



RAPPORT DE Mme GALLET, CONSEILLÈRE RÉFÉRENDIAIRE

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

1 - Rappel des faits et de la procédure

Le 29 avril 2019, le conseil d'administration de la société d'habitation des Alpes Pluralis (la bailleuse) a validé un plan de concertation locative au terme d'une négociation avec les associations de locataires présentes dans son patrimoine.

Le plan a ensuite été soumis à leur signature, refusée par l'association Confédération générale du logement - CGL 38 (l'association CGL 38).

Le 31 juillet 2020, l'association CGL 38 a assigné la bailleuse afin qu'il lui soit enjoint de l'intégrer aux réunions de concertation locative et qu'elle soit condamnée au paiement des dotations financières prévues par le plan de concertation locative et de dommages-intérêts.

Par jugement du 7 mars 2022, le tribunal judiciaire de Grenoble a rejeté les demandes de l'association CGL 38, laquelle a interjeté appel de cette décision.

Par arrêt du 19 décembre 2023, la cour d'appel de Grenoble a confirmé le jugement. Pour se déterminer en ce sens, l'arrêt retient :

- que la loi a doté les participants à l'élaboration du plan de concertation locative d'une compétence pour définir les modalités de la concertation entre le bailleur social et les associations locataires présentes au sein de son patrimoine,
- que les plans de concertation locative élaborés à cette fin ont une valeur contractuelle,
- que le plan de concertation locative pouvait régulièrement préciser que les associations de locataires habilitées à désigner leurs représentants au conseil de concertation locative seraient celles signataires du plan,
- que dès lors, à défaut pour l'association CGL 38 d'avoir accepté le cadre contractuel du plan, elle ne pouvait prétendre ni à son intégration au conseil de concertation locative, ni au versement des dotations financières, réservées, selon les stipulations du plan, aux associations participant à la concertation locative et ayant adhéré au cadre contractuel du plan.

L'association CGL 38 s'est pourvue en cassation à l'encontre de cet arrêt le 11 mars 2024. Elle a déposé son mémoire ampliatif le 11 juillet 2024, dans lequel elle soutient deux moyens, articulés en trois branches pour le premier et deux pour le second. Elle sollicite l'attribution d'une indemnité de procédure de 4 000 euros.

Par mémoire spécial déposé le même jour, l'association CGL 38 a présenté une question prioritaire de constitutionnalité, déclarée irrecevable par arrêt du 26 septembre 2024.

Le bailleur a déposé un mémoire en défense le 11 septembre 2024. Il sollicite l'attribution d'une indemnité de procédure de 3 000 euros.

La procédure paraît régulière et l'affaire en état d'être jugée.

2 - Analyse succincte des moyens

Premier moyen

L'association CGL 38 fait grief à l'arrêt de rejeter ses demandes en paiement, alors :

« 1°/ que les dispositions de l'article 44 bis de la loi n° 86-1290 du 23 décembre 1986, en ce qu'elles limitent l'octroi des moyens financiers par le bailleur social aux "associations qui participent à la concertation locative", et, donc, aux seules associations ayant consenti de signer le plan de concertation locative, excluant en conséquence les associations qui, bien que répondant aux critères de

représentativité et d'indépendance posés par l'article 44, ont refusé de signer ledit plan, sont contraires aux droits et libertés garantis par la Constitution et, notamment, au principe fondamental reconnu par les lois de la République de liberté d'association ; la déclaration d'inconstitutionnalité qui interviendra privera l'arrêt attaqué de base légale ;

2°/ que les moyens financiers prévus par l'article 44 bis de la loi n° 86-1290 du 23 décembre 1986 sont destinés aux associations qui participent à la concertation locative, ce qui inclut celles qui élaborent le plan de concertation locative, peu important qu'elles consentent ou non à le signer ; qu'en jugeant que l'octroi des moyens financiers était limité aux associations signataires du plan de concertation locative, si bien que l'association CGL 38 pouvait en être exclue pour avoir refusé de signer ce plan, malgré le fait qu'elle ait participé à son élaboration, la cour d'appel a violé l'article 44 bis de cette loi, le principe constitutionnel de liberté d'association et l'article 11 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme ;

3°/ que les dispositions des articles 44 et 44 bis de la loi n° 86-1290 du 23 décembre 1986, dont il résulte que les associations représentant au moins 10 % des locataires ou affiliées à une organisation nationale siégeant à la commission nationale de concertation ont droit de percevoir des dotations financières, sont d'ordre public ; qu'en jugeant que les énonciations du plan de concertation locative avaient pu restreindre l'octroi des moyens financiers aux seules associations signataires de ce plan, la cour d'appel a violé les articles 44, 44 bis et 46 de la loi du 23 décembre 1986, le principe constitutionnel de liberté d'association et l'article 11 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme. »

Second moyen

L'association CGL 38 fait grief à l'arrêt de rejeter sa demande tendant à ce qu'il soit enjoint à la bailleresse de la convier aux réunions du conseil de concertation locative, alors :

« 1°/ que le conseil de concertation locative est composé de représentants du bailleur et de représentants des locataires désignés par les associations représentatives des locataires définies par l'article 44 de la loi n° 86-1290 du 23 décembre 1986, peu important que ces associations aient consenti ou non à signer le plan de concertation locative ; qu'en jugeant que "les associations de locataires habilitées à désigner leurs représentant à ce conseil seront celles qui seront signataires de ce plan qui fixe le cadre

contractuel d'action de ce conseil", privant ce faisant du droit de siéger au conseil de concertation locative l'association CGL 38 ayant refusé de signer le plan, malgré le fait qu'elle ait été une association représentative au sens de l'article 44, la cour d'appel a violé l'article 44 ter de la loi n° 86-1290 du 23 décembre 1986, le principe constitutionnel de liberté d'association et l'article 11 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme ;

2°/ que les dispositions des articles 44 et 44 ter de la loi n° 86-1290 du 23 décembre 1986, dont il résulte que les associations désignées par l'article 44 ont droit de siéger au conseil de concertation locative sont d'ordre public ; qu'en jugeant que les énonciations du plan de concertation locative avaient pu restreindre le droit de siéger au conseil de concertation locative aux seules associations signataires de ce plan, la cour d'appel a violé les articles 44, 44 ter et 46 de la loi du 23 décembre 1986, le principe constitutionnel de liberté d'association et l'article 11 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme. »

3 - Identification du ou des points de droit faisant difficulté à juger

1. Légalité de la subordination de la participation des associations représentantes des locataires aux conseils de concertation locative à une condition de signature du plan de concertation locale,
2. Conditions de l'attribution par le bailleur de moyens financiers aux associations représentantes des locataires pour exercer leurs fonctions en matière de concertation locative locale.

4 - Discussion citant les références de jurisprudence et de doctrine

a). Cadre général de la concertation locative

Si l'on associe spontanément la négociation collective au droit du travail, elle existe également en matière de bail d'habitation, le droit social ayant constitué en la matière une source d'inspiration pour le législateur de 1982.

Dans son rapport public 2009, « Droit au logement, droit du logement », le Conseil d'Etat écrivait (pp. 318 et s.) :

« La négociation entre propriétaires et locataires tient une place plus ou moins grande selon les périodes. Elle tend à s'imposer en cas de difficultés sérieuses dans l'accès au logement ou le paiement des loyers et des charges. C'est ainsi qu'à la fin de 1973, au moment où l'inflation est fortement repartie à la suite du choc pétrolier, le Gouvernement a bloqué les loyers et les charges durant le premier semestre 1974.

S'est mise en place en octobre 1973 une commission nationale, dite "commission Delmon" – composée de représentants d'associations de locataires et de propriétaires, pour essayer de conclure un accord collectif sur ce sujet. Ce dernier fut signé en septembre 1974 et complété en 1975. Il a permis en particulier de préciser les responsabilités respectives du propriétaire et du locataire dans le paiement des charges.

La loi du 22 juin 1982 a repris le contenu de cet accord et formalisé davantage cette concertation qui devait déboucher sur des accords collectifs : le contrat s'est alors

imposé comme le meilleur support pour garantir entre des parties considérées comme inégales leur égalité par la négociation. »

Le législateur a ainsi donné un cadre de référence à la concertation entre bailleurs et locataires.

La loi n° 82-526 du 22 juin 1982 relative aux droits et obligations des locataires et des bailleurs, dite « Quilliot », puis les lois 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, dite « Méhaignerie », et n° 89-462 du 6 juillet 1989, ont institué des outils et procédures de négociation collective.

L'article 41 ter de la loi du 23 décembre 1986 distingue quatre secteurs locatifs : logements appartenant ou gérés par les organismes d'HLM ; logements appartenant aux sociétés d'économie mixte ; bailleurs institutionnels privés ; et bailleurs personnes privées et SCI familiales.

Les accords collectifs peuvent être conclus pour un ou plusieurs de ces secteurs, et peuvent porter notamment sur les supplément de loyer de solidarité pour les organismes HLM, la maîtrise de l'évolution des charges récupérables, la grille de vétusté, l'amélioration et l'entretien des logements et des parties communes et les locaux résidentiels à usage commun (article 41 ter de la loi du 23 décembre 1986).

Les obligations du bailleur en matière de concertation diffèrent selon le secteur locatif considéré.

Les textes définissent quatre niveaux de négociation : national, régional, départemental et local.

Au niveau **national**, la concertation s'opère dans le cadre de la commission nationale de concertation, placée auprès du ministre du logement. Sa composition est fixée par l'article 1^{er} du décret n° 88-274 du 18 mars 1988 portant application de l'article 41 de la loi n° 86-1290 du 23 décembre 1986.

Cinq associations nationales de locataires sont reconnues comme représentatives par ce texte : la Confédération nationale du logement (CNL), la Confédération générale du logement (CGL), la Confédération logement cadre de vie (CLCV), l'Association force ouvrière consommateur (AFOC) et la Confédération syndicale des familles (CSF).

La commission nationale de concertation a pour mission, « par ses études, avis et propositions, de contribuer à l'amélioration des rapports entre bailleurs et locataires ».

Elle a notamment obtenu l'adoption, le 9 juin 1998, d'un accord collectif concernant les logements des secteurs II et III et définissant les conditions d'information des locataires par les bailleurs qui vendent plus de dix logements dans un même

ensemble immobilier, accord rendu obligatoire par un décret n° 99-628 du 22 juillet 1999 ; et le 16 mars 2005, d'un accord concernant les congés pour vendre par lots.

Au **niveau régional**, les commissions spécialisées des rapports locatifs, instituées au sein des comités régionaux de l'habitat et de l'hébergement placés auprès des préfets de région, sont composées notamment de représentants des organisations représentatives au plan départemental de bailleurs, de locataires et de gestionnaires (article 41 bis de la loi du 23 décembre 1986).

Au niveau **départemental**, les commissions départementales de conciliation sont compétentes en matière de litiges individuels bailleur / locataire, mais également pour examiner les difficultés résultant de l'application des accords collectifs émanant des autres échelons, nationaux ou locaux, et de l'application du plan de concertation locative objet du présent litige.

Ces commissions fonctionnent selon un mode paritaire, et le préfet est doté d'attributions en matière de désignation de leurs membres.

Enfin, le niveau **local** correspond à tout ou partie du patrimoine d'un bailleur. Des accords collectifs peuvent être conclus entre le bailleur, et des locataires ou des associations de locataires, sur des thématiques pertinentes à cette échelle, telles que les charges récupérables ou la gestion de l'immeuble (travaux, et incidence sur les charges locatives ; équipements collectifs tels qu'aire de jeux pour enfants ; sécurisation des abords d'un ensemble immobilier).

Les élections des représentants des locataires sont organisées tous les quatre ans (article R. 422-2-1 du code de la construction et de l'habitation).

La loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 de solidarité et de renouvellement urbains témoigne d'une volonté de dynamisation de cet échelon de concertation, en apportant diverses modifications à la loi du 23 décembre 1986, y ajoutant des dispositions prévoyant l'élaboration de plans de concertation locative et la création de conseils de concertation locative, et rendant, dans certains cas, la concertation obligatoire. C'est de ce texte que les articles 44 à 44 quater de la loi du 23 décembre 1986 sont issus.

Dans sa décision n° 2000-436 DC du 7 décembre 2000, le Conseil constitutionnel a déclaré conforme à la Constitution la disposition soumettant les bailleurs institutionnels à une obligation de concertation avec les représentants des locataires présents au sein de leur patrimoine (voir en particulier les paragraphes 57 à 60 de la décision).

En 2009, le Conseil d'Etat estimait toutefois dans son rapport public que « la négociation entre propriétaires et locataires reste moins bien organisée que celle entre employeurs et salariés : elle produit d'ailleurs moins de résultats. L'État devrait donc s'efforcer de formaliser davantage ce qu'il attend de la négociation ainsi que les règles de la négociation entre propriétaires et locataires pour qu'un

certain nombre de questions soient mieux clarifiées en amont, avant qu'il ne légifère ou ne réglemente. Il serait donc opportun que, comme en droit social, l'État fixe la liste des thèmes sur lesquels il souhaite voir les organisations négocier et aboutir dans un certain délai, s'interdise de légiférer pendant cette période et énonce clairement ses règles de conduite en cas d'accord : reprise intégrale ou non du contenu de l'accord trouvé.

Dans le même ordre d'idées, il serait nécessaire de clarifier, comme en droit social, la question du financement de la négociation collective. Un tel financement est prévu aux articles 44 bis et 44 ter de la loi du 23 décembre 1986 dans leur rédaction issue de la loi SRU du 13 décembre 2000 pour l'établissement des plans de concertation locative dans les organismes d'HLM. La disparité des moyens financiers que ces derniers consacrent à cette négociation renvoie à un état d'esprit plus général : le souhait de promouvoir la négociation ne s'accompagne pas de dispositions juridiques et pratiques permettant de dégager les ressources financières et humaines à cet effet. L'État accorde seulement quelques subventions aux grandes associations. Cette question mériterait de faire en tant que telle l'objet d'une concertation entre les organisations de propriétaires et de locataires à la demande des pouvoirs publics. »

Le 24 novembre 2015, l'instance de concertation nationale a diffusé un [cadre de référence pour les plans et les conseils de concertation locative](#), émettant des recommandations à destination des bailleurs et des associations de locataires à une période où de nombreux plans de concertation locative étaient en cours de révision à la suite des élections de locataires de la fin de l'année 2014.

On y lit notamment que le plan de concertation locative « définit en préambule les objectifs communs au bailleur et aux représentants des locataires en termes de concertation : construire un dialogue, définir les règles, les méthodes et les pratiques, construire des projets d'amélioration du cadre de vie et du vivre ensemble, etc. », et « détermine entre autres la structuration et le mode de fonctionnement du ou des conseils de concertation locative ».

Sur la validation du plan de concertation locative et sa signature, le document précise en page 11 que « c'est le conseil d'administration ou de surveillance de l'organisme qui valide le PCL. La signature du PCL par les deux parties est fortement recommandée. Pour les associations, les signataires sont ceux qui ont reçu mandat de leur association à ce sujet. Il ne s'agit pas systématiquement des administrateurs-locataires. Le fait pour une association de refuser d'être signataire du PCL ne l'exclut pas pour autant des modalités de fonctionnement définies pour la concertation locative de l'organisme, des règles de fonctionnement du CCL et de la mise à disposition des moyens. »

Sur les modalités de financement des associations de locataires à l'échelon local, le document mentionne les résultats d'une enquête menée en 2014 auprès des associations et des organismes HLM, ayant fait ressortir un montant moyen de financement ramené au logement et par an de 1,61 €.

b). Dispositions de l'article 44 bis de la loi n° 86-1290 du 23 décembre 1986

L'article 44 bis de la loi du 23 décembre 1986 a été en dernier lieu modifié par la loi n° 2017-86 du 27 janvier 2017.

Sont précisés la nature et le montant des moyens financiers mis à la disposition des associations par le plan de concertation collective, par l'ajout suivant : « [le plan de concertation locative] 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 ».

Ces dispositions sont issues de deux amendements, introduits notamment par M. Philippe Bies, rapporteur thématique du texte à l'Assemblée Nationale.

M. Bies soulignait en commission spéciale que l'amendement initialement proposé visait « à obliger tous les organismes HLM à participer au financement des associations locales de locataires en fonction de leur résultat aux dernières élections » « à raison de 2 euros par logement, la moyenne actuelle ne s'établissant qu'à 1,65 euros, sachant que dans le cadre des plans de concertation locative, 20 % ne respectent pas cette obligation de financer les associations locales représentant les locataires. »

Mme Emmanuelle Cosse, alors ministre du logement, lui répondait que le « dispositif proposé dans l'amendement CS1028 » s'avérait « judicieux : les associations de locataires sont actuellement financées par des crédits du ministère du logement, selon des clefs de répartition liées, notamment, à leur assise électorale. » Elle ajoutait : « il faudra compléter cet amendement en séance, en veillant en particulier à encadrer l'utilisation des fonds. »

C'est ainsi que l'amendement n° 1103, adopté en séance, a fixé à un minimum de 2 euros par logement du patrimoine concerné par le plan de concertation locative et par an, l'enveloppe financière allouée aux associations participant à la concertation locative ; et que l'amendement n° 1104, également adopté, a précisé le contrôle de l'usage de ces fonds par les associations bénéficiaires.

Le texte, dans sa version applicable au présent litige, est donc ainsi rédigé :

« Les bailleurs des secteurs locatifs mentionnés aux troisième, quatrième et cinquième alinéas de l'article 41 ter sont tenus d'élaborer, avec les représentants des associations de locataires présentes dans le patrimoine du bailleur affiliées à une organisation siégeant à la Commission nationale de concertation, au Conseil national de l'habitat ou

au Conseil national de la consommation, les représentants des associations de locataires ayant obtenu 10 % des suffrages exprimés aux dernières élections et les administrateurs élus représentants des locataires, un plan de concertation locative couvrant l'ensemble de leur patrimoine.

Le plan de concertation locative, validé par le conseil d'administration ou le conseil de surveillance du bailleur, définit les modalités pratiques de la concertation applicables aux immeubles ou aux ensembles immobiliers de leur patrimoine. Il précise notamment les règles destinées à formaliser les relations locatives locales, instaure un ou plusieurs conseils de concertation locative dont il peut prévoir la composition et prévoit des moyens matériels attribués aux représentants des locataires pour exercer leurs fonctions dans ce cadre. Il 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 doit être élaboré dans le délai de neuf mois après publication de la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains.

Le plan fait l'objet de bilans et de révisions périodiques, dans les conditions qu'il définit, entre les partenaires visés au premier alinéa ci-dessus.

Dans un délai de trois ans après publication de la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 précitée, le Gouvernement présentera un bilan de la mise en oeuvre des mesures relatives à la concertation après avis des secteurs concernés de la Commission nationale de concertation. »

c). Sanction de la contrariété d'un accord collectif de location à la loi

L'article 46 de la loi du 23 décembre 1986 dispose que les dispositions du titre relatif aux rapports entre bailleurs et locataires sont d'ordre public.

Il s'ensuit qu'aucun accord collectif de location ne peut déroger aux dispositions des lois du 23 décembre 1986 et du 6 juillet 1989, ni contenir renonciation à un droit d'ordre public.

Cette interdiction de déroger, prévue par l'article 44 de la loi Quilliot (3e Civ., 25 avril 1990, pourvoi n° 88-19.011, Bulletin 1990 III N° 98), a été maintenue par la jurisprudence après l'abrogation de cette disposition (3e Civ., 19 janvier 2000, pourvoi n° 98-12.658, Bulletin civil 2000, III, n° 9).

Commentant cet arrêt, P. Rémy écrit¹ : « qu'elle soit contenue dans un accord individuel ou collectif, la clause [contraire à la loi] doit alors être réputée non écrite, comme l'a récemment précisé un arrêt récent de la cour d'appel de Paris². Bref, la nullité peut n'être que partielle et non totale, sous réserve des tempéraments bien connus du droit commun ».

d). Consultations extérieures recueillies par le parquet général

Dans le présent dossier, le parquet général a sollicité pour avis la direction des affaires civiles et du sceau du ministère de la justice, ainsi que le service compétent du ministère chargé du logement.

i). Avis de la DACS du 25 février 2025

Dans la consultation adressée en retour le 25 février 2025, le bureau du droit de l'immobilier et de l'environnement de la DACS écrit notamment que « le législateur n'a pas déterminé la nature juridique des PCL, (...) difficile à déterminer.

Le plan de concertation locative est à l'initiative du bailleur et il doit être élaboré avec les représentants des associations de locataires présentes dans le patrimoine du bailleur, les représentants des associations ayant obtenu 10 % des suffrages exprimés aux dernières élections et les administrateurs élus représentants des locataires.

Il y a lieu de relever que les modalités d'élaboration du PCL ne sont pas précisées par les textes lesquels prévoient simplement, *in fine*, que ledit plan est validé par le conseil d'administration ou le conseil de surveillance du bailleur.

Au vu des termes employés, l'accord des partenaires au PCL ne semble pas requis étant relevé qu'il n'y a aucune obligation de signer le PCL. Le PCL n'aurait dès lors pas une nature conventionnelle ; il pourrait constituer un acte unilatéral du bailleur.

A l'inverse, le plan de concertation locative induit une concertation en amont de sorte qu'il pourrait revêtir une nature conventionnelle au regard de la philosophie du dispositif. La pratique tend à lui conférer un caractère conventionnel et ce, au vu des PCL de bailleurs sociaux consultables en ligne lesquels sont, majoritairement, signés par l'ensemble des participants.

Conférer au PCL la forme d'un accord ou d'une convention paraît, par ailleurs, de bon sens : le plan de concertation locative précise "les règles destinées à formaliser les relations locatives locales" de sorte qu'il semble difficile d'imaginer qu'un plan définissant un cadre pour la concertation ne fasse pas lui-même l'objet d'une concertation dont l'issue favorable serait formalisée dans un accord ».

¹ « Bail d'habitation - Un accord collectif de location ne peut déroger aux dispositions des lois des 23 décembre 1986 et 6 juillet 1989, ni contenir renonciation à un droit d'ordre public », Commentaire par Patrick Rémy, in La Semaine Juridique Notariale et Immobilière n° 2, 11 Janvier 2002, 1024.

² CA Paris, 6e ch., 25 mars 1999 : en l'espèce, le bail litigieux comprenait une clause stipulant un loyer « charges comprises ». Relevant la contrariété de cette clause aux dispositions d'ordre public de l'article 23 de la loi du 6 juillet 1989, selon lesquelles les charges ne sont exigibles sur justificatifs qu'en contrepartie de prestations, dépenses d'entretien, menues réparations ou au titre de taxes, limitativement énumérées par décret, la cour d'appel a réputé cette clause non écrite, « sans qu'il y ait lieu d'annuler l'ensemble du contrat valablement signé entre les parties ».

Sur la subordination de la participation des partenaires au CCL à la signature du plan de concertation, la DACS estime que « le PCL doit prévoir la mise en place du CCL étant rappelé que toutes les parties à la négociation du PCL n'ont pas vocation à y siéger et que la composition du CCL peut se négocier dans le cadre du PCL.

A s'en tenir à une lecture des textes, il n'y a aucune obligation de signature du PCL de sorte que conditionner la participation au CCL à la signature du PCL ne semble pas se justifier ».

ii). Avis du ministère du logement du 1^{er} avril 2025

Le bureau du parc locatif privé et des rapports locatifs de la sous-direction de la législation de l'habitation et des organismes de logement social, dépendant de la direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages du ministère chargé du logement, estime pour sa part que « la loi étant muette sur la nature juridique des plans et conseils de concertation locative, il convient de raisonner par faisceau d'indices.

L'article 44 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 fixe une obligation générale de concertation ainsi que le socle et les moyens minimaux de cette concertation (...).

L'article 44 bis de la loi du 23 décembre 1986 doit être interprété comme instaurant une obligation pour le bailleur d'élaborer avec les groupements et associations de locataires représentatifs un plan de concertation locative pour convenir de modalités et de moyens supplémentaires, au-delà du socle prévu par l'article 44, pour mettre en oeuvre la concertation entre le bailleur et les représentants des locataires (...).

Par ailleurs, la loi ne fixe pas de condition de validité relative à la signature du plan de concertation, et ne prévoit pas non plus de quorum lors de l'élaboration du plan, ni de règles d'adoption des mesures dudit plan (hormis la validation du plan par le conseil d'administration ou le conseil de surveillance du bailleur). Aussi, le consentement des différents acteurs présents lors de la concertation n'est pas requis, les associations de locataires restent libres de ne pas signer le plan.

Il faut en déduire que ce document n'a pas de valeur contractuelle. Il s'agit uniquement d'un outil de concertation dont seule l'existence est imposée par la loi aux bailleurs. Cette vision est d'ailleurs partagée par un certain nombre d'acteurs de la concertation locative, comme l'illustre cet extrait du "Cadre de référence pour les plans et les conseils de concertation locative" : "le fait pour une association de refuser d'être signataire du PCL ne l'exclut pas pour autant des modalités de fonctionnement définies pour la concertation locative de l'organisme, des règles de fonctionnement du CCL et de la mise à disposition des moyens".

Il est en effet précisé au deuxième alinéa de cet article que "[les moyens financiers] sont répartis entre les associations de locataires en fonction de leurs résultats aux dernières élections". Considérer que ceux-ci pourraient être réservés par le plan de concertation locative aux seules associations de locataires signataires du plan irait à l'encontre des termes mêmes de la loi qui prévoit que ces moyens sont répartis entre les associations de locataires, sans exiger qu'elles soient signataires du plan, et qui précise leur clé de répartition (en fonction de leurs résultats aux dernières élections).

Une association de locataires représentative au sens du 1^{er} alinéa de l'article 44 bis qui participe à la concertation locative ne saurait donc être exclue des modalités de fonctionnement de cette concertation et du bénéfice des moyens négociés dans le cadre du plan de concertation, au seul motif qu'elle n'est pas signataire de ce plan. Elle 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 ».