



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES ET SA RÉPONSE

GROUPEMENT D'INTÉRÊT ÉCONOMIQUE LA VILLE AUTREMENT (Métropole de Lyon)

Exercices 2018 et suivants

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés,
a été délibéré par la chambre le 30 août 2022.

AVANT-PROPOS

La chambre a procédé à un contrôle des comptes et de la gestion du groupement d'intérêt économique (GIE) La Ville Autrement (LVA), ciblé sur sa gouvernance, à compter de 2018, dans le prolongement du contrôle des comptes et de la gestion de l'office public de l'habitat (OPH) Est Métropole Habitat (EMH) qui est le principal membre du groupement. Il a permis de compléter les informations figurant dans le rapport de la chambre sur EMH concernant l'évolution des relations entre les deux organismes dans le domaine de la gouvernance.

Ce contrôle a été engagé par lettre du 17 février 2022 adressé à M. Philippe Brosset, président, représentant légal du groupement du GIE LVA depuis le 20 février 2019. Son précédent représentant légal qui était alors le représentant permanent du groupement, M. Cédric Van Styvendael, a été informé de l'engagement du contrôle à la même date.

L'entretien préalable prévu par l'article L. 243-1 al. 1 du code des juridictions financières, s'est tenu le 4 avril 2022, avec M. Brosset et le 5 avril 2022 avec M. Van Styvendael.

Le rapport d'observations provisoires, délibéré le 15 avril 2022, a été transmis en date du 1^{er} juin 2022 à M. Philippe Brosset et à Cédric Van Styvendael.

Après avoir examiné les réponses écrites, la chambre, lors de sa séance du 30 août 2022, a arrêté les observations définitives arrêtées ci-après.

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE	3
1 LA PRÉSENTATION DU GIE LA VILLE AUTREMENT	5
2 LE CHANGEMENT DE GOUVERNANCE.....	6
2.1 Le changement des statuts en février 2019	6
2.2 Les conditions de nomination du nouveau directeur général.....	8
2.2.1 La question de l'éligibilité aux élections municipales.....	8
2.2.2 Le contrat de travail signé par le premier DG.....	9
2.3 Les conditions de rémunération et de départ du premier DG	9
3 LE PREMIER EXERCICE DE LA FONCTION DE DIRECTEUR GÉNÉRAL	11
3.1 Le nombre de jours de congés	11
3.2 L'élaboration du projet stratégique	12
4 LA SUSPENSION DE LA SÉPARATION DES FONCTIONS DE DIRECTEUR GÉNÉRAL DU GIE LVA ET D'EMH.....	13
4.1 Le retour à une direction générale identique pour le GIE LVA et EMH.....	13
4.2 Le recrutement très récent d'un nouveau directeur général à temps plein	13

SYNTHÈSE

La chambre a procédé à un contrôle des comptes et de la gestion ciblé portant sur l'évolution de la gouvernance du groupement d'intérêt économique (GIE) « La ville Autrement » (LVA), en complément du contrôle des comptes et de la gestion de l'office public de l'habitat (OPH) Est métropole Habitat (EMH).

Ce GIE, dont EMH est le principal membre, constitue un groupement original réunissant des partenaires de natures diverses (OPH, associations,...) œuvrant dans le domaine du logement. S'il permet des synergies indéniables entre ses membres, et plus particulièrement en faveur du logement des plus démunis, le GIE intervient de manière très prépondérante pour EMH.

Le précédent directeur général (DG) d'EMH a été le représentant permanent non rémunéré du GIE, avant d'en devenir le DG le 1^{er} mars 2019, toujours sans percevoir de rémunération dans le cadre d'une convention de mise à disposition à temps partiel par EMH. Il a ensuite été nommé DG salarié du groupement sur la base d'un contrat de travail à temps plein signé le 1^{er} juillet 2019, après avoir quitté sa fonction de DG de l'office. Il a quitté ses fonctions le 31 août 2020 pour devenir maire de Villeurbanne et président d'EMH.

Sa nomination au poste de DG du GIE LVA a requis en février 2019 une modification des statuts en assemblée générale extraordinaire qui a consisté à remplacer le représentant permanent du GIE par un président (non issu d'EMH) assisté d'un DG. Dans les faits, cette modification statutaire n'a rien changé aux modalités pratiques de gouvernance, la direction générale du groupement ayant continué à être assurée comme elle l'était auparavant.

La signature du contrat de travail du DG intervenue le 1^{er} juillet 2019 n'a pas été avalisée formellement et en toute transparence par le conseil d'administration du GIE comme le prévoit la loi et le règlement intérieur du groupement. Par ailleurs, dès lors qu'il n'a pas porté sur des fonctions techniques mais sur une fonction de DG, le cumul de ce contrat de travail (générateur des droits sociaux attachés au statut de salarié) avec le mandat social de DG apparaît entaché d'irrégularité.

Le premier mandat de DG salarié du GIE couvrant la période de juillet 2019 à août 2020, a été par ailleurs marqué par la prise de congés conséquents (mais réguliers car issus notamment des droits acquis à congés transférés d'EMH) afin de permettre au titulaire de la fonction de concilier son activité professionnelle et sa campagne électorale. Dans ces conditions, l'intérêt de recourir aux services d'un DG rémunéré et à temps plein, n'apparaît pas justifié et efficient pour le GIE pour cette période. Pendant les 13 mois où l'intéressé est resté en fonction, certes marqués par le début de la crise sanitaire, la définition d'orientations stratégiques dont il avait la responsabilité, n'a pu être réalisée dans les délais impartis.

Sans disconvenir de la montée en puissance du GIE depuis sa création, le recours à un DG à temps plein sur la période considérée n'apparaît pas davantage indispensable, à l'aune de l'évolution du nombre de salariés à diriger. A l'issue du départ du GIE de M. Van Styvendael, les fonctions de DG du GIE LVA ont d'ailleurs été de nouveau exercées sans rémunération ad hoc par la personne occupant l'emploi de DG d'EMH. A l'achèvement du contrôle de la chambre, le GIE a toutefois fait état du recrutement d'un nouveau DG à temps plein distinct d'EMH et ce poste a été depuis lors pourvu. Compte tenu du fait que le GIE intervient de manière prépondérante pour EMH, cette décision suppose, pour être pleinement justifiée sur le plan de l'efficacité, de réelles perspectives de développement du GIE avec une montée en puissance des partenaires de l'office au sein du groupement.

1 LA PRÉSENTATION DU GIE LA VILLE AUTREMENT

Le GIE LVA a été constitué en 2004 entre les anciens offices HLM de Saint-Priest (Porte des Alpes Habitat) et de Villeurbanne qui ont fusionné le 1^{er} janvier 2014 pour devenir EMH¹. Outre ce dernier, il comprend aujourd'hui la société anonyme coopérative de production d'habitations à loyer modéré Rhône Saône Habitat (RSH, devenue membre en 2011), l'association ALYNEA (devenue membre en 2013) et la fondation ARALIS (devenue membre en 2013) qui accompagnent et hébergent un public en situation de précarité, ainsi que la Société Villeurbannaise d'Urbanisme (devenue membre fin 2019), qui est une société anonyme d'économie mixte intervenant notamment dans la construction, l'aménagement, la gestion et location d'immeubles à usage d'habitation ou commercial, notamment sur le site des Gratte-ciel de Villeurbanne.

Le GIE LVA exerce notamment pour ses membres des fonctions de prospection foncière, de vente (exclusivement pour EMH²), de renouvellement urbain (uniquement pour EMH), d'aménagement et de mobilité résidentielle³, en lien pour cette fonction avec les deux associations précitées. Ce dernier intervient à 75 % au profit de l'OPH au regard de la contribution financière de l'office. Le GIE emploie une vingtaine de salariés tous localisés au siège d'EMH⁴. L'organigramme du GIE fait l'objet de l'annexe jointe.

Bien que doté de la personnalité morale, le GIE n'engage jamais en pratique sa responsabilité juridique envers les tiers⁵.

Mme Céline Reynaud, par ailleurs directrice générale d'EMH, était lors du contrôle de la chambre, la directrice générale du GIE. Elle a succédé à M. Cédric Van Styvendaël qui a quitté ses fonctions de directeur général (DG) à temps plein rémunéré du GIE à la suite de son élection à la fonction de maire de Villeurbanne le 4 juillet 2020. Il est ensuite devenu président d'EMH le 25 septembre 2020 en remplacement de M. Jean Paul BRET, précédent maire de Villeurbanne. M. Van Styvendaël avait en effet présenté en septembre 2019 son investiture à la candidature d'un parti politique pour les élections municipales de Villeurbanne.

Ce dernier exerçait les fonctions de DG salarié depuis le 1^{er} juillet 2019 à la suite d'un changement du mode de gouvernance du groupement et après avoir quitté sa fonction de DG d'EMH. Il avait occupé précédemment des fonctions non rémunérées de DG du GIE à compter du 1^{er} mars 2019 (mis à disposition par EMH), après en avoir été le représentant permanent et seul représentant légal non rémunéré, depuis 2014.

¹ À l'origine, les deux ex offices de Saint-Priest et de Villeurbanne avaient mis en commun leurs fonctions de vente et de renouvellement urbain avant l'arrivée de nouveaux membres et la diversification de l'activité du GIE.

² RSH ne faisant que de l'accession à la propriété.

³ Relogement dans le cadre des opérations de rénovation urbaine, recherche de solutions de logements pérennes pour les personnes en situation de précarité qui sont suivies par les associations membres du GIE, occupation intercalaire d'immeubles voués à la démolition ou en attente de travaux...

⁴ Ceux-ci sont embauchés et rémunérés directement par le GIE. Le fonctionnement courant (support informatique, comptable, logistique, gestion des ressources humaines...) du GIE est assuré par EMH.

⁵ Ses membres s'engagent chacun en ce qui les concerne dans les opérations du GIE, les membres du GIE pouvant aussi créer des sociétés ad hoc lors des opérations d'aménagement (cas de l'opération « l'autre Soie »).

2 LE CHANGEMENT DE GOUVERNANCE

2.1 Le changement des statuts en février 2019

Par assemblée générale extraordinaire (AGE) du 20 février 2019 et conseil d'administration (CA) du même jour, le GIE a procédé à une modification de ses statuts consistant à supprimer la fonction de représentant permanent⁶ exercée jusqu'alors par M. Van Styvendael, et à nommer un président, ainsi qu'un DG pour assister ce dernier.

Cette modification des statuts a de fait constitué une première étape qui a permis au GIE de recruter M. Van Styvendael d'abord comme DG non rémunéré le 1^{er} mars 2019, avant la signature d'un contrat de travail, le 1^{er} juillet 2019, lui permettant d'exercer les fonctions de DG salarié du GIE.

Celui-ci a expliqué l'existence d'une période transitoire de DG sans contrat de travail par le fait qu'il lui avait fallu le temps d'organiser sa succession au sein d'EMH avec Mme Céline Reynaud et ainsi s'assurer que tous les membres du CA d'EMH étaient d'accord pour qu'il n'y ait pas de recrutement externe.

Cette évolution des statuts n'est pas motivée au procès-verbal de l'assemblée générale.

Elle a été précédée d'études préalables fin 2018 sollicitées par le DG du GIE qui ont notamment porté sur l'organisation du transfert de son contrat de travail et de ses mandats sociaux entre EMH et le GIE, le risque de cumul entre un mandat social et un mandat rémunéré, ainsi que sur les modalités d'une convention de mise à disposition en tant que directeur général non rémunéré. Les études réalisées fin 2018, ont représenté un coût de 10 350 € TTC, pris en charge par le GIE.

Selon l'ancien DG du GIE, la modification des statuts a été souhaitée par plusieurs membres du groupement dès 2016, le contrôleur de gestion de celui-ci en ayant aussi souligné la nécessité depuis 2017. D'après lui, le président de l'association ARALIS était favorable dès 2018 à une évolution de la gouvernance dans le sens d'un rééquilibrage entre ses membres compte tenu du poids prépondérant d'EMH.

Sur ce plan, la modification opérée a certes contribué à un rééquilibrage apparent de la gouvernance du fait de la désignation d'un président extérieur à l'office pour deux ans⁷. M. Philippe Brosset, nommé dans ces fonctions et dont le mandat a été renouvelé, est en effet le président de Rhône Saône Habitat.

Elle n'apparaît pas toutefois avoir changé fondamentalement la pratique de la gouvernance au sein du GIE.

⁶ L'article L. 251-11 du code de commerce dispose que le groupement (GIE) est administré par une ou plusieurs personnes et qu'une personne morale peut être nommée administrateur du groupement sous réserve qu'elle désigne un représentant permanent, qui encourt les mêmes responsabilités civiles et pénales que s'il était administrateur en son nom propre.

⁷ Avant la modification des statuts, le président avait pour fonction de présider le conseil d'administration après désignation en début de séance.

D'après l'article 12 des statuts actuels, le président⁸ et le directeur⁹ disposent chacun « de pouvoirs les plus étendus ». En particulier, l'article 13 précise que le « *le directeur général dispose des mêmes pouvoirs que le président, sous réserve des limitations éventuellement fixées par la décision de nomination ou par une décision ultérieure du conseil d'administration. Il doit rendre compte au président semestriellement et en tant que de besoins, à tout moment, par tous moyens, des missions exécutées dans le cadre de son mandat* ».

En réalité, en l'absence de toute limitation de pouvoirs telle qu'évoquée par les statuts, le DG a été en mesure d'assurer le fonctionnement général du groupement comme le faisait avant lui le représentant permanent du GIE.

En ce qui concerne le président¹⁰, ce dernier n'a pas organisé le recrutement des employés, ni n'a soumis l'embauche et le licenciement de ceux-ci au CA comme le prévoit le règlement intérieur. Si le CA a pu approuver des budgets qui intègrent les conséquences des embauches et licenciements, il ne les a pas validés formellement. Le président ne lui a pas rendu formellement compte de son activité, si ce n'est à travers des extraits de rapports d'activité à caractère général.

Surtout, le président devait présider en application de l'article 4 du règlement intérieur, un comité de coordination censé mettre en œuvre selon cet article, la politique et les orientations générales déterminées par le CA et l'assemblée générale. Or, c'est le directeur général et non le président qui a présidé le comité de direction (CODIR) du GIE, lequel a de fait remplacé le comité de coordination.

Le rôle du CA apparaît par ailleurs formel.

Le contrôleur de gestion du GIE chargé de l'analyse de sa gouvernance, a corroboré ces constats dans son rapport de novembre 2019 pour l'assemblée générale extraordinaire de décembre 2019, concluant que : « (...) *Le comité de direction reste l'organe essentiel de pilotage du GIE, le conseil d'administration étant plus formel dans ses échanges tel que nous avons pu l'observer. A ce titre, l'élection d'un président du GIE n'a pas fondamentalement changé la donne. Les contacts semblent très bons entre le président et le directeur général, et la confiance reste bien établie entre le CA et le CODIR. La fonction présidentielle du GIE reste sans doute à étoffer, ce qui nécessite encore un peu de temps dans la mesure où les leaderships respectifs du DG et du CODIR restent importants. Il est à noter par exemple que le processus de réflexion stratégique en cours est piloté par le DG, sans implication spécifique en amont du Président voire du Conseil d'administration à notre connaissance (...)* ».

⁸ Le président du groupement, désigné pour une durée de deux ans, est « *investi des pouvoirs les plus étendus* » pour assurer le fonctionnement général du groupement et engage le groupement dans les conditions fixées par le règlement intérieur. Il exerce sa fonction à titre gratuit.

⁹ Le conseil d'administration peut désigner à tout moment un directeur général (article 13 des statuts) parmi les administrateurs, chargé d'assister le président.

¹⁰ Selon l'article 4 du règlement intérieur, le président assure le fonctionnement régulier du groupement conformément aux statuts et au présent règlement intérieur. Il signe tous les actes, délibérations ou conventions, représente le groupement en justice et dans les actes de la vie civile. Il organise le recrutement de ses employés et soumet l'embauche et le licenciement de tout employé à l'approbation du CA.

2.2 Les conditions de nomination du nouveau directeur général

2.2.1 La question de l'éligibilité aux élections municipales

Lors de l'instruction, l'actuel maire de Villeurbanne a indiqué qu'il était conscient du risque d'inéligibilité à la fonction de maire auquel il se serait exposé s'il était resté directeur d'EMH¹¹. Il a tenu à expliquer par ailleurs qu'il avait depuis longtemps un projet d'évolution professionnelle et qu'il songeait en même temps depuis 2018 à une carrière politique, le poste de DG au GIE lui ayant permis de concilier ses deux aspirations.

Effectivement, en application de l'article L. 231 du code électoral¹², M. Van Styvendael aurait été formellement inéligible s'il avait continué à occuper les fonctions de DG d'EMH, cet article rendant, entre autres, inéligible les agents ayant exercé depuis moins de six mois une fonction au sein d'un établissement public relevant d'un établissement public intercommunal (EPCI). L'OPH est un établissement public rattaché à la métropole de Lyon, la commune de Villeurbanne se situant dans son ressort. Si la métropole de Lyon ne constitue pas un EPCI mais une collectivité à statut particulier, il apparaît peu plausible que le législateur ait souhaité l'exclure du champ de l'article précité. En outre, la métropole de Lyon exerce en application de l'article L. 3611-3 du code général des collectivités territoriales les compétences d'un département sur son ressort, lequel est dûment visé par le code électoral.

Si par ailleurs le juge de l'élection a déjà reconnu que les dispositions du 8° de l'article L. 231 du code électoral s'étendent aux établissements communs à plusieurs collectivités, il a aussi fait valoir qu'elles étaient d'interprétation stricte¹³. Au cas d'espèce, le GIE ne répond pas à la qualification juridique d'établissement public et il ne fait pas non plus partie des organismes visés par l'article L. 231 du code électoral. Le juge de l'élection examine par ailleurs les fonctions réellement exercées sans s'arrêter aux fonctions affichées¹⁴. Au cas d'espèce, après avoir été nommé DG du GIE, l'actuel maire de Villeurbanne n'a plus exercé de fait les fonctions de DG de l'OPH, ni aucune autre fonction au sein de l'office dans les six mois précédant les élections. Il était donc éligible aux élections municipales en tant que directeur du GIE.

¹¹ Étant précisé que M. Van Styvendael est aussi vice-président à la culture de la métropole de Lyon.

¹² Cet article disposait que : *ne peuvent être élus conseillers municipaux dans les communes situées dans le ressort où ils exercent ou ont exercé leurs fonctions depuis moins de six mois :*

(...)8°) « Les personnes exerçant, au sein du conseil régional, du conseil départemental, de la collectivité de Corse, de la collectivité de Guyane ou de Martinique, d'un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre ou de leurs établissements publics, les fonctions de directeur général adjoint des services, directeur des services, directeur adjoint des services ou chef de service, ainsi que les fonctions de directeur de cabinet, directeur adjoint de cabinet ou chef de cabinet en ayant reçu délégation de signature du président, du président de l'assemblée ou de président du conseil exécutif ».

¹³ Conseil d'État, section du contentieux, 4 février 2015, n° 383 019.

¹⁴ Il appartient au juge de l'élection saisi d'un grief relatif à l'inéligibilité d'un candidat à une élection municipale, de rechercher, lorsque le poste que l'intéressé occupe au sein d'une collectivité territoriale n'est pas mentionnée au 8) de l'article 231 du code électoral de rechercher si la réalité des fonctions exercées ne confère pas à leur titulaire des responsabilités équivalentes à celles qui sont exercées par les personnes mentionnées à ces dispositions (CE, 10 juin 2021 n° 448 172).

2.2.2 Le contrat de travail signé par le premier DG

Le contrat de travail à durée indéterminée, signé par le DG du GIE et son président, n'a pas été formellement avalisé par le CA contrairement à ce que prévoit le règlement intérieur et l'article L. 225-53 du code de commerce¹⁵. L'approbation par le CA du 27 juin 2019¹⁶ d'un budget modificatif incluant la rémunération de l'intéressé n'était pas de nature à exonérer ce dernier de cette formalité.

Il résulte par ailleurs des articles L. 1221-1 et suivants du code du travail que le contrat de travail suppose un engagement à travailler pour le compte et sous la subordination d'autrui moyennant rémunération. Le cumul entre un mandat social et un contrat de travail n'est recevable que si le contrat correspond à un emploi dans lequel l'intéressé assume des fonctions techniques distinctes de celles exercées au titre de son mandat social et au terme duquel il est soumis à un lien de subordination¹⁷. La possibilité de cumuler les fonctions de salarié, ouvrant les droits sociaux liés à ce statut et de mandataire social, est néanmoins rarement reconnue par le juge dans les petites sociétés (comme le GIE), les conditions susmentionnées étant plus difficiles à réunir. Au cas d'espèce, les fonctions confiées à M. Van Styvendael en vertu de son contrat de travail correspondent à celles d'un mandataire social. Il n'exerce pas de fonctions techniques et n'est soumis en pratique à aucun lien de subordination tel que prévu par la Cour de cassation, à savoir « *l'exécution d'un travail sous l'autorité d'un employeur qui a le pouvoir de donner des ordres et des directives, d'en contrôler l'exécution et de sanctionner les manquements de son subordonné* ».

2.3 Les conditions de rémunération et de départ du premier DG

Les dépenses afférentes à la fonction de DG du GIE LVA ont été examinées depuis 2018. Leur examen n'a pas mis en évidence de dérive particulière si ce n'est pour le premier occupant de ces fonctions, l'achat par le biais de la carte d'entreprise d'un téléphone iPhone pour un montant de 1 429 € en date du 11 octobre 2019 qui tout comme un ordinateur iPad appartenant au groupement, n'a été remis au GIE que pendant le contrôle de la chambre, soit environ deux ans après le départ de l'intéressé.

L'indemnité de rupture signée le 21 juillet 2020 suite à l'élection de M. Van Styvendael en tant que maire de Villeurbanne, s'est élevée à 50 000 € net, soit l'équivalent de sept mois de salaires nets¹⁸. L'ancien DG du GIE a indiqué lors de l'instruction qu'il aurait préféré une suspension de son contrat de travail avec droit à réintégration à l'issue de son mandat politique, laquelle réintégration aurait été possible en application de l'article L. 2123-29 du CGCT¹⁹. Il semble toutefois comme celui-ci l'a précisé que cette solution n'ait pas eu l'aval du président du GIE dans la mesure où elle aurait rendu difficile le recrutement d'un nouveau DG sur une période transitoire et qu'un licenciement aurait été potentiellement onéreux à la suite de la réintégration de l'intéressé à l'issue de son mandat électoral.

¹⁵ Cet article dispose que le conseil d'administration détermine la rémunération du directeur général et des directeurs généraux délégués.

¹⁶ La future rémunération de M. Van Styvendael y est évoquée.

¹⁷ Cour de cassation, chambre sociale, 19 février 1986.

¹⁸ Hors treizième mois et intéressement.

¹⁹ Découlant de l'article L. 3142-83 du code du travail.

Le contrat de rupture conventionnelle a été signé par le président du GIE qui a sollicité l'autorisation du CA en séance du 8 juillet 2021 après avoir soumis à celui-ci la lecture d'une lettre (en date du même jour) qu'il a rédigé à l'intention de M. Van Styvendael²⁰ lui proposant d'engager une négociation en vue d'une rupture conventionnelle. Il ressort de la lecture des procès-verbaux du CA que ce dernier ne semble pas avoir été informé du montant de l'indemnité de rupture conventionnelle qui a été négociée par son président.

Le contrat de travail du DG du GIE résulte du transfert de son précédent contrat de travail d'EMH vers le groupement ce qui lui a permis de conserver les droits acquis liés à son ancienneté de directeur en termes de rémunération, mais également de congés et d'indemnisation en cas de licenciement. De ce fait, l'ancien DG du GIE s'est trouvé en position favorable pour négocier sa rupture conventionnelle dans la mesure où l'article 7 de son contrat de travail lui permettait en cas de licenciement de prendre en compte l'ancienneté acquise auprès EMH et de bénéficier des modalités d'indemnisation d'un directeur d'OPH, soit une indemnité s'élevant à deux mois de salaires par année d'ancienneté acquise au sein d'EMH et du GIE, dans la limite d'un montant équivalent à 24 mois de salaires. Cette clause est calquée sur les modalités d'indemnisation des directeurs généraux d'OPH²¹.

Selon la méthode de calcul contractuelle de l'indemnité due en cas de licenciement, et pour un salaire moyen mensuel brut de 10 124 €, celle-ci aurait pu s'élever à 231 k€ (soit l'équivalent de deux années de salaires).

M. Van Styvendael a perçu une indemnité de rupture conventionnelle moindre qu'en cas de licenciement mais plus importante que l'indemnité légale prévue par les dispositions de l'article R. 1234-2 du code du travail²² ou l'indemnité conventionnelle qui résulte du rattachement du GIE à la convention collective des OPH.

Tableau n° 1 : Hypothèses relatives à l'indemnisation d'un licenciement ou d'une rupture conventionnelle

Modalités de calcul de l'indemnité	Hypothèse d'un licenciement Contrat de travail - Article R. 421-20-4 CCH		Hypothèse d'une rupture conventionnelle Indemnité légale - Article R. 1234-2 code du travail		Hypothèse d'une rupture conventionnelle Indemnité conventionnelle – CCN OPH Partie VI article 4 ²³		Indemnité de rupture conventionnelle effectivement perçue
	ancienneté EMH conservée	ancienneté GIE uniquement	ancienneté EMH conservée	ancienneté GIE uniquement	ancienneté EMH conservée	ancienneté GIE uniquement	
Montant de l'indemnité	231 242	23 691	30 092	2 952	87 703	8 858	50 000 € net

Source : estimation CRC.

La rupture conventionnelle a été précédée d'une étude d'un cabinet conseil privé qui avait estimé qu'une indemnité raisonnable aurait été de 19 000 € bruts, considérant que l'ancien

²⁰ Qui fait suite à un courrier de M. Van Styvendael du 5 juillet précédant demandant, suite à son élection à la mairie de Villeurbanne, à pouvoir bénéficier de la suspension de son contrat de travail conformément aux articles L. 2123-9 du CGCT et L. 3142-83 du code du travail.

²¹ Article R. 421-20-4 du CCH.

²² 1/4 de mois de salaire par année d'ancienneté jusqu'à 10 ans, auxquels on ajoute 1/3 de mois de salaire par année d'ancienneté après 10 ans.

²³ Convention collective des OPH – d'application volontaire par le GIE LVA.

DG du GIE avait initialement souhaité conserver son véhicule de fonctions (dont la valeur avoisine 20 000 €).

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La modification des statuts du GIE, qui n'a pas fait évoluer dans les faits la gouvernance du GIE, a constitué la première étape de la mise en place d'un DG salarié doté d'un contrat de travail. Celui-ci n'a pas été approuvé formellement et en toute transparence par le conseil d'administration du GIE. Son cumul avec le mandat social de directeur général apparaît potentiellement irrégulier.

A son départ, le directeur général du GIE a été en mesure de négocier une rupture conventionnelle avantageuse sur la base des dispositions applicables aux DG d'OPH en cas de licenciement.

3 LE PREMIER EXERCICE DE LA FONCTION DE DIRECTEUR GÉNÉRAL

3.1 Le nombre de jours de congés

La modification de statuts devait permettre au GIE de bénéficier des services d'un DG salarié à temps plein.

Toutefois, par l'effet du transfert de son contrat de travail d'EMH, le premier DG recruté a pu récupérer l'intégralité des congés qui avaient été accumulés sur son compte épargne temps (CET), au sein d'EMH²⁴.

En les cumulant avec ses droits à congés payés courants, ce dernier a pris un nombre de jours de congés conséquents (117 jours) entre le 1^{er} juillet 2019 et le 31 août 2020.

Ces congés se sont concentrés sur la période de janvier à août 2020 avec 76,5 jours cumulés dont 36,5 ont été posés sur les mois de juillet et août 2020, postérieurement au second tour des élections municipales et à la décision de rompre le contrat de travail²⁵.

Le nombre de jours de congés pris au titre du CET, alimenté par les congés payés, a été de 34 en 2020, soit 10 jours de plus que le maximum de jours autorisés sur le compte selon l'accord d'entreprise en vigueur.

²⁴ Le CET congés payés de celui-ci avait été alimenté de 19,5 jours en 2018 et de 10 jours de congés en 2019. Le GIE LVA appliquant, de façon volontaire, le même accord sur le temps de travail que celui d'EMH, M. Van Styvendael a ainsi bénéficié des mêmes droits à congés que ceux appliqués au sein d'EMH ainsi que d'un report de ses droits acquis au 30/06/2019 sur la base des dispositions de son contrat de travail au GIE. Les droits à congés applicables au sein du GIE sont de 44 jours pour une année complète.

²⁵ Aucun jour de congé n'ayant été posé durant la période de confinement (18 mars – 11 mai 2022).

Tableau n° 2 : Congés du directeur général

	Deuxième semestre 2019	2020
<i>Congés payés N-1²⁶ (CP)</i>	5	8
<i>Congés payés N</i>	9	21,5
<i>Réduction Temps de Travail (RTT)</i>	6	6
<i>Compte épargne Temps RTT</i>	14,5	6
<i>Compte Epargne Temps CP</i>	0	34
<i>Congés ancienneté</i>	1	1
<i>Congés de fractionnement</i>	2	0
<i>TOTAL jours de congés pris</i>	37,5	76,5

Source : DRH

A la date de son départ au 31 août 2020, le DG du GIE avait soldé son reliquat de congés²⁷.

Les jours de congés pris l'ont été conformément à la loi, dans le cadre de sa campagne électorale et de sa prise de fonction de maire.

3.2 L'élaboration du projet stratégique

La démarche de réflexion stratégique qui était attendue du DG nommé entre autres pour cela, si elle a donné lieu à de nombreux échanges au sein du GIE animés par le DG, n'a pu aboutir. M. Van Styvendaël a indiqué avoir souhaité définir une stratégie pour l'été 2020 qu'il n'a pu finaliser notamment du fait de la crise sanitaire (impliquant, en relation avec les services de l'Etat, l'hébergement de personnes sans abri).

Il revenait à sa successeuse, Mme Reynaud, de finaliser la démarche engagée qui devait être présentée au CA en juin 2022. Un état d'avancement du projet stratégique avait été présenté au CA du GIE en juin 2021 dans cette perspective.

Le président du GIE a fait état de l'élaboration de ce plan stratégique, sans produire ledit plan à l'appui de sa réponse. Son élaboration a conduit selon lui à allonger d'une année le mandat de Mme REYNAUD.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Le mandat du premier directeur général du GIE a été marqué par l'importance des congés qu'il a pris au cours du premier semestre 2020 pour les nécessités de sa campagne électorale, ce qui rétrospectivement questionne la nécessité d'un DG à temps plein sur la période considérée. Malgré les travaux réalisés, la réflexion en vue de la définition d'orientations stratégiques pour le GIE n'a pu être menée à bien dans le délai prévu.

²⁶ L'accord d'aménagement du temps de travail prévoit, en son article 18.1, que « Les congés annuels peuvent être reportés après le 31 décembre, dans la limite de 8 jours, ils doivent cependant être soldés avant le 30 avril de l'année suivante. »

²⁷ Par conséquent, aucune indemnité de congés payés n'était due par le GIE.

4 LA SUSPENSION DE LA SÉPARATION DES FONCTIONS DE DIRECTEUR GÉNÉRAL DU GIE LVA ET D'EMH

4.1 Le retour à une direction générale identique pour le GIE LVA et EMH

A son départ en août 2020, le DG du GIE a été remplacé par la DG d'EMH qui depuis lors cumule les deux fonctions sans percevoir d'émoluments supplémentaires, aboutissant à un retour à la situation qui prévalait ex ante.

Il convient de préciser que celle-ci ne pouvait être rémunérée à ce titre comme d'ailleurs son prédécesseur lorsqu'il était à la tête d'EMH puisque la réglementation en vigueur interdit la possibilité de cumuler la fonction de direction générale d'un OPH avec une fonction qui serait rémunérée ou présenterait un caractère non accessoire²⁸.

La nouvelle DG du GIE, Mme Reynaud, a fait toutefois état du caractère transitoire de son mandat²⁹ en raison de l'incertitude concernant les contours de la future société de coordination (SAC) entre les différents OPH de la métropole de Lyon³⁰ et le contexte nouveau lié au renouvellement de l'exécutif des membres du GIE et de la métropole de Lyon.

A ces éléments s'ajoute la nécessité selon le président du GIE de finaliser les orientations stratégiques du GIE ce qui conduit à prolonger le mandat de Mme Reynaud.

4.2 Le recrutement très récent d'un nouveau directeur général à temps plein

Mme Reynaud a indiqué que le suivi des activités et des équipes du GIE nécessitait un DG à temps plein non issu d'EMH pour une plus grande indépendance du GIE et pour suivre les grands dossiers d'aménagement nécessitant un pilotage permanent dans le contexte d'un besoin d'accueil des réfugiés renforcé par les différentes crises. Cette dernière, tout comme le conseil d'administration du GIE du 16 décembre 2021, ont ainsi fait état de la nécessité « *de se mettre en recherche d'un futur DG du GIE à temps plein* ».

Pour justifier ce nouveau recrutement d'un directeur général à temps plein, M. Van Styvendael a fait valoir en ce qui le concerne que le groupement était désormais visible, que son action était appréciée et reconnue, qu'il s'était renforcé avec l'entrée de la Société villeurbannaise d'urbanisme (fin 2019) et que tous les projets de logements engagés avant la crise se concrétisent aujourd'hui. Il a mis aussi en avant l'intervention du GIE pendant la crise sanitaire. Il a toutefois admis que l'opération d'aménagement « *l'autre Soie* » était bien lancée avant son mandat.

²⁸ L'article L. 421-12-1 du code de la construction et de l'habitat dispose que « *un directeur général d'office peut occuper une fonction de direction, dès lors qu'elle n'est pas accessoire et ne donne lieu à aucune rémunération supplémentaire. Un tel cumul ne peut concerner qu'un organisme d'habitations à loyer modéré au sens de l'article L.411-2, une société d'économie mixte exerçant une activité de construction et de gestion de logements sociaux, ainsi que le cas échéant, d'aménagement ou un organisme mentionné à l'article L. 365-1* ».

²⁹ Ce que confirment le rapport du contrôleur de gestion du 24 juin 2020 et le procès-verbal du conseil d'administration du 8 juillet 2020.

³⁰ Cf. rapport de la chambre sur Est Métropole Habitat.

Il a convenu que l'effectif du GIE était resté stable pendant son mandat mais a fait valoir une montée en puissance de cet effectif juste avant. Celle-ci est intervenue pour l'essentiel nettement avant puisqu'il ressort du dernier contrôle de l'ANCOLS³¹ que fin 2016 le personnel employé par le GIE s'élevait déjà à 17 salariés alors qu'il n'en comptait que cinq en 2013.

Tableau n° 3 : Évolution des effectifs

	2018	2019	2020	2021	Évolution 2018-2021
<i>Equivalent Temps plein moyen sur l'année</i> ³²	18	20,1	19,7	20,4	+ 2,4 ETP

Source : tableaux des effectifs

Le président du GIE a précisé dans sa réponse aux observations provisoires qu'un nouveau DG avait été recruté en juin 2022, consécutivement à la finalisation du plan stratégique du groupement, pour une mise en place prévue au 1^{er} septembre 2022.

Il reste que le GIE intervient, en l'état des éléments rassemblés par la chambre au cours du contrôle, à 75 % pour EMH et que certaines fonctions (vente de logements, renouvellement urbain) concernent même exclusivement EMH, ce qui a expliqué le recours privilégié au cumul des fonctions de DG du GIE et d'EMH jusqu'à un passé récent.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

L'évolution des effectifs du GIE n'apparaît pas expliquer de façon convaincante sur la période considérée le recrutement d'un DG à temps plein rémunéré. L'intervention prépondérante du GIE en faveur d'EMH explique le recours, passé et actuel largement privilégié depuis la création du GIE et jusqu'à récemment au cumul des fonctions de DG du GIE LVA et d'EMH.

³¹ Agence national de contrôle du logement social.

³² Sont exclus de ce calcul : les contrats d'apprentissage, de professionnalisation, les salariés recrutés en CDD pour le remplacement d'un personnel absent.



Les publications de la chambre régionale des comptes
Auvergne-Rhône-Alpes
sont disponibles sur le site :

<https://www.ccomptes.fr/fr/crc-auvergne-rhone-alpes>

Chambre régionale des comptes Auvergne-Rhône-Alpes

124-126 boulevard Vivier Merle

CS 23624

69503 LYON Cedex 03

auvergnerhonealpes@crtc.ccomptes.fr