

# Décrets, arrêtés, circulaires

## TEXTES GÉNÉRAUX

### MINISTÈRE DE L'EMPLOI, DE LA COHÉSION SOCIALE ET DU LOGEMENT

#### Rapport au Président de la République relatif à l'ordonnance n° 2007-137 du 1<sup>er</sup> février 2007 relative aux offices publics de l'habitat

NOR : SOCX0600206P

Monsieur le Président,

Il existe actuellement deux catégories d'établissements publics d'habitations à loyer modéré rattachés à des collectivités territoriales ou à des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) : les offices publics d'habitations à loyer modéré (OPHLM) et les offices d'aménagement et de construction (OPAC). Les OPHLM sont des établissements publics administratifs créés par la loi dite Bonnevey du 23 décembre 1912. Les OPAC ont été créés par une loi du 16 juillet 1971 sous la qualification d'établissements publics industriels et commerciaux, afin de répondre aux besoins de la politique menée dans le domaine de l'aménagement foncier et de l'urbanisme opérationnel.

La coexistence de ces deux statuts, assortis de missions et de territoires d'intervention différents, n'a pas exclu de permettre aux OPHLM d'exercer tout ou partie des compétences dévolues aux OPAC, sur délibération de leur collectivité territoriale ou de leur EPCI de rattachement. C'est pourquoi, dans les faits, les deux catégories d'organismes exercent aujourd'hui des missions semblables.

Par ailleurs, un nombre croissant d'OPHLM a bénéficié de la possibilité offerte par les textes de se transformer en OPAC.

Pour mener à son terme cette logique de rapprochement entre les deux catégories d'offices HLM, la présente ordonnance crée une nouvelle catégorie d'établissements publics d'HLM dénommés « offices publics de l'habitat » (ci-après OPH) et organise la transformation de plein droit en offices publics de l'habitat de tous les OPHLM et OPAC existants.

Ce nouveau cadre institutionnel, en grande partie inspiré du statut des OPAC, permet aux offices d'HLM de s'adapter au contexte nouveau créé par le renforcement de compétences des collectivités territoriales dans le domaine de l'habitat, tout en prenant une part active à la mise en œuvre du plan de cohésion sociale.

A cette fin, le Parlement a adopté l'article 49 de la loi n° 2006-872 du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement qui, en vertu de l'article 38 de la Constitution, habilite le Gouvernement à prendre par ordonnance « toutes mesures pour substituer aux offices publics d'habitations à loyer modéré et aux offices publics d'aménagement et de construction une nouvelle catégorie d'établissements publics d'habitations à loyer modéré dénommés "offices publics de l'habitat" et rattachés à une collectivité territoriale ou à un groupement de collectivités territoriales.

A cette fin, le Gouvernement est autorisé à :

1<sup>o</sup> Modifier le chapitre I<sup>er</sup> du titre II du livre IV du code de la construction et de l'habitation pour définir les missions de ces établissements publics locaux à caractère industriel et commercial, la composition de leurs organes dirigeants et la nature de leurs ressources ;

2<sup>o</sup> Définir le régime comptable et financier et les contrôles auxquels les offices publics de l'habitat sont soumis par dérogation aux dispositions du code général des collectivités territoriales applicables aux autres établissements publics ;

3<sup>o</sup> Prendre les dispositions particulières permettant aux fonctionnaires territoriaux en poste dans les offices publics d'habitations à loyer modéré et dans les offices publics d'aménagement et de construction ou y étant placés au jour de la publication de l'ordonnance dans l'une des positions énumérées à l'article 55 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale d'opter pour le régime de droit privé auquel sont soumis les salariés employés par l'établissement ou pour le maintien du régime auquel ils sont soumis dans leur cadre d'emplois et, le cas échéant, à titre transitoire, d'être placés en position de détachement au sein de leur établissement sur un emploi de droit privé ;

4<sup>o</sup> Définir les conditions dans lesquelles les dispositions des titres III et IV du livre II et des titres I<sup>er</sup>, II et III du livre IV du code du travail sont applicables aux fonctionnaires territoriaux et aux agents non titulaires des offices publics de l'habitat, par dérogation aux dispositions de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires et de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 précitée ;

5° Déterminer les conditions et modalités de la transformation en offices publics de l'habitat des offices publics d'habitations à loyer modéré et des offices publics d'aménagement et de construction de sorte que cette transformation soit réalisée au plus tard trois ans après la publication de l'ordonnance ;

6° Abroger les dispositions du code de la construction et de l'habitation et du code des juridictions financières périmées ou rendues sans objet à la suite de la création des offices publics de l'habitat ;

7° Prendre les dispositions permettant aux agents de l'ancien office public d'habitations à loyer modéré interdépartemental de la région parisienne et mentionnés au III de l'article 120 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 précitée, en fonctions au jour de la publication de l'ordonnance dans les offices publics d'habitations à loyer modéré et dans les offices publics d'aménagement et de construction, d'être intégrés dans les cadres d'emplois de la fonction publique territoriale. »

Tel est l'objet de la présente ordonnance.

Les principales caractéristiques des OPH sont les suivantes :

- ce sont des établissements publics industriels et commerciaux locaux pouvant être rattachés soit à un EPCI compétent en matière d'habitat, soit à un département, soit à une commune, dès lors qu'elle n'est pas membre d'un EPCI compétent en matière d'habitat ;
- ils ont compétence pour intervenir sur le territoire de la région où se trouve leur collectivité territoriale ou leur EPCI de rattachement ;
- au sein du conseil d'administration, la représentation de la collectivité territoriale ou de l'EPCI de rattachement est majoritaire ;
- les compétences respectives du conseil d'administration, du président du conseil d'administration et du directeur général, qui s'inspirent de la répartition en vigueur au sein des OPAC, sont clarifiées ;
- les fonctionnaires territoriaux relevant des OPHLM et des OPAC existants peuvent, lors de la transformation en OPH, choisir 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, dans un emploi rémunéré selon les dispositions applicables aux personnels ne relevant pas du statut de la fonction publique territoriale employés dans les OPH (position spécifique créée par l'ordonnance) ; ou encore renoncer à leur qualité de fonctionnaire, au profit d'un statut de salarié de l'OPH.

Les dispositions du code de la construction et de l'habitation, du code des juridictions financières, du code général des impôts et de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale sont revues en conséquence.

Le **titre I<sup>er</sup>** de l'ordonnance modifie les dispositions du code de la construction et de l'habitation et comporte les articles 1<sup>er</sup> à 2.

L'**article 1<sup>er</sup>** modifie le chapitre I<sup>er</sup> du titre II du livre IV de ce code.

Le chapitre est intitulé : « Offices publics de l'habitat » et comporte quatre sections, comprenant les articles L. 421-1 à L. 421-24.

La section 1 est intitulée : « Dispositions générales » et comprend les articles L. 421-1 à L. 421-7.

Les articles L. 421-1 à L. 421-4 sont relatifs aux compétences des OPH. De nouvelles compétences sont introduites, concernant les prises de participation dans d'autres organismes d'HLM, des sociétés d'économie mixte, des sociétés anonymes de coordination d'organismes d'HLM, des sociétés anonymes coopératives d'intérêt collectif pour l'accession à la propriété et des sociétés civiles immobilières d'accession progressive à la propriété.

Les articles L. 421-5 et L. 421-6 fixent les règles relatives à la compétence géographique et au rattachement des offices à un établissement public de coopération intercommunale compétent en matière d'habitat, à un département ou à une commune.

L'article L. 421-7 précise les conditions dans lesquelles les OPH sont créés et dissous, ainsi que les règles relatives au changement de collectivité territoriale ou d'EPCI de rattachement, au changement d'appellation et à la fusion d'OPH.

La section 2 est intitulée : « Administration des offices publics de l'habitat » et comprend les articles L. 421-8 à L. 421-14.

L'article L. 421-8 définit les catégories de membres du conseil d'administration des futurs OPH : représentants de la collectivité territoriale ou de l'EPCI de rattachement (majoritaires), personnalités qualifiées désignées par des institutions œuvrant dans le domaine économique et social, représentants d'associations dont l'un des objets est l'insertion ou le logement des personnes défavorisées et représentants des locataires. Le représentant du comité d'entreprise de l'office siège avec voix consultative.

Le préfet du département du siège de l'OPH est le commissaire du Gouvernement.

L'article L. 421-9 précise les conditions dans lesquelles sont élus les représentants des locataires.

L'article L. 421-10 précise que le conseil d'administration règle par ses délibérations les affaires de l'office.

L'article L. 421-11 précise les conditions de désignation du président du conseil d'administration de l'OPH, lequel doit obligatoirement être un membre de l'organe délibérant de la collectivité territoriale ou de l'EPCI de rattachement.

L'article L. 421-12 confère au directeur général le rôle d'organe exécutif de l'office.

L'article L. 421-13 précise que tout membre du conseil d'administration qui ne s'est pas rendu à trois convocations successives peut être déclaré démissionnaire par le préfet.

L'article L. 421-14 énumère les sanctions qui peuvent être prononcées par le ministre chargé du logement conjointement avec le ministre chargé des collectivités territoriales, en cas d'irrégularité ou de faute graves commise par un office ou de carence de son conseil d'administration.

La section 3 est intitulée : « Gestion financière, budgétaire et comptable ». Elle comporte trois sous-sections qui définissent les règles relatives au régime budgétaire, comptable et financier applicables à ces établissements, par dérogation à certaines dispositions du code général des collectivités territoriales.

La sous-section 1 est intitulée : « Dispositions communes » et comprend les articles L. 421-15 à L. 421-18.

L'article L. 421-15 précise les principales ressources des OPH.

L'article L. 421-16 précise les charges incombant aux OPH qui sont assimilées à des dépenses obligatoires.

L'article L. 421-17 énonce l'obligation pour le conseil d'administration de délibérer pour opérer un éventuel changement de régime financier et comptable, dans des conditions qui seront précisées par décret en Conseil d'Etat.

L'article L. 421-18 est relatif aux placements de fonds des OPH.

La sous-section 2 est intitulée : « Offices publics de l'habitat soumis aux règles de la comptabilité publique » et comprend les articles L. 421-19 et L. 421-20.

L'article L. 421-19 définit la notion de budget. A l'instar de la logique évaluative qui prévaut pour le budget des OPH régis par les règles de la comptabilité de commerce, les crédits inscrits au budget des OPH à comptabilité publique ont un caractère évaluatif, à l'exception de certains crédits – expressément mentionnés dans un arrêté interministériel – dont le caractère limitatif est préservé. La portée de l'autorisation budgétaire et la notion d'équilibre réel seront précisées par décret en Conseil d'Etat.

L'article L. 421-20 est relatif aux dépôts de fonds des OPH soumis aux règles de la comptabilité publique.

La sous-section 3 est intitulée : « Offices publics de l'habitat soumis aux règles de la comptabilité de commerce » et comprend les articles L. 421-21 et L. 421-22.

Outre la définition du budget et de son équilibre, les dispositions de l'article L. 421-21 précisent les modalités du contrôle opéré par le préfet et la chambre régionale des comptes.

L'article L. 421-22 est relatif aux dépôts de fonds des OPH soumis aux règles de la comptabilité de commerce.

La section 4 est intitulée « Gestion du personnel » et comprend les articles L. 421-23 et L. 421-24.

L'article L. 421-23 précise que le conseil d'administration et le directeur général de l'OPH sont respectivement l'assemblée délibérante et l'autorité territoriale, au sens de la loi du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale, à l'égard des agents de la fonction publique territoriale employés par les offices.

L'article L. 421-24 renvoie à des accords collectifs négociés au niveau national la définition d'un cadre permettant aux offices d'établir la classification des postes et de fixer les barèmes de rémunérations de base des personnels, hormis ceux relevant de la fonction publique territoriale. En l'absence d'accord, un décret en Conseil d'Etat précisera les dispositions à prendre dans cette matière.

L'article 2 assure la mise en cohérence des articles concernés du code de la construction et de l'habitation avec les dispositions de l'ordonnance.

Le titre II de l'ordonnance comporte un article 3 qui précise les dispositions particulières relatives aux personnels employés dans les OPH.

Les articles 15, 29 et 120 de la loi du 26 janvier 1984 précitée sont modifiés pour tenir compte de la création des OPH.

Les modifications apportées aux articles 15 et 29 sont de coordination.

Le III de l'article 120 est remplacé par des dispositions qui prévoient l'intégration dans les cadres d'emplois de la fonction publique territoriale des agents de l'office public d'habitation à loyer modéré interdépartemental de la région parisienne qui sont placés dans les corps d'extinction régis par le décret n° 76-690 du 24 juin 1976 relatif au statut général des personnels de l'OPHLM interdépartemental de la région parisienne.

Le IV de l'article 120 de la loi du 26 janvier 1984 précitée est remplacé par les IV, V et VI.

Le IV a pour objet d'offrir aux fonctionnaires territoriaux employés par des OPHLM et des OPAC existant au moment de leur transformation en OPH la possibilité de conserver leur statut de fonctionnaire et de poursuivre leur carrière.

En outre, il est prévu que ces fonctionnaires puissent demander à être détachés au sein de leur établissement pour une durée de deux ans renouvelable une fois, avec la garantie d'être réintégrés s'ils le souhaitent.

L'ordonnance offre enfin à ces agents la possibilité de demander à tout moment à renoncer à leur qualité de fonctionnaire au profit du statut de salarié de l'OPH. Si cette demande est formée dans le délai d'un an à compter de la première réunion du nouveau conseil d'administration de l'OPH, il y est obligatoirement fait droit.

Les dispositions introduites au V assurent la continuité de la situation des agents en cas de fusion de plusieurs OPH.

Les dispositions introduites au point VI posent le principe de l'unification des institutions représentatives des personnels relevant d'un statut public et des salariés et prévoient l'application de certains articles du code du travail en les adaptant au besoin par décret en Conseil d'Etat.

Le **titre III** de l'ordonnance porte modification du code des juridictions financières et du code général des impôts et comprend les articles 4 et 5.

L'**article 4** est relatif à la compétence des chambres régionales des comptes pour contrôler les actes budgétaires des OPH soumis aux règles applicables aux entreprises de commerce, en application de l'article L. 421-21 du code de la construction et de l'habitation dans sa rédaction issue de la présente ordonnance. L'article L. 232-7 du code des juridictions financières dans sa rédaction actuelle est modifié pour fonder cette compétence ; il vise l'article L. 421-21 du code précité.

L'**article 5** met en cohérence des articles concernés du code général des impôts avec les dispositions de la présente ordonnance.

Le **titre IV** contient des dispositions transitoires, figurant aux articles 6 à 13, qui déterminent les conditions dans lesquelles les OPH se substituent aux OPHLM et OPAC existants.

L'**article 6** dispose, d'une part, que la transformation intervient de plein droit et qu'elle ne donne pas lieu à la création d'une nouvelle personne morale et, d'autre part, que le nouveau régime juridique est immédiatement applicable sous réserve de certaines dispositions prévues aux articles 7 à 13.

L'**article 7** comporte des dispositions relatives aux conditions d'installation du conseil d'administration dans sa composition fixée à l'article L. 421-8 issu de l'ordonnance et précise que l'ancien conseil d'administration demeure en fonction jusqu'à la première réunion du nouveau conseil, au plus tard dans un délai de deux ans à compter de la publication de l'ordonnance.

L'**article 8** prévoit que le président de l'OPHLM exerce les fonctions de directeur général de l'office public de l'habitat jusqu'à la nomination de ce dernier. Le directeur général d'un OPAC devient quant à lui le directeur général de l'OPH.

L'**article 9** maintient à titre transitoire les instances représentatives particulières aux agents publics et aux salariés, jusqu'à la mise en place des instances communes prévues par la présente ordonnance et au plus tard dans un délai de deux ans.

L'**article 10** maintient le bénéfice du régime issu du décret n° 93-852 du 17 juin 1993 portant règlement statutaire des personnels ne relevant pas du statut de la fonction publique territoriale employés par les offices publics d'aménagement et de construction et portant modification du code de la construction et de l'habitation aux salariés des OPAC jusqu'à sa mise en conformité avec les dispositions de l'ordonnance, dans un délai maximum de deux ans à compter de l'entrée en vigueur de celle-ci.

L'**article 11** comprend des dispositions transitoires qui permettent de maintenir le régime dont bénéficient les agents de l'ancien office public d'habitations à loyer modéré de la région parisienne, jusqu'à leur intégration dans la fonction publique territoriale.

L'**article 12** précise que l'office conserve le régime de comptabilité qu'il avait adopté avant la transformation en OPH, jusqu'à une éventuelle délibération de son conseil d'administration faisant le choix d'un régime différent.

L'**article 13** prévoit en premier lieu la possibilité, pour les comptables spéciaux en fonction dans certains offices au moment de la transformation de ceux-ci en OPH, de continuer à exercer leurs fonctions durant une durée maximum de six ans. Il précise en second lieu que le régime budgétaire et comptable prévu aux articles L. 421-19 et L. 421-21 de l'ordonnance est applicable à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2009.

Tel est l'objet de la présente ordonnance que nous avons l'honneur de soumettre à votre approbation.

Veillez agréer, Monsieur le Président, l'assurance de notre profond respect.