

# Les nouveaux offices publics de l'habitat

• **L'ordonnance n° 2007-137 du 1<sup>er</sup> février 2007 crée les offices publics de l'habitat (OPH).**

• **Ces nouveaux établissements publics se substituent de plein droit aux OPHLM et aux OPAC.**

• **Panorama d'une réforme importante pour le logement social.**

Par **THOMAS ROUYERAN**  
et **GHISLAIN FOUCAULT**  
Avocats à la Cour  
Cabinet Seban & Associés

La loi n° 2006-872 du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement (dite loi ENL) a autorisé le gouvernement à unifier, par ordonnance, le statut des établissements publics d'HLM (Voir notre article, « La loi ENL et les bailleurs sociaux », *La Gazette des communes*, 11 septembre 2006). En modifiant les articles L.421-1 et suivants du Code de la construction et de l'habitation (CCH), l'ordonnance n° 2007-137 du 1<sup>er</sup> février 2007 relative aux offices publics de l'habitat (OPH) procède ainsi à la transformation des OPHLM et des OPAC. Jusqu'à présent, il existait en effet deux catégories d'établissements publics d'HLM. Les OPHLM, établissements publics à caractère administratif, ont été créés en 1912 par la loi dite Bonnevey, afin de donner aux communes et aux départements des outils pour construire des logements sociaux, tandis que la création en 1971 des OPAC, établissements publics à caractère industriel et commercial, répondait « aux besoins de la politique menée dans le domaine de l'aménagement foncier et de l'urbanisme opérationnel » (1). Les OPHLM ayant cependant usé de la possibilité qui leur était offerte d'exercer tout ou partie des compétences des OPAC, les deux catégories exerçaient dans les faits des missions semblables. La différence de statut ne se justifiait

donc plus. Aussi, à la demande de la Fédération nationale des OPHLM et des OPAC, une concertation a été menée en 2001-2002, sous l'égide de la direction générale de l'urbanisme de l'habitat et de la construction, afin de définir un statut unique des offices d'HLM. Le projet de création des OPH a finalement été approuvé par la Fédération nationale des offices HLM à 89% des voix le 19 mai 2005 lors de son assemblée générale annuelle (2).

Les compétences des OPH sont semblables à celles des OPAC et des OPHLM. Mais, les articles L.421-1 à L.421-4 CCH prennent en considération les réformes récentes, pour indiquer notamment que ces nouveaux offices peuvent acquérir des parts dans le capital des sociétés anonymes de coordination d'organismes d'habitations à loyer modéré ou dans celui des sociétés civiles immobilières d'accession progressive à la propriété. De la même manière, les OPH bénéficieront des mêmes ressources que les OPAC ou les OPHLM (5), et les décrets d'application de l'ordonnance n° 2007-137 du 1<sup>er</sup> février 2007 devraient par ailleurs procéder à la modification de l'article R.423-7 CCH pour préciser que les marchés des OPH, comme ceux des OPAC, « sont soumis aux règles fixées pour les collectivités territoriales et leurs établissements publics par le Code des marchés publics » (6). Les OPH conservent, par ailleurs, leur statut d'établissement public local. Mais sur ce point, l'ordonnance n° 2007-137 du 1<sup>er</sup> février 2007 tire certaines conséquences du développement de l'intercommunalité en matière d'habitat et de la nécessité pour les offices de se regrouper. L'extension à tous les offices du caractère industriel et commercial de ces établissements, ainsi que leur nouveau cadre institutionnel, en grande partie inspiré de celui des OPAC, constituent les points essentiels de la réforme.

## Les marchés des OPH sont soumis aux règles fixées pour les collectivités locales par le Code des marchés publics.

En application de l'ordonnance du 1<sup>er</sup> février 2007, tous les OPAC et les OPHLM deviennent par conséquent des OPH. Cette transformation s'opère « de plein droit » (3) sans qu'elle « donne lieu à la création de nouvelles personnes morales » (4). En conséquence, le nouveau régime est immédiatement applicable, certaines dispositions transitoires notamment pour les organes d'administration ayant cependant été prévues.

### Le maintien du statut d'établissement public local

Un OPH est rattaché soit à un établissement public de coopération intercommunale compétent en matière d'habitat, soit à un département, soit à une commune « dès

### L'ESSENTIEL

- ▶ Les OPH se substituent de plein droit aux OPHLM et aux OPAC.
- ▶ Des mesures transitoires ont été prévues.
- ▶ Le décret d'application devrait apporter des clarifications sur les points que l'ordonnance laisse en suspens.



lors qu'elle n'est pas membre d'un établissement public de coopération intercommunale compétent en matière d'habitat» (7).

Si une commune à laquelle est rattaché un OPH demande à adhérer à un EPCI compétent en matière d'habitat, cela entraînera dorénavant un changement de la collectivité territoriale de rattachement de l'office. Cependant, pourront demeurer rattachés à une commune, membre d'un tel EPCI, après leur transformation en OPH, les OPAC et les OPHLM qui y étaient rattachés avant la publication de l'ordonnance du 1<sup>er</sup> février 2007.

A l'identique de ce qui est prévu actuellement pour les OPAC et les OPHLM, la collectivité territoriale de rattachement d'un OPH détermine son périmètre d'intervention. L'activité de l'office s'exerce ainsi sur le territoire de la région où se trouve sa collectivité ou son établissement public de rattachement. L'office pourra également intervenir sur le territoire des dé-

partements limitrophes de cette région, après accord de la commune d'implantation de l'opération.

C'est en outre «à la demande de l'organe délibérant de la collectivité territoriale ou de l'établissement public de rattachement» (8) qu'est créé ou dissous par décret un OPH. Il doit cependant être signalé que la création de tous les OPAC a résulté de la transformation d'OPHLM, à l'exception de la création de l'OPAC communautaire rattaché à la communauté d'agglomération Plaine-Commune (9). On peut donc supposer, de la même manière, que la création de la grande majorité des OPH sera le fruit de la transformation des OPAC et des OPHLM, voire de leur fusion.

Un ou plusieurs OPH peuvent en effet, par voie de fusion, transmettre leur patrimoine à un autre OPH existant. Cette fusion entraîne «la dissolution sans liquidation des offices qui disparaissent et la trans-

mission universelle de leur patrimoine à l'office public de l'habitat bénéficiaire, dans l'état où il se trouve à la date de réalisation définitive de l'opération» (10). Il s'agit ici d'une reprise des termes utilisés par le Code de commerce et le Code civil lors de la fusion et de l'absorption de sociétés. Dans un contexte où la mise en œuvre de «synergies» entre organismes HLM est aujourd'hui jugée nécessaire pour «concourir à une meilleure efficacité au service des politiques locales de l'habitat» (11), cette clarification doit être saluée.

Le changement de collectivité territoriale ou d'établissement public de rattachement d'un office, le changement de son appellation, ainsi que la fusion de plusieurs offices sont prononcés par le préfet sur demande des organes délibérants des collectivités territoriales et des établissements publics intéressés, dans des conditions qui seront définies par décret en Conseil d'Etat

### Le caractère industriel et commercial de tous les OPH

Le caractère industriel et commercial des OPH entraîne principalement deux conséquences, l'une sur leur régime financier et comptable, l'autre sur le régime du personnel. En matière financière et comptable, les OPH peuvent être soumis soit aux règles applicables aux entreprises de commerce, soit aux règles de la comptabilité publique. Ce régime est choisi par délibération du conseil d'administration de l'office dans des conditions qui devront, de nouveau, être précisées par décret en Conseil d'Etat.

Il coexiste, en outre, au sein des offices deux statuts du personnel, celui des fonctionnaires territoriaux en place dans les OPAC ou dans les OPHLM lors de leur transformation en OPH, et celui des agents de droit privé. Les OPH peuvent en effet recruter directement par contrat des personnels de droit privé selon des conditions jugées «plus adaptées que le re-

(1) Rapport au Président de la République annexé à l'ordonnance n° 2007-137 du 1<sup>er</sup> février 2007 relative aux offices publics de l'habitat, JORF du 2 février 2007.

(2) Rép. min., Q n° 84453, JOAN du 28 mars 2006, p. 3412.

(3) Rapport au Président de la République annexé à l'ordonnance n° 2007-137, op. cit.

(4) Article 6 de l'ordonnance n° 2007-137.

(5) Aux termes de l'article L.421-15 CCH modifié par l'ordonnance n° 2007-137, ces ressources proviennent «notamment» des loyers, des contributions qui sont accordées aux OPH par l'Etat, les collectivités ter-

ritoriales, les établissements publics ainsi que par toutes autres personnes morales publiques ou privées intéressées; du produit des emprunts qu'ils ont contractés; de la rémunération des services fournis; du produit de la vente des biens meubles et immeubles; des dons et legs; et en général de toutes aides et contributions financières autorisées.

(6) Voir notre article «Les règles de la commande publique applicables aux bailleurs sociaux», «Gazette des communes» du 20 novembre 2006.

(7) Article L.421-6 CCH modifié par l'ordonnance n° 2007-137.

(8) Article L.421-7 CCH modifié par l'ordonnance n° 2007-137.

(9) Décret n° 2005-161 du 22 février 2005 portant création d'un office public d'aménagement et de construction par la communauté d'agglomération de Plaine-Commune.

(10) Article L.421-7 CCH modifié par l'ordonnance n° 2007-137.

(11) Rép. min., Q n° 12.790 et 13.359, JOAN des 9 juin et 14 juillet 2003, respectivement pp. 4619 et 5628. Voir également: Anne Baudeneau et Ghislain Foucault, «Les différentes possibilités de transformation et de fusion des offices publics d'habitation à loyer modéré», «Gazette des communes» du 28 juin 2004.

(●●●) cours aux emplois contractuels prévus à titre exceptionnel dans le statut de la fonction publique» (12). Les fonctionnaires territoriaux, en place lors de la transformation des OPAC et des OPHLM en OPH, ont le choix entre trois possibilités: poursuivre leur carrière normalement, demander un détachement au sein de leur établissement pour une période de deux ans renouvelable une seule fois, ou encore renoncer à leur qualité de fonctionnaire au profit d'un statut de salarié

### La modification de la composition et des pouvoirs des organes d'administration

Le conseil d'administration des OPH comprendra à terme cinq catégories de membres: des représentants de la collectivité territoriale ou de l'établissement public de rattachement; au moins un représentant d'associations dont l'un des objets est l'insertion ou le logement des personnes défavorisées; des représentants de locataires; un représentant du comité d'entreprise de l'office; enfin des personnalités qualifiées désignées et issues des caisses d'allocations familiales, de l'union départementale des associations familiales, des associés des collecteurs de la participation des employeurs à l'effort de construction ou des organisations syndicales. Le préfet du département est par ailleurs commissaire du gouvernement.

La représentation de la collectivité territoriale ou de l'établissement public de rattachement est renforcée, puisque leurs représentants devront désormais disposer de la majorité des sièges. Il s'agit ainsi «d'inscrire les offices dans les évolutions qui conduisent au développement de l'intercommunalité avec transfert des compétences habitat et, récemment, aux délégations de l'Etat vers les EPCI et les départements» (13). Les représentants des locataires disposent pour leur part d'au moins un sixième des sièges.

Il est également indiqué que «les modalités selon lesquelles la collectivité territoriale ou l'établissement public de rattachement détermine l'effectif total du conseil d'administration» (14) seront précisées par un décret en Conseil

d'Etat. Cette disposition laisserait supposer qu'il pourrait revenir à la collectivité ou à l'établissement public de rattachement de déterminer le nombre d'administrateurs au sein du conseil d'administration de l'office. On comprend qu'une telle situation pourrait être à l'origine de contestations. Le pouvoir réglementaire devra donc apporter les clarifications nécessaires sur ce point

## 291 établissements publics d'HLM sont concernés par la réforme.

En tout état de cause, la modification de la composition des conseils d'administration des OPAC et des OPHLM devra avoir lieu au plus tard dans un délai de deux ans à compter du 2 février 2007, date de la publication de l'ordonnance n°2007-137. Pour ce faire, les représentants de la collectivité territoriale ou de l'établissement public de rattachement et les personnalités qualifiées devront être désignés dans un délai de dix-huit mois à compter du 2 février 2007. Les représentants actuels des locataires demeureront en fonction jusqu'au terme de leur mandat en cours. Jusqu'à la modification de sa composition, le conseil d'administration actuel des OPAC et des OPHLM «demeure en fonction et exerce les attributions conférées au conseil d'administration de l'office public de l'habitat».

Par ailleurs, la répartition des pouvoirs, opérée par le CCH, entre le conseil d'administration, son président et le directeur général des OPAC, était source de confusion (15), à laquelle la réforme devait remédier (16). Compte tenu du caractère lacunaire des dispositions de l'ordonnance sur ce sujet, la parution de leurs décrets d'application sera nécessaire pour apprécier si cet objectif est rempli.

Il est cependant d'ores et déjà indiqué que le conseil d'administration, organe délibérant des OPH, dispose d'une compétence générale puisqu'il «règle par ses délibérations les affaires de l'office» (17). Il devrait ainsi disposer de «la maîtrise des orientations stratégiques» (18). A ce titre, il devrait lui appartenir «de définir la politique de l'établissement et d'en suivre l'application». Logiquement, il lui revient également de voter le budget qui est «l'acte par lequel sont prévues et autorisées les recettes et les dépenses annuelles de l'office» (19).

Il élit en son sein un bureau auquel il peut «donner délégation dans certaines matières». Ce bureau est présidé par le président du conseil d'administration (20) qui est élu au sein dudit conseil «parmi les représentants désignés par la collectivité territoriale ou l'établissement public de rattachement» (21). Il devrait donc appartenir au président de «fixer l'ordre du jour et de diriger les débats du conseil d'administration» (22).

Mais, c'est le directeur général qui exerce «la fonction exécutive» (23). Il «dirige l'activité de l'office dans le cadre des orientations générales fixées par le conseil d'administration» (24) auquel il rend compte de sa gestion (25). Dans les OPH soumis aux règles de la comptabilité publique, le directeur général est ainsi «ordonnateur des dépenses et des recettes» (26). Bien que l'ordonnance du 1<sup>er</sup> février 2007 reste muette sur ce point, ses décrets d'application devraient également «confier la représentation légale de l'organisme au directeur général» (27).

Dans les OPAC, le directeur général de l'office transformé en OPH devient le directeur général de l'OPH (28). Dans les OPHLM, jusqu'à la nomination du directeur général, laquelle devra intervenir au plus tard dans un délai de six mois à compter de la date de la première réunion du nouveau conseil d'administration de l'OPH, le président du conseil d'administration, assisté du directeur de l'office, exerce les attributions du directeur général.

291 établissements publics d'HLM sont concernés par la réforme opérée par l'ordonnance du 1<sup>er</sup> fé-

### ► Bibliographie

• «**Droit de l'aménagement**», 2 classeurs à feuillet mobiles + Internet, éd. du Moniteur, sous la direction du professeur Yves Jégouzo.

• «**La Politique locale de l'habitat**», par Paule Quilichini, éd. du Moniteur, 2<sup>e</sup> éd. 2007, 412 p.

### ► Articles

• «**Commande publique: les règles applicables aux bailleurs sociaux**», «La Gazette des communes», 20 novembre 2006, p.76.

• «**Logement social: un statut unique pour les offices d'HLM**», «Le Moniteur», 2 février 2007, p.20.

### ► Textes officiels

«Le Moniteur» du 9 février 2007, cahier TO, page 14.

vrier 2007. Cette réforme devrait cependant avoir des répercussions plus importantes sur les OPHLM, qui deviennent des établissements publics à caractère industriel et commercial, que sur les OPAC.

Ces établissements gèrent, en outre, un patrimoine d'environ 2 millions de logements locatifs sachant que, dans le cadre du plan de cohésion sociale, la réalisation de 500 000 logements locatifs sociaux a été programmée sur la période 2005-2009. Compte tenu de ce contexte, il faut donc espérer que cette réforme pourra être rapidement mise en œuvre. ■

(12) Travaux préparatoires à la loi ENL, Avis du Sénat n°85 de Monsieur Pierre Jarlier.

(13) Fédération nationale des offices d'HLM, «Le projet des offices publics de l'habitat», op. cit.

(14) Article L.421-8 CCH modifié par l'ordonnance n°2007-137.

(15) Pour une illustration en matière de commande publique, «Les règles de la commande publique applicables aux bailleurs sociaux», op. cit.

(16) Rép. min., Q n°55142, JOAN p.4669.

(17) Article L.421-10 CCH modifié par l'ordonnance n°2007-137.

(18) Rép. min., Q n°84453, op. cit.

(19) Article L.421-19 CCH modifié par l'ordonnance n°2007-137.

(20) Article L.421-8 CCH modifié par l'ordonnance n°2007-137.

(21) Article L.421-11 CCH modifié par l'ordonnance n°2007-137.

(22) Rép. min., Q n°84453, op. cit.

(23) Rép. min., Q n°100174, JOAN du 10 octobre 2006, «Le Moniteur» n°5378, du 22 décembre 2006, p.5.

(24) Article L.421-12 CCH modifié par l'ordonnance n°2007-137.

(25) Rép. min., Q n°84453, op. cit.

(26) Article L.421-12 CCH modifié par l'ordonnance n°2007-137.

(27) Rép. min., Q n°31231, JOAN du 23 mars 2004, p.2319.

(28) Article 8 de l'ordonnance n°2007-137.