



**AVIS DE Mme MOREL-COUJARD,
AVOCATE GÉNÉRALE**

Arrêt n° 478 du 16 octobre 2025 (FS-B) – Troisième chambre civile

Pourvoi n° 24-12.677

Décision attaquée : Cour d'appel de Grenoble du 19 décembre 2023

**L'association Confédération générale du logement du département 38
C/**

La société d'habitation des Alpes Pluralis

Dossier connexe aux dossiers A 24-14.14.195 et B 24-14.196

Avis de rejet

Le présent pourvoi oppose un bailleur social privé et une association représentative de locataires quant aux conséquences du refus de cette association d'adhérer au plan de concertation locative validé par le bailleur.

La négociation collective en matière d'habitat social, au niveau local, propre aux bailleurs sociaux et institutionnels, est organisée par des dispositions d'ordre public, les articles 44, 44 bis et 44 ter de la loi n° 86-1290 du 23 décembre 1986 tendant à favoriser l'investissement locatif, l'accession à la propriété de logements sociaux et le développement de l'offre foncière.

L'association a assigné le bailleur aux fins de se voir reconnaître le droit de participer au conseil de concertation locative et d'obtenir le versement, par le bailleur, des moyens financiers légalement prévus au bénéfice des associations qui « participent à la concertation locative », en application de l'article 44 bis susvisé¹.

Ce texte résulte de la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains et a été complété par la loi n° 2017-86 du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et à la citoyenneté.

L'arrêt attaqué, confirmatif, a rejeté ces demandes, au motif que le plan de concertation, qui a valeur contractuelle, peut comporter comme en l'espèce une clause prévoyant que le conseil de concertation locative ne sera composé que de représentants des associations signataires.

Il en déduit que seules ces associations peuvent percevoir les moyens financiers versés en application du plan, dont l'article 44 bis fixe le montant minimum.

Le présent pourvoi a donné lieu à une QPC visant la conformité de l'article 44 bis aux droits et libertés garantis par la Constitution, en l'espèce la liberté d'association. Votre chambre l'a déclarée irrecevable par décision du 26 septembre 2024².

Ce grief est pourtant repris à titre principal par le premier moyen et visé au second, or il ne peut pas être soumis à l'examen de votre chambre hors la procédure spécifique de la QPC.

Quant au grief tiré de la violation de l'article 11 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme, je me réfère aux développements de mon avis aux fins de non transmission de la dite QPC, aux termes desquels il m'apparaissait qu'aucune atteinte à la liberté d'association ne résultait de l'article 44 bis de la loi n° 86-1290 du 23 décembre 1986.

Au moment de d'examiner le fond, le débat porte sur l'interprétation à donner aux dispositions du deuxième alinéa de l'article 44 bis de la loi du 23 décembre 1986, tel qu'il a été complété par la loi du 27 janvier 2017.

L'argumentation du pourvoi promeut une **conception extensive de la concertation locative**.

¹ Il résulte de la lecture des conclusions de l'association CGL 38 - p.9- comme de celles du bailleur - p.3- qu'il est constant que le montant prévu par le plan de concertation locative est de 4,40 euros soit supérieur au minimum légal.

² Votre chambre a jugé que « la question ne tend qu'à contester la constitutionnalité de la portée donnée par la décision rendue dans la même instance à une disposition législative ».

Elle s'appuie d'une part sur la lettre de l'article 44 pour affirmer que toute association répondant aux conditions d'éligibilité prévues par cet article, auquel renvoie l'article 44 bis, participe *de facto* à la concertation locative et peut dès lors prétendre à la fois siéger au conseil de concertation locative et percevoir les subventions prévues par le plan de concertation locative, peu importe qu'elle ait ou signé le plan.

D'autre part, elle invoque le cadre de référence élaboré par certains acteurs de la concertation locative qui, tout en recommandant la signature du plan, dont ce document admet qu'il est bien défini comme un cadre contractuel, énonce qu'on ne peut conditionner l'attribution des moyens à la signature du plan.

Enfin, elle invoque le caractère d'ordre public qui s'attache aux textes 44, 44 bis, 44 ter et 46 de la loi du 23 décembre 1986 pour écarter les stipulations du plan en cause réservant aux seules associations signataires la participation au conseil de concertation locative et l'allocation des sommes prévues.

1- Objet et nature du plan de concertation locative :

lorsque l'article 44 bis a été introduit dans la loi du 23 décembre 1986 par la loi SRU du 13 décembre 2000, il visait à imposer aux bailleurs sociaux de conclure des plans de concertation locative avec les associations de locataires répondant à des critères de représentativité, d'indépendance et de conformité à l'objet de la loi, fixés par le premier alinéa de l'article 44.

Il a été prévu que des conseils de concertation locative seraient instaurés en application des plans de concertation locative et que ceux-ci prévoiraient les moyens matériels et financiers attribués « *aux représentants des locataires pour exercer leurs fonctions dans ce cadre* ».

L'article 44 bis a été complété par la loi du 27 janvier 2017, qui a ajouté les précisions suivantes quant aux moyens financiers : « *Il [le plan] prévoit des moyens financiers, **au moins égaux à 2 € par logement du patrimoine concerné par le plan et par an, pour soutenir les actions des associations qui participent à la concertation locative.** Ces moyens sont répartis entre les associations de locataires en fonction de leur résultat aux dernières élections des représentants des locataires. ***L'usage de ces moyens et les modalités de suivi de cet usage sont définis dans le plan de concertation locative. Un bilan annuel de l'utilisation de ces moyens est adressé par les associations bénéficiaires à l'organisme concerné*** ».*

Le plan de concertation locative concrétise l'accord trouvé pour définir les modalités de la concertation locative locale.

Contrairement à ce qui existe en matière d'accords collectifs nationaux pour la concertation locative, prévus à l'article 41 ter de la loi du 23 décembre 1986, il n'existe pas de possibilité d'étendre cet accord au-delà des partenaires qui l'ont négocié et accepté.

En conséquence, **l'accord sur les modalités et l'organisation de la concertation collective, matérialisé par le plan**, est limité aux acteurs qui ont signé le plan.

Enfin, la **qualification de contrat, retenue par l'arrêt attaqué, me semble être applicable**.

Dans le silence de la loi, l'office du juge est bien de qualifier cet acte.

La doctrine reconnaît par ailleurs cette qualification aux accords collectifs, portant sur des points concrets³ dont le plan a vocation à organiser la genèse.

Mais, en tout état de cause, la qualification contractuelle ne permet pas d'échapper à la hiérarchie des normes et le plan de concertation collective même ainsi qualifié, ne peut déroger aux dispositions d'ordre public.

Dans un contexte juridique où se combinent droit imposé et droit négocié, quels sont les points sur lesquels la volonté des parties peut trouver à s'exercer ?

2- La participation au conseil de concertation collective :

L'association CGL 38 soutient que le plan de concertation locative n'épuise pas le concept de concertation locative. Pour rejeter toute obligation de signature du plan, elle s'appuie sur le renvoi fait par l'article 44 ter à l'article 44 portant sur les critères d'éligibilité des associations de locataires à la concertation locative et sur le cadre de référence de 2015, selon lequel celle-ci existe dès la phase d'élaboration du plan.

L'association se prévaut également des dispositions de l'article 44 quater de la loi du 23 décembre 1986, qui impose la concertation collective dès lors qu'est envisagée « *une opération d'amélioration ayant une incidence sur les loyers ou les charges locatives, ou de construction-démolition* », même lorsqu'il n'existe pas de conseil de concertation locative.

Le bailleur invoquait pour sa part dans ses conclusions d'appel l'article 44 bis selon lequel le plan de concertation locative peut prévoir la composition du conseil de concertation locative. Il tirait argument de la rédaction de l'article 44 ter aux termes de laquelle le conseil est composé de (et non « des ») représentants du bailleur et

³ Notamment sur les suppléments de loyers de solidarité, la maîtrise de l'évolution des charges récupérables, l'amélioration et l'entretien des logements et des parties communes.

de (et non des) représentants des locataires désignés dans les conditions prévues au premier alinéa de l'article 44.

Il en déduisait que la loi n'imposait pas dans ces conseils l'ensemble des associations représentatives de locataires.

Pour rejeter la demande de participation au conseil de concertation locative, l'arrêt se fonde sur le caractère contractuel du plan, et, écartant la discussion sur l'article 44 quater, ne se réfère qu'aux seules dispositions de l'article 44 bis pour en déduire qu'il est loisible aux auteurs du plan de prévoir la composition du conseil et de décider comme au cas présent, que les associations signataires seules pourront désigner leurs représentants.

A mon avis, les textes relatifs à la concertation locative doivent s'interpréter en combinaison, l'article 44 définissant les règles d'éligibilité des associations de locataires, l'article 44 bis imposant d'élaborer le plan avec les représentants de ces associations et l'article 44 ter rappelant que le conseil de concertation locative ne peut être composé que de représentants de ces mêmes associations éligibles.

Ce qui se peut se traduire par la formule suivante : on ne peut élaborer et contracter un plan de concertation locative qu'avec des associations répondant aux critères de l'article 44 et on ne peut refuser à une association y répondant et adhérant au plan d'être représentée au conseil de concertation locative.

De même, si aucun accord n'est trouvé avec aucune association, le bailleur, même tenu pour sa part d'une obligation légale d'élaborer ce plan, ce peut pas forcer la participation des associations.

C'est la raison pour laquelle le détour par l'article 44 quater est utile à la compréhension du litige. Il permet d'affirmer qu'en effet le plan n'épuise pas la concertation locative et que s'il n'y a pas d'accord pour composer et faire fonctionner un conseil de concertation locative, celle-ci doit néanmoins se conduire lorsque la loi l'impose.

Mais le texte précise bien « *lorsque le conseil de concertation locative prévu à l'article 44 ter existe* », la concertation doit être réalisée dans ce cadre.

C'est seulement « *à défaut de représentants des locataires dans l'immeuble ou le groupe d'immeubles et en l'absence de conseil de concertation locative* » que « *le bailleur doit mener cette concertation avec les locataires réunis à cet effet* ».

Ainsi est-il possible de considérer que la loi ne fixe pas de nombre minimal d'associations concernées ni de pourcentage minimal d'associations éligibles représentées et enfin **ne requiert pas que toutes les associations éligibles soient représentées.**

La clause du plan ne serait selon moi contraire à l'ordre public que si le plan de concertation locative prévoyait qu'une association non éligible puisse être représentée au conseil ou excluait d'emblée et par principe une association éligible.

Mais il ne me semble pas possible de considérer qu'il y a violation de ces textes quand l'association s'exclut elle-même en refusant certaines stipulations du plan, comme le contrôle de l'emploi des fonds et manifeste sa volonté de ne pas adhérer à l'ensemble du plan.

L'interprétation des textes donnée par le cadre de référence, tout comme la consultation de la DHUP⁴, traduisent un certain embarras devant cette possibilité de concevoir une application du plan à géométrie variable.

Ainsi le cadre de référence, instrument de pur droit souple et comme tel ne s'imposant pas au juge, prévoit à la fois qu'on ne peut conditionner l'attribution des moyens à la signature du plan, tout en reconnaissant que les subventions peuvent être conditionnées à une présence régulière au conseil de concertation et à la fourniture d'éléments sur l'utilisation des fonds.

2- Le versement des fonds prévus par l'article 44 bis de la loi du 23 décembre 1986 :

C'est la perspective et les modalités du contrôle de l'utilisation des fonds qui ont au cas présent motivé le refus de signature de la CGL 38.

Force est de constater que la loi est muette sur les modalités de contrôle, aucun texte réglementaire ne venant la compléter sur ce point, qui est donc laissé à la discrétion des auteurs du plan.

En revanche, que ce soit avant ou après la loi du 27 janvier 2017, la loi a toujours lié l'octroi des fonds à l'existence du plan de concertation locative.

Dans la version de l'article 44 bis en vigueur du 14 décembre 2000 au 29 janvier 2017, issue de la loi SRU du 13 décembre 2000, il était énoncé que le plan prévoyait des moyens matériels et financiers attribués aux représentants des locataires pour exercer leurs fonctions dans le cadre du conseil de concertation locative.

C'est cette version là qui a fait l'objet d'une décision de conformité du Conseil constitutionnel du 7 décembre 2000.

⁴ Dans sa réponse à la demande de consultation, cette administration indique: « *l'association ne saurait pas plus, au prétexte qu'elle n'est pas signataire du plan, échapper aux obligations de transparence financière ou de contrôle de l'utilisation des moyens financiers instaurés par le plan* ».

Dans la version issue de la loi du 27 janvier 2017 ont été ajoutées les précisions suivantes : « Il [le plan] prévoit des moyens financiers, **au moins égaux à 2 € par logement du patrimoine concerné par le plan et par an, pour soutenir les actions des associations qui participent à la concertation locative**. Ces moyens sont répartis entre les associations de locataires en fonction de leur résultat aux dernières élections des représentants des locataires. **L'usage de ces moyens et les modalités de suivi de cet usage sont définis dans le plan de concertation locative. Un bilan annuel de l'utilisation de ces moyens** est adressé par les associations bénéficiaires à l'organisme concerné ».

Je ne pense pas que cet ajout permet de valider, en ce qui concerne l'octroi des moyens financiers, la conception la plus extensive de la concertation locative et de détacher celle-ci du plan de concertation locative.

En effet, c'est l'ensemble de cet article qui revêt un caractère d'ordre public ; octroi d'un socle minimum de financement mais aussi respect des conditions que le plan doit et non peut stipuler quant à l'usage des fonds et le contrôle de celui-ci.

J'en déduis que le fait de répondre aux conditions d'éligibilité de l'alinéa 1^{er} de l'article 44 est une condition préalable mais pas suffisante pour prétendre à l'octroi de ces fonds.

Il résulte en effet des travaux parlementaires que le souci du législateur, au vu du constat selon lequel 20 % des bailleurs ne respectaient pas l'obligation de financer les associations locales représentant les locataires, avait été de les y contraindre en fixant un socle minimum de contribution.

Le gouvernement s'était montré favorable à l'amendement proposé en ce sens, la ministre du logement de l'époque insistant sur le contrôle à prévoir de l'utilisation de ces fonds, souci que traduisent les deux dernières phases de l'article.

Les nouvelles dispositions de l'article 44 bis sont devenues applicables lors du renouvellement de chaque plan de concertation locative effectuée après la publication de la loi et au plus tard le 1^{er} janvier 2019.

C'est bien la loi qui prévoit les conditions d'octroi des moyens financiers, en fixant un minimum et en indiquant la clef de répartition.

L'objectif que la loi poursuit, le renforcement de la concertation locative locale, se traduit par **la sécurisation des moyens financiers alloués aux associations de locataires**.

Mais celle-ci ne se conçoit que **dans le cadre de la contractualisation collective que permet le plan de concertation locative** parce qu'il a pour but de l'organiser.

Ce processus tel que prévu par l'article 44 bis est légalement imposé au bailleur, qui finance ainsi une déclinaison locale de la politique publique du logement social.

Il est tenu de contracter cet accord collectif, tenu de contracter avec les associations de locataires dès lors que celles-ci répondent aux critères fixés par l'alinéa 1 de l'article 44 de la loi du 23 décembre 1986 et tenu de verser une allocation de moyens dont la loi fixe le minimum incompressible.

Par ailleurs, ce cadre légal présente une autre particularité, l'aspect collectif de l'accord de volontés que traduit le plan de concertation locative.

Ceci permet me semble-t-il d'écarter le reproche fait au bailleur de se trouver en position d'imposer ses vues.

En effet, si celui-ci valide le plan, c'est au terme d'un processus qui a dégagé une majorité en faveur du plan.

L'association qui n'approuve pas certaines conditions du plan, comme au cas présent les modalités de contrôle de l'usage des fonds, se trouve en position minoritaire, ce qui est une conséquence possible de tout processus de négociation collective.

Je ne pense pas en conséquence que l'ajout apporté en 2017 permet de valider, en ce qui concerne l'octroi des moyens financiers, la conception la plus extensive de la concertation locative et de détacher celle-ci du plan de concertation locative.

En effet, **c'est l'ensemble de cet article qui revêt un caractère d'ordre public ; octroi d'un socle minimum de financement et respect des conditions posées pour l'usage des fonds et le contrôle de celui-ci.**

Cette interprétation me semble conforme à l'esprit de la loi.

Interpréter l'article 44 bis dans le sens d'une plus grande souplesse, en permettant à une association non-signataire de se soustraire à une condition d'ordre public, le contrôle de l'usage des fonds, tout en revendiquant de percevoir ceux-ci, me semble également **s'exposer à un risque d'inconstitutionnalité.**

En effet, si on admettait que le bailleur puisse se trouver contraint, du seul fait qu'une association satisfait aux conditions de l'article 44, de lui verser ces sommes alors même qu'elle refuse de signer le plan, il est à craindre que la conformité de l'article 44 bis à la Constitution ne soit compromise cette fois sur le terrain de l'atteinte au droit de propriété du bailleur et à la liberté d'entreprendre.

Avis de rejet