

LOGEMENT

Nouvelle gouvernance pour les offices publics de l'habitat

- **Premier texte d'application de l'ordonnance du 1^{er} février 2007, le décret du 18 juin 2008 clarifie et précise le fonctionnement des OPH.**
- **Il s'inspire en partie de la répartition des compétences qui existait au sein des Opac.**

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

L'effectivité de la réforme opérée par l'ordonnance 2007-137 du 1^{er} février 2007 relative aux offices publics de l'habitat (OPH) exige l'intervention de plusieurs décrets. La publication du décret du 18 juin 2008 relatif à l'administration des OPH (1) était attendue par les collectivités et EPCI de rattachement afin de procéder à la modification de la composition des conseils d'administration des offices. Ceux-ci, dans leur nouvelle configuration, devront tenir leur première réunion avant le 2 février 2009 (art. 7 de l'ordonnance du 1^{er} février 2007).

Ce décret clarifie la répartition des compétences entre les différents organes d'administration des offices en s'inspirant de la répartition qui existait au sein des Opac. L'évolution des modes de gouvernance sera ainsi plus importante au sein des anciens OPHLM transformés de plein droit en OPH. Certains éléments de cette réforme se distinguent cependant du régime que connaissaient jusqu'à présent les Opac.

LE CONSEIL D'ADMINISTRATION Compétences

Le conseil d'administration est le seul organe de l'OPH disposant d'une compétence générale. Il règle ainsi « par ses délibérations les affaires de l'office ». Le nouvel article R.421-16 du Code de la construction et de l'habitation (CCH) précise en outre expressément onze de ses compétences, parmi les plus importantes : décider de la politique générale de l'office ; voter le budget ; décider des programmes de réservation foncière, d'aménagement, de construction et de réhabilitation, ou encore décider des actes de disposition ou autoriser les emprunts. Cette liste n'a pas un caractère exhaustif.

L'ESSENTIEL

- **Le décret du 18 juin prend en compte l'évolution du contexte dans lequel interviennent aujourd'hui les organismes HLM.**
- **Il consacre la fonction exécutive des directeurs généraux.**
- **Les présidents des offices conservent un pouvoir de représentation auprès des pouvoirs publics.**

Composition

Le conseil d'administration de l'OPH comprend sept catégories de membres ayant voix délibérative : des représentants de la collectivité ou de l'EPCI de rattachement ; un administrateur désigné par les CAF du département ; un administrateur désigné par l'union départementale des associations familiales ; un administrateur désigné par les associations des collecteurs de la participation des employeurs à l'effort de construction ; au moins un administrateur désigné par les organisations syndicales les plus représentatives ; au moins un administrateur représentant les associations dont l'un des objets est l'insertion ou le logement des personnes défavorisées et au moins trois administrateurs représentant les locataires. Contrairement aux dispositions antérieures qui imposaient un nombre invariable d'administrateurs ayant voix délibérative, l'organe délibérant de la collectivité ou de l'EPCI de rattachement peut désormais décider de fixer le nombre de ces administrateurs à dix-sept, vingt-trois ou vingt-sept. Cette liberté est encadrée puisque seuls les offices propriétaires de moins de 2000 logements peuvent disposer d'un

conseil d'administration limité à dix-sept membres. Pour les autres, la collectivité territoriale ou l'EPCI de rattachement doit fixer 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 membres du conseil d'administration, à l'exception des représentants des locataires, font l'objet d'une nouvelle désignation après chaque renouvellement total ou partiel de l'organe délibérant de la collectivité ou de l'EPCI de rattachement, ou en cas de changement de collectivité de rattachement, ou encore en cas de fusion avec d'autres OPH. Pour chacune de ces hypothèses, la collectivité ou l'EPCI de rattachement pourra modifier le choix opéré antérieurement au sujet de la taille du conseil d'administration. Le directeur général, un représentant du comité d'entreprise et le préfet siégeant en qualité de « commissaire du gouvernement » assistent aux séances du conseil d'administration avec voix consultative.

Fonctionnement

Quelques dispositions concernant les modalités de fonctionnement du conseil d'administration modifient également ce à quoi on était habitué avec les Opac. La convocation du conseil d'administration d'un OPH est ainsi de droit lorsqu'elle est demandée par le tiers de ses membres. En outre, sauf exception dûment prévue (pour la nomination du directeur général ou l'élection du président

du conseil d'administration par exemple), le nouvel article R.421-13 CCH prévoit que les décisions du conseil sont prises à la majorité des membres ayant voix délibérative, présents ou représentés.

LE RÔLE ACTIF DU PRÉSIDENT

Bien qu'un des objectifs de la réforme soit de transférer la fonction exécutive de l'office au directeur général – dans les OPHLM, contrairement aux Opac, cette fonction était exercée par le président – ce dernier conserve un rôle actif, notamment en termes de représentation de l'OPH, sa qualité d'élu local favorisant pour les auteurs de la réforme l'exercice de cette fonction. Il lui appartient ainsi de «représenter l'office auprès des pouvoirs publics, des collectivités territoriales et des établissements publics de coopération intercommunale compétents en matière d'habitat». Il continuera à représenter l'office en justice pour les contentieux dans lesquels les administrateurs ou le directeur général seraient mis en cause à titre personnel dans le cadre de leurs fonctions. Le président est chargé de fixer l'ordre du jour du conseil d'administration. Il lui soumet, à l'occasion de l'examen du budget, un rapport sur la politique de l'office.

Contrairement au conseil d'administration, au bureau ou au directeur général, le président est le seul organe qui ne peut conférer ni se voir attribuer aucune délégation de compétence ou de signature.

LE DIRECTEUR GÉNÉRAL, VÉRITABLE ORGANE EXÉCUTIF

À l'instar de ce qui se passait dans les Opac, le directeur général devient le véritable organe exécutif de l'office. Il dirige ainsi «l'activité de l'office dans le cadre des orientations générales fixées par le conseil d'administration». La réorganisation des pouvoirs au sein des anciens OPHLM est donc désormais nécessaire.

Pour mener à bien sa mission, le directeur général assiste, avec voix consultative, aux séances du conseil d'administration et du bureau dont il prépare et exécute les décisions. Il dispose en outre de pouvoirs propres et de compé-

tences qui peuvent lui être déléguées par le conseil d'administration.

Parmi ses compétences propres figure notamment celle consistant à exécuter les budgets votés par le conseil d'administration. Dans les OPH soumis aux règles de la comptabilité publique, il engage, liquide et ordonnance toutes dépenses et recettes. Il lui appartient également de passer tous actes et contrats au nom de l'office et de le représenter dans tous les actes de la vie civile. L'article R.421-18 CCH précise désormais expressément qu'il préside la commission d'appel d'offres alors que cette question avait été débattue pour les Opac.

En outre, contrairement à ce qui était prévu pour les OPHLM et les Opac, la représentation de l'office en justice lui incombe en principe, sauf cas expressément réservés au président du conseil d'administration. En tant qu'organe exécutif de l'office, le directeur général a, de plus, «autorité sur les services, recrute, nomme et, le cas échéant, licencie le personnel» et il «préside le comité d'entreprise». Pour l'exercice de ces compétences, le directeur général peut 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. Le directeur général dispose ainsi des pouvoirs néces-

saires pour gérer et administrer un OPH.

De plus, il peut recevoir des délégations de compétences du conseil d'administration, limitativement énumérées à l'article R.421-18 7^e alinéa du CCH. Ces compétences peuvent également être déléguées par le conseil d'administration au bureau.

LE BUREAU, ÉMANATION DU CONSEIL D'ADMINISTRATION

Comme pour les Opac et les OPHLM, le bureau de l'OPH est une émanation du conseil d'administration. Son président est nécessairement le président du conseil d'administration, et les autres membres du bureau sont élus, en son sein, par le conseil au scrutin majoritaire. Contrairement au bureau d'un OPHLM qui n'avait qu'un rôle consultatif et préparatoire, le bureau d'un OPH est désormais un organe opérationnel puisque, s'il ne dispose d'aucun pouvoir propre, il peut néanmoins recevoir des délégations de compétences du conseil d'administration. La rédaction de l'article R.421-16 CCH laisse supposer qu'hormis les compétences que cette disposition vise expressément (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

► **Textes officiels** : ordonnance n° 2007-137 du 1^{er} février 2007, publiée dans «Le Moniteur» du 9 février 2007, cahier «Textes officiels», p. 16 ; décret n° 2008-566 du 18 juin 2008 publié dans «Le Moniteur» du 27 juin 2008, cahier «Textes officiels», p. 14 ; articles R.421-1 à R.421-22 du CCH.

► **Article des mêmes auteurs paru dans «Le Moniteur»** : «Les nouveaux offices publics de l'habitat», 30 mars 2007, p. 94.

de politique des loyers et d'évolution du patrimoine, nommer le directeur général et mettre fin à ses fonctions), l'ensemble des autres pouvoirs du conseil d'administration peuvent être délégués au bureau.

LES COMMISSIONS

Outre la commission d'attribution de logements (article L.441-2 CCH) et la commission d'appel d'offres (article 22 CMP), le conseil d'administration peut «former en son sein des commissions chargées d'étudier des questions qu'il détermine expressément». Ces commissions d'études ne disposent cependant d'aucun pouvoir décisionnel. Par ailleurs, contrairement à ce qui était prévu pour les Opac, le président du conseil d'administration n'est plus président de droit de ces commissions. Comme par le passé, ces commissions seront donc sans doute créées dans la plupart des offices pour préparer les décisions du conseil sur des points déterminés.

À compter de la date de la première réunion du conseil d'administration modifié, les anciens OPHLM disposent d'un délai de six mois pour nommer un directeur général (les anciens directeurs généraux des Opac deviennent quant à eux de plein droit les directeurs généraux des OPH). En attendant le décret sur le statut des directeurs généraux des OPH, les dispositions relatives à la nomination, la rémunération et la cessation des fonctions des directeurs généraux des Opac sont applicables aux contrats et à la cessation de fonctions des directeurs généraux des OPH (art. 4 du décret du 18 juin).

Un contexte en pleine évolution

Le décret du 18 juin 2008 prend en compte l'évolution du contexte dans lequel interviennent aujourd'hui les OPH. En effet, la mise en place de synergies entre organismes HLM est désormais nécessaire afin de permettre à ces derniers de mener à bien les missions que leur confient les pouvoirs publics. Cela a déjà pu conduire, par le biais de participations croisées entre bailleurs sociaux, à la constitution de véritables groupes (1). Le décret devrait permettre d'accroître cette tendance : 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 à présent «représenter plus du tiers du capital de cette société» (les anciennes dispositions réglementaires imposaient qu'elles représentent plus de 50 % de ce capital).

Le décret vise également à accélérer les procédures de fusion entre offices en ne laissant au préfet qu'un délai de «trois mois au plus», et non plus six mois, pour se prononcer sur une demande. Les demandes de changement de collectivité ou d'EPCI de rattachement, induites aujourd'hui par la décentralisation des politiques du logement au niveau des agglomérations et des départements, sont également concernées par cette réduction des délais.

(1) Voir «Un regroupement de bailleurs sociaux donne naissance à Urbavi», «Le Moniteur» du 4 juillet 2008, p. 34.

(1) Suivie par la publication du décret n°2008-648 du 1^{er} juillet relatif au régime budgétaire et comptable des OPH («Le Moniteur» du 11 juillet 2008, cahier «Textes officiels», p. 23).