

Conseil d'Administration du 14 mai 2025
Délibération n° 1-CA-25.026

PROPOSITION DE LICENCIEMENT ECRITE ET MOTIVEE
DE MONSIEUR FREDERIC MIGNON, DIRECTEUR GENERAL DE 13 HABITAT

Considérant les termes du rapport n° 1 ci annexé

Considérant les faits rapportés ci-dessus ;

Considérant l'exigence de probité et de bonne gouvernance imposée à tout dirigeant d'un établissement public ;

Considérant le caractère gravement préjudiciable des agissements de Monsieur Frédéric MIGNON pour l'établissement ;

Considérant la nécessité de préserver l'intérêt général du logement social, la transparence de la gestion et la confiance dans les institutions publiques locales ;

Le Conseil d'administration, réuni en séance extraordinaire, **statuant à la majorité absolue**, après avoir examiné les éléments du dossier individuel de Monsieur Frédéric MIGNON, Directeur Général de 13 HABITAT, ainsi que la proposition motivée de licenciement présentée conformément à l'article R.421-20-4 du Code de la construction et de l'habitation,

Vu le Code de la construction et de l'habitation, notamment ses articles R. 421-18 et R. 421-20-4 relatifs aux compétences du Conseil d'administration et à la procédure de révocation du Directeur Général d'un Office Public de l'Habitat ;

Vu le rapport circonstancié présenté en séance et la proposition de licenciement écrite et motivée de la Présidente ;

Constate que :

- Ces faits constituent des **manquements d'une gravité exceptionnelle** aux obligations statutaires et légales de probité, de diligence et de loyauté exigées de tout dirigeant public ;
- Ils sont susceptibles de constituer des infractions pénales, notamment :
 - **Détournement de fonds publics** (article 432-15 du Code pénal) ;
 - **Prise illégale d'intérêts** (article 432-12 du Code pénal) ;
- Ils portent atteinte de manière irréversible au **respect de l'intérêt général** et à la **continuité du service public**.

En conséquence,

Le Conseil d'Administration,

Après en avoir délibéré,

**Avec 21 voix Pour
1 abstention**

1. **APPROUVE la proposition de licenciement pour faute grave** de Monsieur Frédéric MIGNON, Directeur Général de l'Office ;
2. **PRONONCE en conséquence, le licenciement pour faute grave de Monsieur Frédéric MIGNON avec effet immédiat**, emportant la privation du versement de l'indemnité de licenciement de l'indemnité compensatrice de préavis ;
3. **CONSTATE la rupture définitive du contrat de travail de Monsieur Frédéric MIGNON actée** à la date de la présente délibération, en raison de la gravité des manquements commis ;
4. **CONSTATE** que la confirmation de la faute grave permet légalement d'exclure le maintien du salaire pendant la période de mise à pied à titre conservatoire en application des règles en vigueur.
5. **MANDATE la Présidente de l'Office pour notifier la présente décision à l'intéressé** et pour engager, en tant que de besoin, l'ensemble des diligences nécessaires à sa mise en œuvre effective ;
6. **INFORME sans délai l'autorité de tutelle de la présente décision**, en application des règles de contrôle de légalité applicables aux Offices Publics de l'Habitat ;

Extrait certifié conforme,

Marseille, le 14 mai 2025

Le Directeur Général par Intérim

Didier PAPACALODOUCA

Le Directeur Général par intérim certifie le caractère exécutoire de la présente délibération dûment publiée au procès-verbal des séances du Conseil d'Administration et transmise à M. le Préfet qui l'a réceptionnée à la date mentionnée en marge.

Le Directeur Général par Intérim

Didier PAPACALODOUCA

RAPPORT N° 1

CONSEIL D'ADMINISTRATION DU 14 MAI 2025

PROPOSITION DE LICENCIEMENT ECRITE ET MOTIVEE DE MONSIEUR FREDERIC MIGNON, DIRECTEUR GENERAL DE 13 HABITAT

I. RAPPEL DE LA PROCEDURE SUIVIE

Le Conseil d'Administration rappelle que :

- En date du 26 mars 2025, réuni en séance exceptionnelle, il a décidé à la majorité absolue de prononcer la **mise à pied conservatoire** de Monsieur Frédéric Mignon, Directeur Général, au regard de faits d'une particulière gravité, affectant le bon fonctionnement et l'intégrité de l'établissement justifiant la mise en œuvre d'une procédure de licenciement ;
- Cette décision a été **notifiée par voie d'huissier** le même jour à l'intéressé ;
- En application des dispositions de l'article R.421-20-4 du Code de la construction et de l'habitation le principe du contradictoire a été strictement respecté :
 - ✓ Notification écrite des griefs,
 - ✓ Transmission des pièces du dossier,
 - ✓ Convocation à entretien préalable,
 - ✓ Information du droit à présenter des observations
 - ✓ Respect du droit à l'assistance.
- Monsieur Frédéric Mignon a été **convoqué le 4 avril 2025** à un **entretien préalable à un éventuel licenciement**,
- **La proposition de licenciement motivée**, accompagnée de **l'intégralité du dossier individuel**, a été **notifiée par huissier** à Monsieur Frédéric Mignon le **16 avril 2025** ;
- **L'entretien préalable** à un éventuel licenciement s'est tenu le **24 avril 2025 en présence de son avocat**, offrant à l'intéressé la possibilité de présenter ses observations et de se faire assister.

Sur les procédures devant le Tribunal Administratif le Conseil d'Administration rappelle que :

Monsieur Frédéric Mignon a saisi le **Tribunal administratif de Marseille d'une requête en référé suspension enregistrée le 19 avril 2025, Par ordonnance du 7 mai 2025**, le juge des référés du Tribunal administratif de Marseille a statué sur la requête présentée par Monsieur Frédéric MIGNON, tendant à la suspension, en urgence, de deux actes du 26 mars 2025, à savoir :La délibération du Conseil d'administration prononçant sa mise à pied conservatoire et la décision de la Présidente suspendant corrélativement sa rémunération.

Le juge rejette la demande de suspension de la délibération du Conseil d'administration considérant qu'aucun des moyens invoqués (irrégularité de convocation, absence de quorum, défaut de mention à l'ordre du jour, incompétence du conseil ou erreur manifeste) n'est de nature à faire naître un doute sérieux sur la légalité de la délibération.

La juridiction administrative a en effet expressément écarté tout doute sérieux quant à la légalité de la délibération du Conseil d'administration. La motivation retenue valide implicitement le cadre procédural mis en œuvre, y compris la compétence de l'organe délibérant au titre de l'article R.421-20-4 du CCH.

En revanche, concernant la suspension de la rémunération, le juge des référés, dans une approche de précaution, a considéré que l'article 36 A du décret du 15 février 1988 pouvait s'appliquer à titre supplétif, en l'absence de disposition spécifique du CCH sur ce point. **Il a ainsi ordonné le rétablissement de la rémunération à titre provisoire. Il ne s'agit toutefois pas d'une annulation de la délibération mais d'une mesure conservatoire fondée sur l'urgence, sans incidence sur la régularité intrinsèque de la procédure de licenciement.**

Enfin, une requête au fond a été déposée par Monsieur Mignon. Elle ne revêt aucun caractère suspensif et ne fait donc pas obstacle à la poursuite de la procédure de révocation engagée par le Conseil d'administration. Le Conseil d'Administration peut donc poursuivre la procédure contradictoire prévue à l'article R.421-20-4 du CCH.

II. EXPOSE DES FAITS ET GRIEFS RETENUS

Conformément aux décisions antérieures du Conseil d'Administration, après examen rigoureux des pièces et constatations versées au dossier et à l'issue de la procédure contradictoire initiée à l'encontre de Monsieur Frédéric MIGNON, Directeur Général de 13 Habitat, il est proposé au Conseil d'Administration de prononcer son licenciement pour faute grave sur la base des faits suivants :

1. Signature irrégulière d'un avenant en date du 3 mars 2025 au profit du conseiller spécial, comportant des stipulations manifestement exorbitantes de droit commun, en totale violation des règles applicables aux EPIC :

Monsieur MIGNON a octroyé, en sa qualité de Directeur Général, par la signature d'un avenant en date du 3 mars 2025, au Conseiller spécial rattaché à sa direction, des avantages contractuels manifestement exorbitants du droit commun, contraires aux intérêts de 13 Habitat et dépourvus de toute validation préalable par le Conseil d'administration.

Cet avenant stipule notamment :

- La transformation du poste de Conseiller spécial rattaché au Directeur Général en Directeur Général Adjoint à l'Administration Générale, avec un élargissement substantiel des compétences et responsabilités, en dehors de toute validation des organes délibérants ;
- La reconnaissance fictive d'une ancienneté de douze années, alors que l'embauche initiale date du 14 janvier 2022 ;
- Une indemnité spécifique de rupture équivalente à huit mois de salaire, en sus des indemnités légales et conventionnelles, hors faute grave ou lourde ;
- Une durée de préavis de neuf mois, en totale contradiction avec la Convention Collective Nationale des personnels des Offices Publics de l'Habitat (IDCC 3220), applicable à ce niveau de fonction.

Cette démarche concertée révèle une volonté manifeste de détourner les règles de gouvernance interne au profit d'un collaborateur étroitement lié à sa direction, dans des conditions traduisant une collusion fautive.

Les stipulations de l'avenant – notamment la reconnaissance fictive d'une ancienneté de douze années, l'octroi d'une indemnité de rupture exceptionnelle équivalente à huit mois de salaire, et la fixation d'un préavis disproportionné de neuf mois – caractérisent un montage contractuel frauduleux, destiné à garantir à Monsieur ERVOES un bénéfice pécuniaire injustifié,

Ces stipulations présentent un caractère préjudiciable à l'équilibre financier de l'établissement.

Elles traduisent un détournement des règles de gouvernance interne, en violation des principes fondamentaux de gestion des fonds publics et du respect de l'intérêt général auquel l'établissement est assujéti.

Le Directeur Général, en signant cet avenant sans délibération ni consultation du Conseil d'Administration, a excédé ses pouvoirs, engageant ainsi la responsabilité financière de l'établissement, en méconnaissance de son obligation de diligence et de probité.

2. Dégradation financière grave, carence dans le pilotage et manquement aux obligations de transparence et de loyauté

Il a été relevé une dissimulation grave des éléments financiers relatifs aux impayés locatifs et aux logements vacants, compromettant l'exactitude et la sincérité des informations soumises à l'organe délibérant.

Le 14 mars 2025, un article du TPBM révélait l'ampleur préoccupante des impayés locatifs, chiffrés à 8 millions d'euros, ainsi qu'une vacance anormale de logements. Interpellé à ce sujet par la Présidente, Monsieur MIGNON s'est montré incapable de fournir la moindre explication circonstanciée. Dans ce contexte d'opacité manifeste, une demande d'audit précis a été formulée afin d'obtenir une photographie fidèle de la situation financière de l'établissement, en particulier quant au montant exact des loyers impayés et au coût induit par les logements vacants.

Il ressort en effet des audits et des vérifications conduits au cours de votre période de mise à pied que le montant réel des impayés s'élevait à :

- 17 704 047,51 euros au 31 décembre 2023,
- 19 136 114,24 euros au 31 décembre 2024,
- Et atteignait 21 838 018,67 euros au 31 janvier 2025.

Ces données révèlent une détérioration financière continue, massive et non maîtrisée, qui a été volontairement dissimulée aux organes de gouvernance. Le différentiel entre les montants publics évoqués et la dette réelle ont mis en lumière une carence persistante dans la gestion et constitue une omission grave, de nature à induire en erreur les décideurs et à fausser le pilotage de l'établissement.

Madame Claudie Recordon, directrice clientèle, a confirmé dans le cadre d'une sommation interpellative qu'elle adressait mensuellement au Directeur Général les indicateurs financiers et qu'elle avait alerté à plusieurs reprises sur la gravité de la situation, notamment sur le déficit de personnel affecté aux opérations de recouvrement. Malgré cette connaissance précise, Monsieur MIGNON a sciemment omis d'informer le Conseil d'Administration, en violation de son devoir de loyauté et de transparence.

La gravité de la situation, combinée à l'absence de toute mesure corrective de sa part, caractérise une faute de gestion manifeste, à la fois par action et par omission.

L'aggravation continue de ces indicateurs depuis sa prise de fonctions, sans mise en œuvre de mesures correctrices adaptées malgré les alertes internes réitérées, révèle une carence manifeste dans la conduite et le pilotage des missions essentielles de l'établissement. Les constats du rapport provisoire de contrôle de l'ANCOLS, reçu le 8 avril 2025, corroborent l'existence de fautes de gestion graves, affectant durablement la gouvernance et la solidité financière de 13 Habitat.

Il en résulte une atteinte majeure à la confiance qui fonde la relation contractuelle et une responsabilité personnelle pleinement engagée dans la dérive financière de l'établissement.

3. Défaillance dans le contrôle des marchés publics, révélée par une expertise judiciaire indépendante, et omission de signalement aux autorités judiciaires compétentes des faits potentiellement délictueux connus dans l'exercice de ses fonctions :

Un rapport d'expertise commandé par 13 Habitat, portant sur les travaux réalisés dans l'appartement sis 43, rue du Capitaine Dessemond, a mis en lumière l'existence de facturations fictives et de surévaluations manifestes. Plusieurs prestations facturées n'ont pas été exécutées ou l'ont été de manière très partielle, pour un préjudice financier chiffré à 18 680,79 euros. Par la production de facturations fictives et l'omission de signalement obligatoire aux autorités judiciaires en application de l'article 40 du Code de procédure pénale, Monsieur MIGNON a gravement manqué à ses obligations contractuelles et légales en sa qualité de directeur général, en s'abstenant de prendre toute mesure corrective, de diligenter une enquête interne ou de saisir le conseil d'administration, alors même que les éléments portés à sa connaissance étaient de nature à révéler l'existence d'un détournement de fonds publics. Une telle inertie, dans un contexte de responsabilités exécutives, caractérise une faute grave de gestion ainsi qu'un manquement au devoir de probité et de diligence.

4. Favoritisme et dissimulation dans le cadre d'un processus de recrutement opaque:

Dans le cadre du recrutement de Madame HENRIQUE, il est établi que Monsieur MIGNON a unilatéralement créé un poste de « Conseiller Facteur Humain » et a personnellement traité ce recrutement, sans concertation avec les services RH compétents. Interrogée dans le cadre d'une sommation interpellative, Madame Sandrine Virginus, Chef de projet RH, a confirmé que Monsieur MIGNON avait écarté les procédures habituelles et que la candidate retenue était l'épouse de l'ancien Directeur Général, Monsieur ERVOES. Malgré des alertes formelles, notamment de Monsieur Rochas, Responsable Développement RH, il a persisté à conclure un contrat avantageux sans information loyale ni consultation des instances compétentes en méconnaissance des règles de neutralité, d'impartialité et de bonne gestion des fonds publics. Ce recrutement a été assorti d'une rémunération particulièrement avantageuse, délibérément dissimulée aux organes de gouvernance, et a généré des frais supplémentaires injustifiés pour l'établissement.

Outre la rémunération manifestement avantageuse sans justification fixée au contrat, ce recrutement a généré un coût supplémentaire compte tenu des travaux réalisés et supervisés par vos soins pour le local que cette dernière devait occuper.

En effet, l'embauche de cette salariée a entraîné des dépenses supplémentaires à hauteur de **près de 10 000 euros**, correspondant à des travaux de réfection d'un local dédié, resté inoccupé à ce jour dans la mesure où suite à son départ le poste est demeuré vacant.

Le traitement personnel et opaque du recrutement de Madame HENRIQUE, assorti d'une dissimulation sur la rémunération et d'un favoritisme manifeste, constitue une faute d'une gravité exceptionnelle.

5. Refus de transmission des griefs exposés lors des entretiens disciplinaires préalablement menés :

Il est établi que Monsieur Frédéric MIGNON a conduit, avant sa propre mise à pied conservatoire, des entretiens préalables à d'éventuelles sanctions disciplinaires à l'encontre de plusieurs salariés de 13 Habitat. Malgré la sommation qui lui a été faite le 26 mars 2025 par un commissaire de justice, ainsi que la réitération expresse de la demande par Madame la Présidente lors de l'entretien préalable du 24 avril 2025, Monsieur MIGNON n'a pas transmis la précision des griefs évoqués à l'encontre des salariés concernés.

Ce dernier a déclaré :

« Je préfère ne pas répondre parce qu'il y a des choses qui sont confidentielles. Elle risque de m'attaquer pour diffamation etc., etc.... je préfère ne rien dire aujourd'hui. J'ai pas envie que ça me retombe dessus parce que j'ai évoqué effectivement des choses qui sont assez confidentielles » Ce refus de répondre à une sommation légitime et de satisfaire à une obligation élémentaire de reddition de comptes constitue un manquement grave à son devoir de loyauté, de transparence et de diligence. Il traduit une entrave caractérisée au bon fonctionnement de l'établissement et à l'exercice du pouvoir de contrôle du Conseil d'Administration. Ce comportement d'obstruction volontaire est constitutif d'une faute d'une particulière gravité, incompatible avec les fonctions de direction générale exercées au sein d'un établissement public à caractère industriel et commercial.

Pris isolément, chacun des faits précités serait de nature à justifier une rupture immédiate du contrat de travail. Pris dans leur ensemble, ils révèlent un schéma de gestion gravement défaillant, nourri par une dissimulation méthodique, une confusion des intérêts personnels et institutionnels, et une complicité manifeste avec le Directeur Général.

Cette convergence de fautes, persistantes et susceptibles de caractériser des infractions pénales, constitue une atteinte grave aux principes d'intégrité, de probité et de bonne administration auxquels est tenu un Directeur Général d'un établissement public à caractère industriel et commercial justifiant la présente proposition de licenciement de Monsieur MIGNON pour faute grave.

III. FONDEMENT JURIDIQUE DE LA PROPOSITION DE LICENCIEMENT

La procédure de licenciement est engagée notamment sur le fondement :

- de l'**article R.421-20-4 du Code de la construction et de l'habitation**,
- des **principes généraux de bonne administration** et des **obligations de gestion loyale des fonds publics** ;
- des **articles 432-15 et 432-12 du Code pénal** relatifs au détournement de fonds publics et à la prise illégale d'intérêts ;
- du **contrat de travail, de la charte déontologique et du règlement intérieur.**

L'article R. 421-13 du CCH prévoit, s'agissant des conditions de quorum et de majorité applicables au licenciement du Directeur général, que : « [...] Les décisions sont prises à la majorité des membres du conseil ayant voix délibérative, présents ou représentés, à l'exception des décisions relatives à la nomination du directeur général et à la cessation de ses fonctions qui sont prises à la majorité des deux tiers des membres ayant voix délibérative, présents ou représentés. En cas de partage égal des voix, celle du président est prépondérante. Le conseil ne peut valablement délibérer que si les deux tiers des membres ayant voix délibérative au moins participent à la séance ou sont représentés. Lorsque le quorum n'est pas atteint, les décisions sur les questions portées à l'ordre du jour de la séance peuvent être prises, après convocation régulière, à la séance suivante à la majorité des membres ayant voix délibérative, présents ou représentés. Un administrateur ne peut se faire représenter que par un autre administrateur. Chaque administrateur ne peut recevoir qu'un seul mandat ».

IV. PROPOSITION DE RESOLUTION

- Vu le Code de la construction et de l'habitation, notamment ses articles R. 421-18 et R. 421-20-4 relatifs aux compétences du Conseil d'administration et à la procédure de révocation du Directeur Général d'un Office Public de l'Habitat ;
- Vu le rapport circonstancié présenté en séance et la proposition de licenciement écrite et motivée de la Présidente ;
- Considérant les faits rapportés ci-dessus ;
- Considérant l'exigence de probité et de bonne gouvernance imposée à tout dirigeant d'un établissement public ;
- Considérant le caractère gravement préjudiciable des agissements de Monsieur Frédéric MIGNON pour l'établissement ;
- Considérant la nécessité de préserver l'intérêt général du logement social, la transparence de la gestion et la confiance dans les institutions publiques locales ;

Le Conseil d'administration, réuni en séance extraordinaire, **statuant à la majorité absolue**, après avoir examiné les éléments du dossier individuel de Monsieur Frédéric MIGNON, Directeur Général de 13 HABITAT, ainsi que la proposition motivée de licenciement présentée conformément à l'article R.421-20-4 du Code de la construction et de l'habitation,

Constate que :

- Ces faits constituent des **manquements d'une gravité exceptionnelle** aux obligations statutaires et légales de probité, de diligence et de loyauté exigées de tout dirigeant public ;
- Ils sont susceptibles de constituer des infractions pénales, notamment :
 - **Détournement de fonds publics** (article 432-15 du Code pénal) ;
 - **Prise illégale d'intérêts** (article 432-12 du Code pénal) ;
- Ils portent atteinte de manière irréversible au **respect de l'intérêt général** et à la **continuité du service public**.

En conséquence,

Décide :

7. **D'approuver la proposition de licenciement pour faute grave** de Monsieur Frédéric MIGNON, Directeur Général de l'Office ;
8. **De prononcer, en conséquence, le licenciement pour faute grave de Monsieur Frédéric MIGNON avec effet immédiat**, emportant la privation du versement de l'indemnité de licenciement de l'indemnité compensatrice de préavis ;
9. **De constater la rupture définitive du contrat de travail de Monsieur Frédéric MIGNON actée** à la date de la présente délibération, en raison de la gravité des manquements commis ;
10. **De constater** que la confirmation de la faute grave permet légalement d'exclure le maintien du salaire pendant la période de mise à pied à titre conservatoire en application des règles en vigueur.
11. **De mandater la Présidente de l'Office pour notifier la présente décision à l'intéressé** et pour engager, en tant que de besoin, l'ensemble des diligences nécessaires à sa mise en œuvre effective ;
12. **D'informer sans délai l'autorité de tutelle de la présente décision**, en application des règles de contrôle de légalité applicables aux Offices Publics de l'Habitat ;

* *

*

Le Conseil d'Administration est invité à prendre délibéré conformément au projet de délibération qui lui a été présenté.