

2.2. L'ORGANISATION ET LE FONCTIONNEMENT DES OPH¹

2.2.1. Le conseil d'administration

Le conseil d'administration est chargé d'élaborer les choix stratégiques de l'établissement ; il règle, par ses délibérations, les affaires de l'office.

▪ Membres du conseil d'administration

Le conseil d'administration de l'Office public de l'habitat se compose (art. L. 421-8) :

- de membres représentant la collectivité de rattachement, que cette dernière désigne pour partie au sein de son organe délibérant et pour partie parmi des personnalités qualifiées au regard des interventions de l'Office dans le domaine des politiques de l'habitat (ces membres sont majoritaires),
- de personnalités qualifiées désignées par les institutions dont elles sont issues, parmi par les caisses d'allocations familiales, l'union départementale des associations familiales du département du siège de l'Office, Action logement, les organisations syndicales les plus représentatives dans ce département,
- d'au moins un représentant d'associations œuvrant pour l'insertion ou le logement des personnes défavorisées,
- de représentants élus par les locataires de l'Office (au moins 1/6 du CA)²,
- de représentants du personnel de l'office désignés conformément aux articles L. 2312-72 à L. 2312-77 du code du travail, qui disposent d'une voix délibérative. Ils le sont à l'occasion du prochain renouvellement du CA qui interviendra depuis la publication du décret n° 2022-706 du 26 avril 2022, renouvellement qui ne peut avoir lieu qu'à l'issue des élections municipales ou départementales, d'une fusion avec un autre OPH ou d'un changement de rattachement.

Le préfet du département du siège de l'Office siège au conseil d'administration en tant que commissaire du gouvernement.

Un bureau est élu au sein du conseil d'administration, qui peut recevoir des délégations du conseil dans certaines matières. Le vice-président est choisi parmi les membres du bureau.

La composition et l'effectif du CA de l'OPH sont déterminés par l'organe délibérant de la collectivité de rattachement dans la limite de 35 membres (suppression des références aux effectifs de 17, 23 et 27 par le décret n° 2022-706 du 26 avril 2022), sachant que les représentants de la collectivité, personnalités qualifiées y compris, doivent toujours disposer de la majorité des sièges, et les représentants des locataires d'au moins 1/6. Cette recomposition est réalisée à l'occasion du prochain renouvellement du CA qui interviendra depuis la publication du décret susvisé, renouvellement qui ne peut avoir lieu qu'à l'issue des

¹ Est vivement conseillé de consulter le Kit d'accompagnement de la réforme réglementaire de la gouvernance des OPH :

<https://www.foph.fr/oph/Actualites/Kit+d%E2%80%99accompagnement+de+la+r%C3%A9forme+r%C3%A9glementaire+de+la+gouvernance+des+OPH?categ=Actualites.Actualit%C3%A9%20Professionnelle>

² L'article R.421-7 du CCH prévoit que « *Les représentants des locataires siègent au conseil d'administration à compter de la clôture du dépouillement des élections.* ». Il appartient à l'office de réunir le plus rapidement possible le conseil d'administration pour compléter le bureau et les commissions auxquelles participent les représentants des locataires.

élections municipales ou départementales, d'une fusion avec un autre OPH ou d'un changement de rattachement.

▪ **Composition du conseil d'administration des Offices Publics de l'Habitat**

L'organe délibérant de la collectivité de rattachement³ détermine la composition et l'effectif du conseil d'administration de l'OPH qui lui est rattaché **dans la limite de 35 membres**, sachant que les représentants de la collectivité, personnalités qualifiées y compris, doivent disposer de la majorité des sièges, et les représentants des locataires d'au moins 1/6.

- **L'organe délibérant de la collectivité de rattachement désigne ses représentants au CA de l'OPH parmi ses élus⁴ (parmi lesquels le CA de l'office devra élire son président), ainsi que ses représentants personnalités qualifiées (PQ) au regard des interventions de l'office dans le domaine des politiques de l'habitat.** La répartition entre les élus et les PQ est à la discrétion de cet organe délibérant.⁵
- **L'organe délibérant de la collectivité de rattachement choisit la ou les associations, dont l'un des objets est l'insertion ou le logement des personnes défavorisées, qu'il souhaite voir représentée(s) au CA⁶. L'organe exécutif la ou les invite ensuite à désigner leur(s) représentant(s).**
- **L'organe délibérant de la collectivité de rattachement choisit les institutions socio-professionnelles qu'il souhaite voir représentées au CA de l'OPH⁷, parmi les CAF, l'UDAF du département du siège, Action Logement, les organisations syndicales les plus représentatives dans le département du siège. L'organe exécutif les invite ensuite à désigner leur(s) représentant(s). Selon la lecture de la DHUP, le terme « parmi », à l'article L421-8, n'oblige pas la représentation de chacune de ces institutions/organisations. Cet article impose uniquement la participation de 2 représentants au minimum pour l'ensemble de ces dernières.**

Concernant les éventuels représentants des organisations syndicales, l'organe exécutif de la collectivité de rattachement doit donc s'adresser au préfet du département, et par voie de conséquence à la DREETS, en vue d'obtenir les scores de représentativité des organisations syndicales les plus représentatives dans le département. Ainsi, il pourra appeler ces dernières à désigner leurs représentants.

³ Le terme de collectivité est utilisé dans la présente analyse de manière générique pour désigner toutes les entités de rattachement des OPH visées à l'article L421-6 du CCH.

⁴ Concernant les OPH rattachés à un syndicat mixte, les élus en question sont les délégués syndicaux, eux-mêmes élus des collectivités membres du syndicat. Pour plus de précision, nous vous renvoyons au guide *Fusion d'OPH avec rattachement à un syndicat mixte* accessible sur le site de la Fédération.

⁵ A noter que la collectivité de rattachement n'a plus l'obligation de désigner des élus de collectivités territoriales ou d'EPCI du ressort de compétence de l'office autre que celle ou celui de rattachement parmi ces PQ. Cela étant, l'organe délibérant de la collectivité de rattachement pourra désigner de tels élus s'ils sont qualifiés au regard des interventions de l'office dans le domaine des politiques de l'habitat, cela sans prise en compte de leur qualité d'élu.

⁶ La collectivité concernée peut avoir intérêt à examiner dans quelles conditions son organe délibérant peut déléguer ce choix à une commission ou à l'organe exécutif.

⁷ idem.

- **Concernant les représentants des locataires**, le conseil d'administration les désigne, pour la durée du mandat restant à courir, au vu des résultats de la dernière élection, en appliquant la règle de la représentation proportionnelle au plus fort reste, en fonction du nombre de sièges à pourvoir.⁸
- **Concernant la représentation du personnel de l'OPH au CA, les représentants sont désignés conformément aux articles L2312-72 à L2312-77 du code du travail.**⁹ Ainsi :
 - si le CSE est composé d'un collège unique ou de deux collèges : 2 membres de la délégation du personnel du CSE disposant chacun d'une voix délibérative ;
 - si le CSE est composé de trois collèges (quand le nombre d'ingénieurs et de cadres est au moins égal à 25) : 4 membres de la délégation du personnel du CSE disposant chacun d'une voix délibérative.¹⁰

NB : Les membres du CSE étant des élus sur un scrutin de liste uninominal à deux tours, il peut ne pas y avoir d'élus à la fin des deux tours, et dans ce cas, le nombre de représentants au CA est égal à «0». Dans cette hypothèse, il devra être considéré que l'effectif total n'est pas affecté, afin de demeurer conforme à l'article L421-8 du CCH qui impose cette représentation. Il conviendra alors de constater la vacance des postes réservés aux représentants du personnel (en d'autres termes ils seraient existants, comptabilisés dans l'effectif total, mais non occupés).

Le code du travail ne précise pas de modalités de désignation par le CSE de ces représentants. Par analogie avec d'autres sujets sur lesquels le CSE doit se prononcer, sur saisine de l'employeur, ce sujet doit être mis à l'ordre du jour et faire l'objet d'un vote des membres du CSE.¹¹

Le commissaire du gouvernement n'est pas compté dans l'effectif du quorum nécessaire pour délibérer valablement, ni dans la majorité requise pour l'adoption des délibérations.

▪ **Fonctionnement du conseil d'administration**

Le conseil d'administration, sur convocation de son président, se réunit au moins trois fois par an. Cette règle ne limite pas la possibilité de le convoquer chaque fois que le président l'estime nécessaire ou à une autre fréquence qui peut être fixée par le règlement intérieur de l'office.

- La première réunion du conseil d'administration après chaque renouvellement de l'organe délibérant de la collectivité ou de l'EPCI de rattachement revêt aussi une importance particulière par les décisions qui doivent y être prises

⁸ Si l'effectif n'est pas modifié, le CA redésigne donc les mêmes représentants des locataires. Si l'effectif des représentants des locataires est modifié, le CA les désigne, pour la durée du mandat restant à courir, au vu des résultats de la dernière élection. Pour mémoire, les représentants sont élus pour 4 ans à la représentation proportionnelle au plus fort reste par les locataires. Ils disposent d'au moins un sixième des sièges.

⁹ Les élections professionnelles ont lieu tous les 4 ans dans les OPH dans le cadre de la convergence avec les élections de la fonction publique conformément au décret n°2011-636 du 8 juin 2011. Les prochaines élections auront lieu le 8 décembre 2022 pour les OPH qui ont des fonctionnaires ou agents publics inscrits dans leur effectif.

¹⁰ Dans l'hypothèse de 3 collèges et donc de 4 représentants du personnel, 1 siège pour le collège cadres et ingénieurs, 1 pour celui des agents de maîtrise et 2 pour celui des employés, ceci conformément aux dispositions de l'article L. 2312-72 du code du travail.

¹¹ Attention, dans les OPH le directeur général présidant le CSE, il ne peut à notre sens pas participer à ce vote puisque la saisine du CSE se fait par son entremise.

L'INSTALLATION DU CA¹²

Concernant l'hypothèse de renouvellement du CA dû à un renouvellement de l'organe délibérant de la collectivité de rattachement, les instances existantes de l'OPH, entre les résultats des élections et le renouvellement du CA, peuvent, pour permettre la continuité du service public fourni par l'OPH, continuer à se réunir jusqu'au renouvellement du CA, pour décider des affaires courantes, dans les conditions précisées dans l'analyse accessible par le lien ci-après :

<https://www.foph.fr/oph/Documents/Continuit%C3%A9+du+service+public+jusqu%E2%80%99au+renouvellement+du+conseil+d%E2%80%99administration>

La première réunion du conseil d'administration (ouverte par le doyen d'âge comme président de séance) **après chaque renouvellement** de l'organe délibérant de la collectivité de rattachement revêt aussi une importance particulière par les décisions qui doivent y être prises, dont particulièrement :

- **Election du président** (qui prend ensuite le relais du doyen d'âge comme président de séance),
- **Election des membres du bureau** (entre quatre et six membres, outre le président du CA, dont au moins un représentant des locataires) et, parmi ses membres, sur proposition du président, **désignation du vice-président¹³**,
- **Installation des commissions**,
- **Sans que cela soit obligatoire¹⁴, de nouvelles délibérations sur les sujets suivants :**
 - ✓ sur les possibles délégations de compétences au bureau,
 - ✓ sur une possible délégation de compétences au directeur général relative à la souscription des emprunts et aux opérations utiles à leur gestion, au recours aux crédits de trésorerie, aux opérations de placement des fonds de l'office et à l'émission de valeurs mobilières représentatives d'un titre de créance, notamment les titres participatifs visés à l'article L. 213-32 du Code monétaire et financier Cf. Analyse décret réformant la gouvernance des OPH,
 - ✓ sur la possible délégation au directeur général, pour la durée de l'exercice de ses fonctions, pour intenter au nom de l'office les actions en justice ou le défendre dans les cas définis par le CA Cf. Analyse décret réformant la gouvernance des OPH,
 - ✓ sur l'intérim en cas d'absence ou d'empêchement du directeur général par l'un des directeurs ou chefs de service,

¹² Notre position est que le CA peut être installé même si tous ses membres n'ont pas encore été désignés, cela évidemment tant que le quorum peut être atteint. Attention néanmoins à la légitimité des décisions prises par ce CA s'il manquait un nombre trop important de désignations. A noter également que le quorum de ce CA sera atteint (en 1^{ère} convocation) si au moins les deux tiers des membres ayant voix délibérative au moins participent à la séance ou sont représentés (R421-13 du CCH), et qu'à cet effet, chaque administrateur pourra recevoir deux mandats de représentation (au lieu d'un seul avant la présente réforme)

¹³ R421-12 CCH

¹⁴ Même si ces délibérations ne sont pas obligatoires, la FOPH les encourage au moment des renouvellements du CA, notamment en raison des nouvelles dispositions réglementaires plus favorables aux OPH. A voir particulièrement celles concernant les délégations au bureau (R421-16), au DG, et du DG (R421-18).

- ✓ sur l'autorisation de délégations de pouvoir et/ou de signature du directeur général aux directeurs ou chefs de service Cf. Analyse décret réformant la gouvernance des OPH,
- ✓ sur les conditions d'indemnisation des administrateurs pour leur participation aux séances du conseil, du bureau et des commissions,
- ✓ Sur la mise à jour éventuelle du règlement intérieur du CA (avec son approbation).

NB : A noter que concernant le directeur général, il y a continuité du contrat.

LA CONVOCATION ET LES SEANCES DU CONSEIL D'ADMINISTRATION

- **L'ordre du jour des réunions du conseil d'administration est fixé par le président.**

La convocation doit être adressée par ses soins au moins 10 jours calendaires avant la réunion du conseil, sauf urgence dûment motivée. Elle doit indiquer l'ordre du jour qui ne peut alors pas être modifié (sauf ordre du jour complémentaire imposé par le respect d'une échéance). Il n'est notamment pas possible, sous peine de nullité, d'ajouter un point à l'ordre du jour en séance, sauf si ce point n'entraîne pas la prise d'une délibération. En cas d'empêchement, les administrateurs doivent le signaler au président et lui en signifier les motifs qui doivent revêtir un caractère légitime.

- **Avant l'ouverture des séances, deux formalités sont à accomplir :**

- chaque administrateur doit signer le registre des présences et, le cas échéant, faire enregistrer le pouvoir qu'il a pu recevoir d'un administrateur absent.
Un membre du conseil d'administration ne peut être porteur que d'un seul pouvoir,
- le président constate si le quorum est atteint : il faut pour cela que les deux tiers des membres du conseil (ceux qui ont une voix délibérative) au moins participent à la séance ou soient représentés. Dans le cas contraire, le conseil ne peut pas délibérer. Il est nécessaire de le convoquer à nouveau sur le même ordre du jour. Lors de la deuxième séance, les décisions sont alors prises à la majorité des membres ayant voix délibérative, présents ou représentés.

- **La conduite des séances est assurée par le président.**

Chaque sujet inscrit fait l'objet d'une présentation, d'une éventuelle discussion et d'un vote de délibération. Ne peuvent être soumis à délibération que les points régulièrement inscrits à l'ordre du jour. Dans le cas où un administrateur souhaite aborder un sujet complémentaire à l'ordre du jour, le président appréciera l'opportunité de l'inscrire en questions diverses ou de le renvoyer à l'ordre du jour d'une prochaine séance, compte tenu de son importance.

À chaque réunion :

- le conseil est appelé à approuver le compte rendu de la séance précédente,
- il reçoit communication des décisions prises par le bureau, dans le cadre de ses délégations, depuis la précédente réunion du conseil d'administration,
- il reçoit également communication des décisions prises par le directeur général, dans le cadre de ses délégations en matière d'emprunt, de crédits de trésorerie et de placement des fonds de l'office, depuis la précédente réunion du conseil d'administration.

- **Les votes en séance sont acquis à la majorité des membres ayant voix délibérative, présents ou représentés.**

La validité des délibérations est soumise à la condition de quorum selon les conditions décrites ci-dessus.

- **À l'issue des séances, les délibérations sont adressées à la préfecture pour le contrôle de légalité.**

Elles sont exécutoires à partir du jour de leur dépôt au service préfectoral chargé du contrôle, et de leur publication¹⁵ ou de leur notification pour les décisions individuelles. Les délibérations sont conservées dans un recueil approprié, particulièrement dans un recueil/registre des actes de l'OPH. Chaque réunion du conseil d'administration fait l'objet d'un compte rendu soumis à l'approbation de la réunion suivante. Le compte rendu doit faire état des différents points abordés et des principales interventions des administrateurs. Le compte rendu n'est pas un document confidentiel. C'est un document administratif accessible à toute personne qui le demande. Les délibérations doivent être conservées et être accessibles en cas de contrôle.

- **La participation des administrateurs aux séances du conseil d'administration est obligatoire.**

Dans le cas où un administrateur ne participerait pas, sans motifs reconnus légitimes, trois fois aux séances du conseil sur une période de douze mois, le préfet peut, après que l'administrateur a été mis en mesure de présenter ses observations, le déclarer démissionnaire. Il est alors immédiatement remplacé.

- **Depuis la loi ELAN, le CA peut se réunir par des moyens de visioconférence ou de télécommunication** selon les modalités définies par le décret n° 2019-462 du 16 mai 2019. À noter que lorsque le conseil est réuni pour l'approbation des comptes de l'office, la participation des administrateurs à distance ne peut être prise en compte dans le calcul du quorum et de la majorité. Le règlement intérieur peut également limiter la nature des décisions pouvant être prises par une réunion tenue à distance et prévoir les modalités selon lesquelles un nombre déterminé d'administrateurs peut s'y opposer.

INDEMNISATIONS ET REMBOURSEMENT DES ADMINISTRATEURS

Le mandat d'administrateur est exercé à titre gratuit (quelle que soit la fonction au sein du conseil). Il ne peut donc donner lieu à aucune rémunération, ni à aucun avantage direct ou indirect, sous quelque forme que ce soit.

En cours de modification suite à l'Arrêté du 16 janvier 2025 relatif aux indemnités des membres des conseils d'administration et de surveillance des organismes mentionnés aux deuxième à quatrième alinéas de l'article L. 411-2 du code de la construction et de l'habitation, publié au JORF du 2 février 2025

¹⁵ Consulter :

<https://www.foph.fr/oph/Actualites/Un+Office+public+de+l%E2%80%99habitat%2C+EPIC+local%2C+peut-il+se+contenter+d%E2%80%99une+publication+par+voie+d%C3%A9mat%C3%A9rialis%C3%A9e+de+ses+actes+afin+qu%E2%80%99ils+soient+ex%C3%A9cutoires+%3F>

Régime fiscal des indemnités et remboursements

Attention, l'administration fiscale et le juge n'ont jamais eu à se prononcer sur ce sujet pour les administrateurs des OPH.

Est-ce que ces indemnités et remboursements sont imposables à l'impôt sur le revenu ? Si oui l'impôt est-il prélevé à la source ?

1. Imposition des indemnités pour perte de revenus

L'administration fiscale précise que : « *Les vacations ou indemnités pour perte de gain ou de salaire et les indemnités pour préparation de réunion constituent, pour les bénéficiaires, un élément de leur revenu, entrant dans les prévisions de l'article 79 du CGI, et sont taxables comme un salaire.* » (§ 300 de son BOI-RSA-CHAMP-10-30-20-20140306).

Les indemnités pour pertes de revenus sont fiscalement considérées comme un salaire.

Ces indemnités sont donc concernées par le prélèvement à la source.

Ce prélèvement est effectué par l'employeur lors du paiement des indemnités.

2. Imposition des indemnités de déplacement et des remboursements de frais de déplacement

➤ Remboursement des frais de transport sur justificatifs

Les remboursements de frais engagés et justifiés ne sont pas imposés à l'impôt sur le revenu (article 81, 1° du CGI).

➤ Indemnité forfaitaire de déplacement

Un débat existe quant à la soumission de cette indemnité forfaitaire à l'impôt sur le revenu. A ce jour, la pratique a tendance à la considérer comme non soumise.

Régime social des indemnités et remboursements de frais

Les administrateurs d'un OPH n'étant ni salariés, ni assimilés salariés, les sommes qu'ils perçoivent au titre de l'exercice de leur mandat ne peuvent être qualifiées de salaire. Elles ne sont donc pas assujetties à cotisations sociales.

Néanmoins, au cas particulier des administrateurs qui disposent d'un mandat de représentant du personnel au sein de l'OPH, les sommes reçues ne doivent pas rémunérer une fonction exercée au titre de leur contrat de travail. En effet, à défaut, une Urssaf serait susceptible de les réintégrer dans l'assiette des cotisations sociales.

1. Traitement social des indemnités pour perte de revenus

Au regard des éléments susvisés et du principe de gratuité des fonctions d'administrateurs, l'indemnité forfaitaire versée pour compenser la diminution des revenus ou l'augmentation des charges de l'intéressé lui confère un traitement social particulier. Certes, ces sommes ne peuvent être qualifiées de salaire, en l'absence de lien de subordination entre l'administrateur et l'OPH. En conséquence, les sommes perçues

n'entrent pas dans l'assiette des cotisations de sécurité sociale, ni même ne peuvent être soumises au forfait social, mais elles peuvent tout de même être soumises à CSG et CRDS.¹⁶

2. Traitement social des indemnités de déplacement et des remboursements des frais de transport

Sur ce type de versements par l'OPH, il est à noter qu'il existe une jurisprudence constante depuis 1999. Ainsi, la Cour de Cassation a rendu le 14 octobre 1999 un arrêt (OPAC du Jura c/URSSAF du Jura) a considéré que « *les indemnités forfaitaires de déplacement et le remboursement des frais de déplacement versés aux administrateurs des offices doivent être exclus de l'assiette des cotisations de sécurité sociale* » au motif que « *les administrateurs ne peuvent être révoqués par l'Office public de sorte qu'il n'existe entre eux aucun lien de subordination et que les indemnités litigieuses ne peuvent avoir le caractère d'un salaire* ».

Cet arrêt écarte la qualification de salaire de ces sommes versées par un office aux administrateurs, y compris pour l'indemnité et le remboursement des frais occasionnés pour le déplacement. Ici, l'absence de lien de subordination entre les membres du conseil d'administration et l'OPH permet à la Haute juridiction de considérer que les frais de déplacements ne peuvent pas « a priori » revêtir la nature de frais professionnels puisqu'il ne s'agit pas de charges inhérentes à une activité salariée.

Par conséquent, à défaut d'une règle spécifique, la participation / prise en charge des frais de déplacement des administrateurs des OPH, versés tant sous la forme d'une indemnité forfaitaire que sur la base des frais réels (au réel ou en application du barème kilométrique des personnels civils de l'Etat en cas d'utilisation du véhicule personnel), n'entrent ni dans l'assiette de la CSG-CRDS, ni dans celle du forfait social.

¹⁶ Au sens de l'article L. 242-1 et par renvoi aux articles L. 311-3 et L. 136-1-1 du code de la sécurité sociale. (Contribution Sociale Généralisée et Contribution au Remboursement de la Dette Sociale)