prêter à discussion. L'article R. 421-18 ne limite pas en

effet leur domaine d'application, ce qui pourrait laisser supposer que ces délégations de signature peuvent avoir pour objet les compétences propres du directeur mais également celles qui lui ont été déléguées par le conseil d'administration. Néanmoins, la délégation de signature qui serait consentie par le directeur général sur une matière qui lui aurait été déléguée par le conseil d'administration constituerait une subdélégation qui, à défaut d'avoir été expressément autorisée par les textes, pourrait être dépourvue de fondement.

On rappellera par ailleurs que les délégations de signature étant personnelles, les directeurs et chefs de service auxquels le directeur général consent de telles délégations doivent être nommément désignés (CE 30 sept. 1996, *Préfet de la Seine-Maritime*, Lebon T. 940). Il en résulte également que ces délégations prennent fin en cas de changement dans la personne du directeur général, des directeurs ou des chefs de service concernés.

Enfin, à l'inverse des délégations de compétence, certaines décisions admettent expressément que des délégations de signature ayant le même objet puissent être données «concurrentement» à plusieurs agents (CE 31 juill. 1992, *Association des ouvriers plombiers-couvreurs-zingueurs*, Lebon T. 957; RDI 1993. 350, obs. J.-B. Auby; CE 24 juin 1977, *Secrétaire d'Etat auprès du ministre de l'équi-*

pement chargé du logement, n° 01769). Cette jurisprudence ne paraît toutefois pas établie puisqu'il a par ailleurs été jugé que lorsque deux délégations de signatures ont le même objet, la dernière en date annule les effets de la première (CE 10 juill. 1987, *Société anonyme Presse-Alliance*, Lebon 251). Il est donc préférable pour le directeur général d'un OPH de différencier précisément l'objet des délégations qu'il pourrait consentir, sauf à prévoir un ordre de priorité entre les agents titulaires de délégations ayant le même objet.

Le décret du 18 juin 2008 devrait donc permettre aux collectivités publiques de disposer d'un outil efficace, dont elles auront la maîtrise, en vue de remplir les attributions de plus en plus nombreuses que les textes leur confèrent dans le domaine du logement social. Ce texte établit ainsi une répartition claire des compétences entre les différents organes d'un OPH. Il revient au conseil d'administration, en tant qu'organe collégial, de prendre les décisions stratégiques, c'est-à-dire les décisions les plus importantes. Le directeur général a en charge la gestion et la direction managériale de l'office, et le bureau assure la liaison entre le conseil d'administration et le directeur. La fonction politique du président du conseil d'administration est, en outre, renforcée. Cette répartition des attributions devrait donc permettre une plus grande transparence entre les principaux organes d'administration d'un OPH. On peut penser que ces éléments devraient à l'avenir faciliter le fonctionnement des offices. Mais cette nouvelle répartition des compétences nécessitera d'être bien appréhendée au sein de chacun d'entre eux, notamment les anciens OPHLM pour lesquels la réforme emporte le plus d'évolutions. ■