

# Droit de réponse

Rapport définitif de contrôle n° 2019-087

**Association FAC HABITAT**

**Aix-en-Provence (13)**



**ANCOLS**

Madame Rachel CHANE-SEE-CHU  
Directrice Générale ANCOLS  
La Grande Arche Paroi Sud  
92055 La Défense cedex

Aix-en-Provence, le 21 décembre 2021

Sous forme dématérialisée :

Par LR/AR n° *AA 151 270 96997*

V/Réf. : LS2019-087/DQS/21-077

**Objet : Réponses au rapport définitif de contrôle n° 2019-087**

Madame la Directrice Générale,

Comme suite à la réception du rapport définitif du contrôle n° 2019-087 le 25 août 2021, je vous remercie de bien vouloir trouver ci-dessous les éléments de réponse aux observations formulées.

Sur l'observation tirée du caractère irrégulier de l'adhésion obligatoire je tenais à titre liminaire à attirer votre attention sur la différence de formulation à cet égard entre le rapport provisoire et le rapport définitif.

Le rapport provisoire ne mentionnait en effet nullement une quelconque irrégularité à ce titre (voir p. 3 du rapport provisoire).

Tout au plus se bornait-il, en page 13 au titre des loyers, à indiquer « *Globalement, on constate que les éléments de facturation, autres que le loyer principal, représentent une part importante du quittancement (cf § 6.2.1). L'association devra questionner le montant et le caractère obligatoire de la cotisation mensuelle en particulier* ».

Prenant acte de cette observation, FAC HABITAT a immédiatement fait inscrire à l'ordre du jour de sa prochaine réunion, la question de la cotisation (voir compte rendu et extrait de la délibération du 18 février 2021 en PJ).

Le rapport définitif envisage la question de l'adhésion obligatoire sur un mode radicalement différent en la qualifiant cette fois d'irrégularité.

Il relève ainsi, au titre du LOYERS (3.2, p. 14) que :

*« Globalement, il est relevé que les éléments de facturation, autres que le loyer principal, représentent une part importante du quittance (cf. § 6.2.1 et il est rappelé ici que FAC HABITAT gère quasi exclusivement des logements conventionnés). FAC HABITAT a récemment modifié l'article 6 de ses statuts, désormais rédigé comme suit :*

*« 1. Membres adhérents locataires*

*Ce sont les locataires d'un appartement géré par l'association qui auront obligatoirement signé préalablement un acte d'adhésion à cette dernière. Ils constituent le collège des membres adhérents locataire »*

Et affirme, de façon catégorique, que *« cette nouvelle disposition est contraire aux dispositions de l'article L. 442-6-2 du Code de la construction et de l'habitation qui précisent « lors de la demande d'attribution d'un logement social ou de la signature du bail, le bailleur ne peut réclamer au demandeur ou preneur le paiement de frais à quelque titre que ce soit » pour en déduire que « l'association doit cesser sa pratique de rendre obligatoire l'adhésion préalablement à la prise en location d'un logement conventionné qu'elle gère ».*

Or, de l'avis unanime de nos Conseils, une telle critique ne repose sur aucun fondement et procède d'une violation tant du champ d'application de l'article L. 442-6-2 du Code de la construction et de l'habitation (qui n'est pas applicable aux associations de droit privée) que du principe constitutionnel de liberté d'association.

L'irrégularité invoquée, qui ne figurait pas dans le rapport provisoire et qui, selon nos avocats, procède d'une méprise des règles de droit applicables, est d'autant plus critiquable que c'est à la demande même du contrôleur de l'ANCOLS que FAC HABITAT a modifié ses statuts dans le sens et selon la formulation indiquée dans le rapport provisoire (voir mail du 19 mars 2020).

Elle apparaît par ailleurs en contradiction avec les autres termes du rapport faisant état d'une gestion équilibrée (le train de vie de l'association et des membres du bureau n'ayant fait l'objet d'aucune observation) et d'une grande qualité de services offerts aux étudiants.

Privée de la possibilité de présenter des observations sur ce point à l'issue du rapport provisoire, qui encore une fois, ne faisait pas état d'une irrégularité, l'article L. 442-6-2 du

Code de la construction et de l'habitation n'étant même pas cité, FAC HABITAT n'a donc d'autres choix de le faire dans le cadre des présentes.

Bien entendu, si l'ANCOLS devait reprendre les termes de son rapport définitif sur cette question, les observations suivantes et leurs annexes comprenant l'analyse juridique de nos avocats, qui ont vocation à être publiées concomitamment, seraient alors reprises dans le même sens.

Vous trouverez ci-joint nos réponses à chacune des observations du rapport définitif.

Restant à disposition pour tout complément d'information, je vous prie d'agréer, Madame la Directrice Générale, mes salutations distinguées.

Lionel Lérissel

Président

## **Sur l'observation tirée du caractère prétendument irrégulier de l'adhésion obligatoire à notre association pour avoir accès aux logements conventionnés gérés par ses soins**

Le rapport définitif relève tout d'abord que FAC HABITAT a récemment modifié l'article 6 de ses statuts définissant les membres adhérents : « *ce sont les locataires d'un appartement géré par l'association qui auront obligatoirement signé préalablement un acte d'adhésion à cette dernière* ».

Il omet cependant de préciser que cette modification a été entreprise à la demande et dans les termes mêmes suggérés par le contrôleur, Monsieur Grégoire, qui au reste, avait indiqué qu'il n'évoquerait pas cette question dans son rapport (voir mail du 19 mars 2020 en annexe 1).

Dans ces conditions, FAC HABITAT était parfaitement fondée à croire en la légalité de cette disposition statutaire, l'ANCOLS ne pouvant, *a posteriori* se prévaloir de sa propre turpitude.

Sur le fond, l'ANCOLS affirme que cette nouvelle disposition (qu'elle a pourtant appelée de ses vœux) serait contraire aux dispositions de l'article L. 442-6-2 du CCH qui précisent que « *lors de la demande d'attribution d'un logement social ou de la signature du bail, le bailleur ne peut réclamer au demandeur ou preneur le paiement de frais à quelque titre que ce soit* ».

Or, de l'avis unanime de nos Conseils, Maître Solène BERNARD et Maître Louis BORE, ce dernier par ailleurs ancien Président de l'Ordre des avocats à la Cour de cassation et au Conseil d'Etat, une telle disposition, qui s'inscrit dans le titre IV « *Rapports des organismes d'habitations à loyer modéré et des bénéficiaires* » du Livre IV « *Habitations à loyer modéré* » n'est applicable qu'aux organismes d'habitations à loyer modéré limitativement énumérés à l'article L. 411-2 du CCH (consultations juridiques de Me Bernard et de Me Louis Boré, en annexe 2).

Or, ce texte ne vise pas les associations de droit privé telles que FAC HABITAT qui ne sont pas des organismes d'habitations à loyer modéré (OHL), au sens et pour l'application du CCH, et qui ne sauraient, en conséquence, se voir appliquer leur régime.

Le contrôle effectué par l'ANCOLS sur ces organismes de droit privé que sont les associations est d'ailleurs légalement circonscrit à la seule application des conventions ouvrant droit à l'aide personnalisée au logement (APL). Et à cet égard, aucune irrégularité n'a été relevée.

En revanche, le principe de spécialité fait obstacle à ce l'ANCOLS effectue un contrôle sur leur gestion ou leur politique d'attribution des logements dont elles assument la gestion (et qui sont distinctes de celles applicables aux OHL).

Il en va d'autant plus ainsi lorsque, à l'instar de FAC HABITAT, les associations de droit privé ne perçoivent aucune subvention publique et dont le Conseil d'administration ne comporte aucun bailleur social ou autorité publique quelconque.

Dans cette hypothèse, leurs ressources ne procèdent que de leurs propres fonds dont les cotisations qu'elles sont libres d'appeler auprès de leurs membres adhérents. Au reste, rien n'interdit à une association de réserver ses services à ses seuls membres.

L'affirmation tirée du caractère irrégulier de l'adhésion obligatoire à l'association préalablement à l'attribution d'un logement géré par ses soins n'est donc pas fondée en droit.

Elle procède d'une méprise par l'ANCOLS des limites assignées à son contrôle et d'une ingérence que rien ne justifie dans la gestion d'un organisme de droit privé qui établit librement ses statuts et dont le fonctionnement et l'existence sont constitutionnellement protégés.

Depuis sa création en 1985, le principe comme le montant de la cotisation acquittée par les membres de FAC HABITAT, qui sont fixés tous les ans par l'assemblée générale à laquelle participe les membres adhérents, n'ont d'ailleurs soulevé aucune observation de la part des services publics l'ayant contrôlée (DGCCRF, services fiscaux) ou des différentes collectivités sur le territoire desquelles elle gère des résidences universitaires.

Et pour cause, elle ne sert pas seulement à financer l'attribution d'un logement à ses adhérents (dont les règles sont distinctes des logements en secteur libre) mais aussi et surtout à leur offrir un accompagnement social, à leur garantir une bonne intégration par la création et l'animation de lieux de convivialité ou de projets destinés à favoriser le lien social et l'intégration dans la vie active et l'apprentissage de l'autonomie.

A cet égard, l'ANCOLS relève d'ailleurs au titre des points forts de l'association « *la qualité du service apporté aux locataires* » mais aussi une « *structure financière correcte* » l'équilibre économique de FAC HABITAT lui permettant de remplir son objet social. Aucune observation sur le train de vie de l'association, le niveau salarial ou les notes de frais de ses salariés et des membres du conseil d'administration n'a d'ailleurs été faite.

Or, interdire à l'association FAC HABITAT de percevoir une cotisation de la part de ses membres adhérents ne reviendrait ni plus ni moins qu'à la priver d'une part importante de ses ressources – purement privées – et ainsi nuire à son équilibre économique et à la qualité des services fournis aux étudiants adhérents, pourtant salués par l'ANCOLS.

**Annexe 1** : mail de l'ANCOLS du 19 mars 2020

**Annexe 2** : consultation de Maître Solène BERNARD du 22 octobre 2021

**Annexe 3** : consultation de la SCP BORE – SALVE de BRUNETON – MEGRET, avocat à la Cour de cassation et au Conseil d'Etat en date du 29 novembre 2021

**Sur l'observation portant sur l'irrespect dans certains cas du maximum de loyer autorisé par les conventions de financement.**

- « La résidence WE1007 présente des loyers pratiqués supérieurs aux loyers maximums autorisés, ceci du fait de surfaces facturées légèrement plus importantes que les surfaces initialement prévues et mentionnées dans la convention de financement. L'association précise ici qu'un avenant rectificatif prenant en considération les surfaces réelles des logements loués n'a pas été initié, il convient donc de corriger cette situation en prenant l'attache du bailleur propriétaire ce qui a été fait par mèl du 18mars 2020 avec un rappel par courrier en RAR le 4 janvier 2021. Dès réception du rapport définitif, FACHABITAT compte de nouveau appuyer sa demande avec un extrait de ce dernier, afin que le bailleur(AIGUILLON CONSTRUCTIONS) puisse, à son tour, rentrer efficacement en contact avec les services de l'Etat; »

**Réponse Fac Habitat :**

Comme indiqué dans la réponse au rapport provisoire du 08/01/2021, Fac Habitat a de nouveau sollicité le bailleur AIGUILLON CONSTRUCTIONS dès réception du rapport définitif.

Le bailleur a ensuite établi les démarches auprès de la DDTM44 début septembre 2021 (voir courriels en PJ), et un courrier a été formalisé le 17 septembre 2021. L'avenant est donc en cours de publication et devrait nous parvenir sous peu.

Par ailleurs, il est a noté que l'application d'un coefficient de surface propre aux logements est une pratique courante, car elle permet un meilleur équilibrage des loyers d'une résidence, en prenant en compte chaque appartement individuellement. Ce procédé est bien évidemment totalement transparent sur le montant total des loyers d'une résidence, et n'engendre donc aucun surplus.

- « La résidence RP1018 présente un dépassement du loyer mensuel maximum autorisé de quelques dizaines de centimes d'euro sur la totalité des logements (dépassement pour un total de 93,8 euros répartis sur 231 logements), vraisemblablement du fait d'une erreur d'indice. FAC HABITAT devra rembourser les locataires concernés, corriger ces situations dans les meilleurs délais et vérifier qu'elles ne se reproduisent pas sur d'autres résidences. FAC HABITAT explique avoir remboursé le trop-perçu des seuls locataires de la résidence RP1018 en date du 31 mars 2020 »

**Réponse Fac Habitat :**

Comme indiqué dans la réponse au rapport provisoire du 08/01/2021, l'actualisation des loyers a été effectuée le 1<sup>er</sup> avril 2020 avec un remboursement des loyers trop perçus sur l'ensemble des sous-locataires présents depuis leur date d'entrée. Tous les justificatifs ont déjà été fournis.

Nous rappelons par ailleurs que l'erreur d'indice représente un montant total de 93.8€ répartis sur 231 logements (soit 40 centimes d' € par logement), à mettre donc en perspective avec le montant annuel des loyers encaissés par Fac Habitat soit 50 millions d'€ environ.

### **Point amélioration 1 : Mieux maîtriser les coûts de gestion**

#### *Réponse Fac Habitat :*

En ce qui concerne le tableau d'évolution des coûts de gestion réalisé par l'ANCOLS, il est à noter que le détail du mode de calcul n'a pas été transmis à Fac Habitat, ce qui rend compliquée l'analyse des données.

Il est par ailleurs important de rappeler que l'activité d'hébergement de loisirs de la Maison Internationale de Séjour, qui a justement ouvert en septembre 2015, c'est-à-dire dans la première partie de la période contrôlée, a un impact en termes de charges très important sur la période.

Cette activité génère des coûts spécifiques au regard de son statut d'ensemble immobilier ERP (contrôles périodiques, formations sécurité...) et impose une présence de personnel 7/7 et 24/24 et en nombre (réception, night, techniques, personnel spécifique d'encadrement).

En tout état de cause, cette activité ressort du secteur fiscalisé de l'association, secteur n'ayant aucun lien avec le coût de gestion des logements, mais que les rapporteurs de l'ANCOLS ont omis de déduire.

De plus, l'activité de mutualisation de l'accès à internet proposée aux étudiants, et développée progressivement sur la période contrôlée, génère des coûts qui sont inclus dans le coût de gestion retenus par l'ANCOLS, mais également des recettes corrélatives qui n'ont pas été prises en compte par l'ANCOLS dans son analyse.

Ce secteur « fiscalisé », à savoir l'activité d'hébergement de loisirs de la Maison Internationale de Séjour et la mutualisation d'internet, représente, pour ces seules charges retenues par erreur par l'ANCOLS, 22% des coûts de gestion de l'association.

Une comparaison économiquement objective aurait nécessité la déduction des coûts de gestion de ces dépenses ne concernant pas l'activité logement de l'association.

Enfin, l'activité de Fac Habitat est basée sur le cycle universitaire (ouverture de résidence en septembre), c'est-à-dire que les dépenses sont engagées sur l'année n, et trouveront leurs ressources sur l'année n+1. Cet élément a donc un impact important lors des années de fortes ouvertures (embauche personnel...), et il faut rappeler que le parc de Fac Habitat a augmenté entre 2014 et 2018 de presque 32%.

Une analyse objectivée doit donc être réalisée en lissant les données sur 5 ans d'une part, et en retraçant l'activité d'hébergement de loisirs de la Maison Internationale de Séjour et de la mutualisation d'internet afin de rester sur des éléments comparables.

Ainsi, en conduisant cette analyse avec un lissage sur 5 années, il ressort que le taux d'évolution moyen du parc est de 7,12% et celui du coût de gestion hors entretien par logement est de 6,27%.

Cet écart est encore amplifié avec la prise en compte de l'impact indicial lié à l'évolution de l'indice IRL qui a augmenté sur la même période de 0,52% en moyenne ou celui de l'IPC (0.60%).

En conclusion, nous pouvons affirmer que les coûts de gestion des logements qui ont progressé en proportion nettement moins vite que l'accroissement en volume du parc ont fait l'objet d'une parfaite maîtrise par l'association traduisant ainsi le souci permanent de cette dernière d'apporter aux étudiantes et étudiants des solutions d'hébergement à coûts maîtrisés.

**Point amélioration 2 : Réaliser une analyse financière prévisionnelle**

*Réponse Fac Habitat :*

Bien que ce point relève de la gestion de l'association et n'entre pas dans le champ de compétence réglementaire de l'ANCOLS, l'association souhaite rappeler qu'elle dispose depuis de nombreux exercices d'une projection prévisionnelle d'une année au-delà de l'exercice en cours.

Une projection budgétaire à 3 ans peut certes présenter un intérêt mais demeurera fortement aléatoire au regard, entre autres, de :

- l'intégration de nouvelles résidences (les conventions de location ne sont que très rarement signées 3 ans à l'avance) et la croissance du parc géré,
- la restitution de résidence dont la connaissance peut intervenir jusqu'à 6 mois avant le renouvellement du bail
- l'évolution de l'indice IRL,
- l'évolution de la situation sanitaire européenne

Néanmoins, la gouvernance de l'association assure un suivi précis et régulier des exécutions budgétaires rendu encore plus nécessaire par le choix de ne bénéficier d'aucun financement public direct.

EXTRAIT DE DELIBERATION

Du Conseil d'administration du 23 avril 2020

III. Validation du règlement intérieur du comité d'orientation

*Suite au contrôle de l'ANCOLS, il a été relevé que bien que le comité d'orientation était en place chez Fac Habitat, avec un document détaillant les orientations des attributions, un règlement intérieur de ce comité est malgré tout nécessaire.*

*Il est ainsi proposé en pièce jointe ce règlement intérieur, afin d'être en conformité avec la loi.*

*Note : ce comité est composé également d'un responsable du CNOUS, mais nous n'avons jusqu'alors eu aucune réponse de leur part (demande par email, courrier recommandé...).*

Fait à AIX EN PROVENCE,  
Le 23 avril 2020

Le Président  
Eric MARTINEZ



**Lionel Lerissel**

---

**De:** Jean-Philippe TREDE <jp.trede@fac-habitat.com>  
**Envoyé:** lundi 23 mars 2020 08:36  
**À:** [redacted]  
**Objet:** RE: Adhésion à l'association FAC HABITAT

Bonjour Monsieur [redacted]

Je vous remercie pour votre remarque pertinente. Nous la mettons à l'ordre du jour au prochain CA,

Bien cordialement,

Jean-Philippe Trédé  
Directeur Général



Tél : 06 85 07 19 08  
[jp.trede@fac-habitat.com](mailto:jp.trede@fac-habitat.com)

---

**De** [redacted]  
**Envoyé :** jeudi 19 mars 2020 09:48  
**À :** Jean-Philippe TREDE <jp.trede@fac-habitat.com>  
**Objet :** RE: Adhésion à l'association FAC HABITAT

Bonjour M. Trédé

Je suis *in fine* d'accord avec votre conclusion (« à l'égard de » signifie bien » « quant à ce qui concerne »).

Pour moi, la rédaction de l'article 6 reste améliorable pour éviter tout doute. Je préférerais pour la définition des membres locataires au niveau de l'article 6 :  
« Ce sont les locataires d'un appartement géré par l'association qui auront obligatoirement signer préalablement un acte d'adhésion à cette dernière. Ils constituent ...» plutôt que :

Ce sont les jeunes de moins de 30 ans ou les étudiants qui auront signé un acte d'adhésion, et qui sont locataires d'un appartement géré par l'association. Ils constituent le collège des membres adhérents

Je n'évoquerai pas ce sujet dans mon projet de rapport.

Bien cordialement.

---

**De :** Jean-Philippe TREDE <[jp.trede@fac-habitat.com](mailto:jp.trede@fac-habitat.com)>  
**Envoyé :** lundi 16 mars 2020 18:01  
**À** [redacted]  
**Objet :** RE: Adhésion à l'association FAC HABITAT

Monsieur [redacted]

Pour faire suite à votre email ci-dessous concernant le caractère obligatoire ou facultatif de l'adhésion à l'association par les locataires.

De par ses statuts, l'association FAC HABITAT ne peut louer les logements de son parc locatif qu'à ses membres adhérents (voir Titre 1 – Article 1er : OBJET). En effet, les statuts indiquent bien que l'association a « pour objet, à l'égard de ses membres adhérents » l'accueil le logement et l'hébergement d'étudiants, de jeunes de moins de 30 ans essentiellement au sein de résidences conventionnées de logements étudiants ou jeunes.

Nos locataires sont donc tous adhérents à FAC HABITAT.

Bien cordialement,

Jean-Philippe Trédé  
Directeur Général



Tél : 06 85 07 19 08  
[jp.trede@fac-habitat.com](mailto:jp.trede@fac-habitat.com)

**De**

**Envoyé** : mercredi 11 mars 2020 12:56

**À** : Jean-Philippe TREDE <[jp.trede@fac-habitat.com](mailto:jp.trede@fac-habitat.com)>

**Objet** : Adhésion à l'association FAC HABITAT

Bonjour M. Trédé,

Un locataire (étudiant ou jeune de moins de 30 ans) peut-il être locataire sans être membre adhérent ?

Si non, sur quel document base t'on la réponse ?

Merci pour votre réponse rapide.

Bien cordialement.



#### Avocats associés

BRUNO BASSET  
Docteur en Droit  
Avocat associé  
brunobasset@sphere-avocats.com

SOLENE BERNARD  
Avocat associé  
solenebernard@sphere-avocats.com

FABIEN MACAGNO  
Docteur en Droit  
Avocat associé  
fabienmacagno@sphere-avocats.com

#### Counsels (on & of)

MATHIEU BOURGEOIS  
Avocat of Counsel  
mathieubourgeois@sphere-avocats.com

SANDRINE THELCIDE  
Avocate Counsel  
sandrinthelcide@sphere-avocats.com

#### FAC HABITAT

5, rue Charles Duchesne BP  
60,  
13792 AIX-EN-  
PROVENCE Cedex 3

#### *A l'attention de Monsieur le Président*

Paris le 22 octobre 2021

Cher Monsieur,

Vous m'avez consultée à la suite des observations formulées par l'ANCOLS dans le rapport de contrôle sur l'année 2019 qu'elle a notifié à l'association FAC HABITAT le 25 août 2021.

Vous vous interrogez, en particulier, sur l'observation tirée du caractère obligatoire de l'adhésion à l'association préalablement à la délivrance d'un logement que l'ANCOLS estime comme étant irrégulière.

1. A titre liminaire, j'attire votre attention sur la nécessité de communiquer ce rapport à chaque membre du conseil d'administration (ou de l'organe délibérant en tenant lieu) pour être soumis à délibération dès sa plus proche réunion. Une telle délibération devra être adressée à l'ANCOLS dans les quinze jours suivant son adoption.

Enfin, je vous rappelle que vous disposez d'un délai de quatre mois à compter de la notification du rapport définitif pour adresser à l'ANCOLS vos observations écrites aux fins de publication.

A l'expiration de ce délai, le rapport définitif et votre droit de réponse seront, le cas échéant, rendus communicables conformément aux

#### SPHÈRE AVOCATS

AARPI inter-barreaux  
contact@sphere-avocats.com  
www.sphere-avocats.com

#### Paris

28 rue Darcet  
75017 Paris

#### Bayonne

15 Allées marines  
64100 Bayonne

T 01 87 44 85 66  
F 01 83 71 97 12

dispositions du code des relations entre le public et l'administration et publiés par l'agence sur son site internet.

Ces précisions étant faites, venons-en, à présent, à la question de la légalité de l'adhésion obligatoire à l'association FAC HABITAT pour avoir accès aux logements conventionnés qu'elle gère.

2. A cet égard, le rapport définitif relève, au titre du LOYERS (3.2, p. 14) que :

*« Globalement, il est relevé que les éléments de facturation, autres que le loyer principal, représentent une part importante du quittancement (cf. § 6.2.1 et il est rappelé ici que FAC HABITAT gère quasi exclusivement des logements conventionnés). FAC HABITAT a récemment modifié l'article 6 de ses statuts, désormais rédigé comme suit :*

*« 1. Membres adhérents locataires*

*Ce sont les locataires d'un appartement géré par l'association qui auront obligatoirement signé préalablement un acte d'adhésion à cette dernière. Ils constituent le collège des membres adhérents locataire »*

Et affirme, de façon catégorique, que *« cette nouvelle disposition est contraire aux dispositions de l'article L. 442-6-2 du Code de la construction et de l'habitation qui précisent « lors de la demande d'attribution d'un logement social ou de la signature du bail, le bailleur ne peut réclamer au demandeur ou preneur le paiement de frais à quelque titre que ce soit » pour en déduire que « l'association doit cesser sa pratique de rendre obligatoire l'adhésion préalablement à la prise en location d'un logement conventionné qu'elle gère ».*

Une telle affirmation peut être critiquée.

3. En premier lieu, il convient de rappeler qu'en application de l'adage *nemo auditur propriam turpitudinem allegans* l'administration ne peut se prévaloir de sa propre turpitude.

Autrement formulé, elle n'est pas fondée à invoquer une situation irrégulière ou litigieuse dont elle est à l'origine ou à laquelle elle a consentie.

Or, en l'espèce, c'est à la suite d'une demande expresse de l'ANCOLS que l'association FAC HABITAT a modifié la rédaction de l'article 6 de ses statuts (mail du 19 mars 2020).

L'association pourrait ainsi faire valoir qu'avisée de ce que les logements gérés étaient réservés à ses membres adhérents, et en sollicitant une modification des statuts faisant clairement apparaître le caractère obligatoire de cette adhésion (FAC HABITAT ayant purement et simplement repris la formulation suggérée par le contrôleur), l'ANCOLS en a implicitement mais nécessairement admis la régularité.

Ce d'autant que le contrôleur affirmait qu'il n'évoquerait pas ce sujet dans son rapport.

Dans ces conditions, l'Association FAC HABITAT était fondée à croire en la parfaite légalité de l'article 6 de ses statuts réservant la location des logements gérés à ses membres adhérents.

Au reste, aucune règle de droit ne fait obstacle à ce qu'une association réserve les services proposés dans le cadre de son objet à ses seuls membres (les associations sportives en sont d'ailleurs un parfait exemple).

Le caractère obligatoire de l'adhésion à l'association pour bénéficier d'un logement géré par ses soins ne peut donc, selon nous, être considéré comme étant irrégulier.

En réalité, à suivre la lecture du rapport, l'irrégularité invoquée teindrait davantage au caractère onéreux de cette adhésion (qui vient *de facto* augmenter le montant du loyer) qu'à son caractère obligatoire.

4. Le rapport estime en effet que la cotisation mensuelle statutaire de 27 euros est contraire aux dispositions de l'article L. 442-6-2 du Code de la construction et de l'habitation.

Aux termes de ce texte « *lors de la demande d'attribution d'un logement social ou de la signature du bail, le bailleur ne peut réclamer au demandeur ou preneur le paiement de frais à quelque titre que ce soit* » (souligné par nos soins).

Selon nous, une telle disposition, propre aux bailleurs sociaux ou aux établissements publics et assimilés (tels que les CROUS), n'est cependant pas applicable aux associations de droit privé gestionnaires de résidences universitaires.

L. 442-6-2 du Code de la construction et de l'habitation ne concerne en effet que l'attribution des logements sociaux « classiques » gérés par les organismes d'habitation à loyer modéré (il est d'ailleurs inséré dans le Titre II « organismes d'habitations à loyer modéré »).

Il est vrai que par dérogation à l'article L. 442-8 du Code de la construction et de l'habitation, l'article L. 442-8-1 autorise les organismes d'habitation à loyer modéré à louer ou non des logements conventionnés à « *des associations dont l'objet est de favoriser le logement des étudiants et de gérer des résidences universitaires* ».

Dans cette hypothèse, les associations sont contractuellement<sup>1</sup> tenues de respecter les loyers plafonds prévus dans la convention conclue entre l'OHL et le Préfet.

A cet égard, l'ANCOLS n'impute d'ailleurs aucune irrégularité à FAC HABITAT.

En revanche, et sous réserve de respecter les loyers plafonds, les associations de droit de privé sont parfaitement libres de déterminer leur politique d'attribution des logements dont elles assument la gestion.

Les règles d'attribution des logements situés dans des résidences universitaires conventionnés sont en effet distinctes de celles visant les logements sociaux familiaux.

Elles sont déterminées dans le cadre de commissions d'orientation dont la composition inclut certes un représentant du CROUS, mais dont les délibérations, et partant les politiques d'attribution, sont laissées à la libre appréciation des organes délibérants.

Elles ne sont donc nullement assimilables aux commissions d'attribution des logements sociaux par les bailleurs sociaux et organismes assimilés.

---

<sup>1</sup> La convention de location conclue entre le bailleur social et l'association impose en effet systématiquement au locataire de respecter les loyers plafonds dans ses rapports avec l'étudiant sous-locataire. L'assujettissement des associations aux règles du conventionnement ne procède donc pas d'une disposition légale (dont l'article L. 442-6-2) mais du seul contrat conclu avec le propriétaire bailleur, seul signataire de la convention conclue avec le préfet.

Et pour cause, les associations dont l'objet est de favoriser le logement des étudiants et de gérer des résidences universitaires sont des organismes de droit privé, dont le mode de fonctionnement et le financement sont entièrement distincts de celui régissant les bailleurs sociaux et autres OHL.

Il en va d'autant plus ainsi lorsque, à l'instar de FAC HABITAT, les associations de droit privé ne perçoivent aucune subvention publique et dont le Conseil d'administration ne comporte aucun bailleur social ou autorité publique quelconque.

Dans cette hypothèse, leurs ressources – et partant, leur pérennité et avec elle celle des logements étudiants dont elles assument la gestion – ne procèdent que de leurs propres fonds, dont les cotisations qu'elles sont libres d'appeler auprès de leurs membres adhérents.

Et il n'appartient pas à l'ANCOLS de s'ingérer dans la gestion des associations de droit privé qu'elle ne peut contrôler que sur l'unique terrain de l'application des conventions ouvrant droit à l'aide personnalisée au logement.

Le champ des contrôles et évaluations effectués par l'ANCOLS varient en effet en considération de la qualité de l'organisme qui en est l'objet, les associations de droit privé gérant des logements conventionnés relevant, quant à elles, de règles distinctes des autres organismes (OHL et SEM) (article L. 342-2 II° 4°).

Or, en sa qualité d'établissement public à caractère administratif, l'ANCOLS est soumise au principe de spécialité.

En vertu de ce principe, les pouvoirs de contrôle de cet organisme sont strictement et spécifiquement limités par l'objet des missions qui lui sont conférées par les articles L. 342-2 et R. 342-2 et suivants du Code de la construction et de l'habitation.

S'agissant des associations de droit privé gérant des logements étudiants conventionnés, le champ d'intervention de l'ANCOLS est ainsi limité, au titre des contrôles effectués par ses soins à « *l'application des conventions ouvrant droit à l'aide personnalisée au logement mentionnées à l'article L. 831-1, y compris les conventions en cours, notamment le respect des règles d'accès des locataires sous conditions de ressources et de plafonnement des loyers auxquelles demeurent soumis ces logements ainsi que les conditions d'application de ces règles* » (article L. 342-2 I 1° e).

En revanche, sauf à excéder ses pouvoirs, l'ANCOLS ne saurait étendre son contrôle à l'ensemble de la gestion des associations.

Et pour cause, l'article L. 342-2 2° exclu expressément les associations visées au 4° du II de ce texte, du périmètre des évaluations effectuées par l'ANCOLS, sur la « *gouvernance, l'efficacité de la gestion, l'organisation territoriale et l'ensemble de l'activité consacrée à la mission de construction et de gestion du logement social* ».

La mission de contrôle de l'ANCOLS résultant de l'article L. 342-2 1° ne saurait donc *a fortiori* lui permettre de s'ingérer de façon vague et générale dans la gestion même d'une association de droit privé.

Or, en enjoignant à FAC HABITAT de cesser de rendre obligatoire l'adhésion préalablement à la prise en location d'un logement conventionné qui, on l'a vu, résulte d'une application erronée de l'article L. 442-6-2 du CCH, l'ANCOLS, s'ingère dans la gestion même d'un organisme de droit privé.

Cette ingérence est d'autant plus sujette à caution que les associations sont des structures fonctionnant avec des adhérents qui établissent librement leur statut et dont l'existence et le fonctionnement sont constitutionnellement protégés.

En l'espèce, les statuts de FAC HABITAT précisent que les membres adhérents locataires s'engagent à acquitter une cotisation annuelle dont le montant et les modalités de paiement sont fixés toutes les années par l'assemblée générale à laquelle participe des membres adhérents.

Et depuis sa création en 1985, la cotisation acquittée par les membres de FAC HABITAT afin qu'elle puisse réaliser son objet social – encore une fois, elle ne perçoit aucune subvention publique – n'a soulevé aucune observation de la part des services publics l'ayant contrôlée (DGCCRF, Services fiscaux) ou des différentes collectivités sur le territoire desquelles l'association gère les résidences universitaires.

Et pour cause, elle ne sert pas seulement à financer l'attribution d'un logement à ses adhérents étudiants (qui obéit à des règles spécifiques distinctes de celles régissant le logement social « classique » et engendre des frais supplémentaires) mais aussi et surtout, à leur offrir un accompagnement social et à leur garantir une bonne intégration (par la création et l'animation de lieux de convivialité dans les résidences, notamment) outre la mise en œuvre de projets de nature à favoriser le lien social et l'intégration dans la vie active.

Enfin, l'affirmation selon laquelle l'adhésion obligatoire à l'association et la perception corrélative d'une cotisation seraient irrégulières apparaît en contradiction directe avec le constat tiré de son équilibre financier.

L'ANCOLS relève en effet au titre des points forts de FAC HABITAT « *la qualité du service apporté aux locataires* » mais aussi « *une structure financière correcte* », l'équilibre économique de l'association lui permettant de remplir son objet social. Le rapport n'a par ailleurs formulé aucune observation sur le train de vie de l'association, le niveau salarial ou les notes de frais des salariés et membres du conseil d'administration.

Or, interdire à l'association FAC HABITAT de percevoir une cotisation à l'occasion de la location des logements qu'elles gèrent reviendrait ni plus ni moins qu'à la priver d'une part conséquente de ses ressources – purement privées – et ainsi de nuire à son équilibre économique et à la qualité des services fournis aux étudiants pourtant salués par l'ANCOLS.

L'injonction de l'ANCOLS à l'endroit de FAC HABITAT de cesser d'appeler une cotisation auprès de ses adhérents locataires procède donc d'une méprise des textes applicables et d'un excès de pouvoir que rien ne justifie.

C'est la raison pour laquelle je vous conseille vivement d'établir à l'adresse de l'ANCOLS un courrier sous votre papier en tête valant droit de réponse à cet égard afin qu'il soit publié en même temps que le rapport définitif.

Dans un premier temps, la présente consultation juridique pourrait d'ailleurs lui être communiquée avec la délibération du conseil d'administration à la suite de sa communication du rapport définitif afin, le cas échéant, qu'elle puisse remédier à l'erreur de droit flagrante que son rapport comporte avant de le publier.

En cette attente, je demeure naturellement à votre disposition et vous prie de croire, Monsieur le Président, à mes sentiments les plus dévoués.

**Solène BERNARD**



**SOCIÉTÉ BORÉ, SALVE de BRUNETON et MÉGRET**

Avocat au Conseil d'État et à la Cour de cassation

36, avenue Georges Mandel

75116 PARIS

Consulté par l'association FAC HABITAT sur la question de la légalité de l'adhésion obligatoire des locataires à l'association pour bénéficier des services qu'elle rend conformément à son objet social,

L'avocat au Conseil d'État et à la Cour de cassation soussigné a l'honneur d'exprimer l'avis suivant :

## FAITS ET PROCÉDURE

I. FAC HABITAT est une association régie par la loi du 1<sup>er</sup> juillet 1901 *relative au contrat d'association* et qui déclare, dans le préambule de ses statuts, avoir pour « *objet essentiel le logement des jeunes de moins de trente ans et des étudiants* » et mettre en œuvre « *depuis sa constitution [le 20 février 1985] différents moyens pour atteindre ces objectifs* » en essayant de « *résoudre les difficultés rencontrées par ses membres adhérents composés de jeunes et d'étudiants, dans la recherche de leur logement et dans leurs relations avec les bailleurs de logements* ».

En application de ses statuts, elle « *intervient dans le cadre de la réglementation édictée dans le code de la construction et de l'habitation, et notamment avec des organismes d'HLM* ».

Plus précisément, l'article 1<sup>er</sup> de ses statuts définit son objet social en ces termes :

- « 1. *L'accueil notamment des jeunes sans distinction de race, de nationalité, de religion et d'opinion politique en vue de favoriser un brassage social et culturel.*
2. *Le logement à titre temporaire d'étudiants ou de personnes jeunes de moins de 30 ans, essentiellement au sein de résidences conventionnées de logements étudiants ou jeunes.*
3. *Le logement à titre temporaire de travailleurs saisonniers, essentiellement au sein de résidences conventionnées.*
4. *L'hébergement de courte et moyenne durée au sein de résidences dédiées aux jeunes et au tourisme social.*
5. *L'hébergement temporaire de chercheurs et d'enseignants.*
6. *La résolution par tout moyen des difficultés que rencontrent les étudiants et les jeunes dans leur recherche de logement, ainsi que celles qu'ils peuvent rencontrer dans leurs rapports avec les bailleurs, dans l'ensemble de la communauté européenne.*
7. *La contribution à la création de lieux d'éducation populaire dans l'intention de favoriser une prise de conscience de l'importance du respect des différences culturelles.*
8. *La fourniture de prestations de services se rattachant directement ou indirectement à son objet. »*

Quant à l'article 2 de ses statuts, il précise que :

*« Les moyens d'action de l'association sont :*

- 1. La gestion et la prise à bail de résidences dédiées au logement et au tourisme social.*
- 2. La gestion et l'animation de lieux d'éducation populaire.*
- 3. La prise en charge d'activités sociales et culturelles en faveur des adhérents.*
- 4. La mise en place de lieux d'accueil et d'information d'ordre juridique, économique et sociale en faveur des étudiants et/ou des jeunes.*
- 5. La location de locaux commerciaux ou non, nécessaires à la réalisation de l'objet de l'association énuméré dans l'article 1 ».*

En d'autres termes, FAC HABITAT contribue, par ses actions, à l'accueil, au logement et à l'hébergement de certains publics déterminés auxquels elle fournit également des prestations associées.

**II.** Par ailleurs, s'agissant des modalités d'organisation et de fonctionnement de FAC HABITAT, l'article 6 de ses statuts prévoit, dans sa nouvelle rédaction soumise à la ratification de l'assemblée générale du 23 avril 2020, que :

*« L'association est composée de deux collèges : les membres actifs et les membres adhérents locataires.*

*1- Membres adhérents locataires : ce sont les locataires d'un appartement géré par l'association qui auront obligatoirement signé préalablement un acte d'adhésion à cette dernière<sup>1</sup>. Ils constituent le collège des membres adhérents locataires.*

---

<sup>1</sup> Dans sa rédaction antérieure, l'article 6, § 1, alinéa 1<sup>er</sup> était libellé dans les termes suivants : « *1- Membres adhérents locataires : ce sont les jeunes de moins de 30 ans ou les étudiants qui auront signé un acte d'adhésion, et qui sont locataires d'un appartement géré par l'association. Ils constituent le collège des membres adhérents locataires* ».

Les membres adhérents locataires s'engagent en outre à acquitter une cotisation annuelle dont le montant et les modalités de règlement sont fixés chaque année par l'assemblée générale.

Trois (3) délégués à l'assemblée générale dudit collège sont désignés, selon les modalités définies au règlement intérieur, tous les trois (3) ans. Seuls les délégués du collège sont titulaires du droit de vote et sont convoqués aux assemblées générales.

2- Membres actifs : ce sont des personnes physiques qui contribuent par leurs compétences ou leurs qualités à l'amélioration des conditions de logement des jeunes, à l'activité ou à la renommée de l'association. Ils sont dispensés de cotisation, et constituent le collège des membres actifs.

Leur candidature, formulée par un acte de candidature, est soumise à l'approbation du conseil d'administration qui délibère à la majorité des deux tiers.

Le collège des membres actifs désigne, selon les modalités définies au règlement intérieur, tous les trois (3) ans, neuf (9) délégués dudit collège. Seuls les délégués du collège sont titulaires du droit de vote et sont convoqués aux assemblées générales » (nous soulignons).

**III.** Dans le cadre de la procédure de contrôle qu'elle a menée au sein des locaux de l'association FAC HABITAT, conformément à l'article L. 342-1 du code de la construction et de l'habitation, l'Agence nationale de contrôle du logement social (ci-après, l'« ANCOLS ») a rendu un rapport provisoire, puis un rapport définitif informant l'association des irrégularités qu'elle aurait prétendument constatées dans sa gestion.

C'est dans ce contexte que l'ANCOLS a estimé irrégulière « l'adhésion obligatoire à l'association pour avoir un logement social »<sup>2</sup> pour en déduire que « FAC HABITAT doit [...] »

---

<sup>2</sup> V. rapport définitif, p. 5.

*corriger quelques situations de dépassements des loyers maximums autorisés par les conventions de financement et ne plus rendre obligatoire l'adhésion à l'association pour avoir droit à un logement étudiant »<sup>3</sup>.*

La critique formulée par l'ANCOLS est fondée sur une prétendue méconnaissance, par l'association, des dispositions de l'article L. 442-6-2 du code de la construction et de l'habitation du fait de cette condition d'adhésion obligatoire pour un montant de 27 euros par an.

Ses observations sont, en effet, libellées dans les termes suivants<sup>4</sup> :

**« Observation 1 : L'adhésion obligatoire à l'association pour avoir accès aux logements conventionnés gérés est irrégulière (non conforme aux dispositions de l'article L. 442-6-2 du CCH).**

*Globalement, il est relevé que les éléments de facturation, autres que le loyer principal, représentent une part importante du quittance (cf. § 6.2.1 et il est rappelé ici que FAC Habitat gère quasiment exclusivement des logements conventionnés). FAC HABITAT a récemment modifié l'article 6 de ses statuts, désormais rédigé comme suit :*

*« 1 - Membres adhérents locataires : Ce sont les locataires d'un appartement géré par l'association qui auront obligatoirement signé préalablement un acte d'adhésion à cette dernière. Ils constituent le collège des membres adhérents locataires. »*

*Cette nouvelle disposition est contraire aux dispositions de l'article L. 442-6-2 du CCH qui précisent : « Lors de la demande d'attribution d'un logement social ou de la signature du bail,*

---

<sup>3</sup> V. rapport définitif, p. 8.

<sup>4</sup> V. rapport définitif, p. 16.

*le bailleur ne peut réclamer au demandeur ou preneur le paiement de frais à quelque titre que ce soit. ». En conséquence, l'association doit cesser sa pratique de rendre obligatoire l'adhésion préalablement à la prise en location d'un logement conventionné qu'elle gère ».*

**IV.** C'est dans ces circonstances que l'association FAC HABITAT nous a saisis de la question de la légalité de l'adhésion obligatoire des locataires à l'association pour bénéficier des services qu'elle rend conformément à son objet social.

Notre opinion est la suivante.

## DISCUSSION

V. Au terme de la procédure qu'elle a menée au sein des locaux de l'association FAC HABITAT, l'ANCOLS a conclu à la méconnaissance par celle-ci des dispositions de l'article L. 442-6-2 du code de la construction et de l'habitation (ci-après, le « CCH »).

Pour rappel, l'article L. 442-6-2 du CCH dispose que : « *Lors de la demande d'attribution d'un logement social ou de la signature du bail, le bailleur ne peut réclamer au demandeur ou preneur le paiement de frais à quelque titre que ce soit* ».

La critique de l'ANCOLS est, à notre avis, infondée pour au moins deux séries de raisons.

VI. **En premier lieu**, il est constant que les dispositions législatives et réglementaires n'ont pas un champ d'application illimité et ne peuvent ainsi être mises en œuvre que sous réserve que les conditions présidant à leur application soient remplies.

Pour cette raison, il importe de rappeler le champ d'application personnel et matériel des dispositions de l'article L. 442-6-2 du CCH.

VII. En ce qui concerne d'abord le champ d'application personnel de l'article L. 442-6-2 du CCH, on rappellera que cet article s'inscrit dans le titre IV « *Rapports des organismes d'habitations à loyer modéré et des bénéficiaires* » du livre IV « *Habitations à loyer modéré* » du CCH.

Or les habitations à loyer modéré ne comprennent, en vertu de l'article L. 411-2 du CCH, que les entités suivantes :

- les offices publics de l'habitat ;
- les sociétés anonymes d'habitations à loyer modéré ;
- les sociétés anonymes coopératives de production et les sociétés anonymes coopératives d'intérêt collectif d'habitations à loyer modéré ;
- les fondations d'habitations à loyer modéré ;
- les sociétés de coordination mentionnées à l'article L. 423-1-2 ;

- les sociétés de vente d'habitations à loyer modéré mentionnées à l'article L. 422-4.

Eu égard au libellé de l'article L. 411-2 du CCH, le caractère exhaustif de l'énumération qu'il contient n'est pas susceptible de faire débat.

Et la jurisprudence en retient d'ailleurs une lecture littérale.

Dans ses conclusions sur la décision du 23 novembre 2020, *SACIC d'HLM Gambetta PACA* (n° 429069, mentionnée aux Tables du recueil Lebon), la rapporteure publique du Conseil d'État Mme Bokdam-Tognetti relevait, en effet, que « *le régime des « organismes d'habitations à loyer modéré », qui comprennent, en vertu de l'article L. 411-2 du code de la construction et de l'habitation (CCH) dans sa rédaction issue de la loi n° 2009-323 du 25 mars 2009, les offices publics de l'habitat (OPH), les sociétés anonymes d'habitations à loyer modéré (SA HLM), les sociétés anonymes coopératives de production d'habitations à loyer modéré et les sociétés anonymes coopératives d'intérêt collectif d'habitations à loyer modéré (SACP et SACIC HLM), ainsi enfin que les fondations d'habitations à loyer modéré, est étroitement encadré* ».

Dès lors, les associations, régies par la loi du 1<sup>er</sup> juillet 1901, ne constituent pas des organismes d'habitations à loyer modéré au sens et pour l'application du CCH.

Dans ces conditions, les associations ne relèvent pas du champ d'application du livre IV du CCH en général, et de celui de l'article L. 442-6-2 en particulier.

De sorte qu'en sa qualité d'association, FAC HABITAT ne saurait se voir appliquer le régime propre aux organismes d'habitations à loyer modéré.

Pour cette première raison, FAC HABITAT n'est, selon nous, pas soumise aux dispositions de l'article L. 442-6-2 du CCH.

VIII. A cet égard, on pourrait certes s'étonner que les dispositions applicables aux organismes d'habitations à loyer modéré ne s'appliquent pas à d'autres personnes morales, telles des associations, alors que celles-ci sont pourtant soumises au contrôle de l'ANCOLS.

Mais cette objection serait vaine.

Car en application de l'article L. 342-2 du CCH, l'étendue du contrôle de l'ANCOLS diffère selon la personne physique ou morale contrôlée.

En effet, l'ANCOLS exerce, en application de l'article L. 342-2, I), 1°, sous a) du CCH, un contrôle poussé sur la gestion des organismes d'habitations à loyer modéré mentionnés à l'article L. 411-2, en s'assurant du respect par ces derniers non seulement des dispositions législatives et réglementaires qui leur sont applicables, mais aussi des engagements pris pour la mise en œuvre des concours financiers visés à l'article L. 452-1.

En revanche, le contrôle qu'elle exerce, conformément à l'article L. 342-2, I), 1°, sous e) du CCH, sur « *toute autre personne morale, quel qu'en soit le statut, ou personne physique exerçant une activité de construction ou de gestion d'un ou plusieurs logements locatifs sociaux mentionnés à l'article L. 302-5, à l'exception de celles concernées uniquement au titre de logements conventionnés mentionnés à l'article L. 321-8* »<sup>5</sup>, ne porte que sur l'application des conventions ouvrant droit à l'aide personnalisée au logement (APL) mentionnées à l'article L. 831-1.

Et ce contrôle est encore limité à un double titre.

---

<sup>5</sup> Article L. 342-2, II, 4° du CCH.

D'une part, le contrôle par l'ANCOLS du respect par ces autres personnes morales et physiques des dispositions législatives et réglementaires qui leur sont applicables, est expressément exclu aux termes de l'article L. 342-2, I), 1°, sous a) du CCH<sup>6</sup>.

D'autre part, l'article L. 411-6 du CCH prévoit expressément que ce n'est qu'« à la date de cessation d'effet d'une convention prévue à l'article L. 831-1 [APL] portant sur des logements appartenant à un organisme d'habitations à loyer modéré, [que] l'ensemble des dispositions du présent livre sont applicables à ces logements ».

Or le contrôle de l'ANCOLS sur les autres personnes morales et physiques visées au 4° du II de l'article L. 342-2 du CCH est, comme on l'a vu, limité à la seule application des conventions mentionnées à l'article L. 831-1.

Ainsi, la circonstance que le périmètre du contrôle de l'ANCOLS s'étende au-delà de la gestion des seuls organismes d'habitations à loyer modéré n'est, à l'évidence, pas de nature à lui permettre d'imposer les conditions qui leur sont exclusivement applicables, à d'autres personnes physiques et morales ne relevant pas du livre IV du CCH.

**IX.** C'est tout aussi vainement que l'on tenterait d'opposer à cette stricte application des textes, dépourvue de toute interprétation, les dispositions de l'article L. 442-8-1 du CCH.

Certes, cet article dispose que « I.- Par dérogation à l'article L. 442-8, les organismes mentionnés à l'article L. 411-2 peuvent louer, meublés ou non, des logements : (...) à des associations dont l'objet est de favoriser le logement des étudiants et de gérer des résidences universitaires ».

---

<sup>6</sup> Article L. 342-2 du CCH : « I. – L'agence a pour missions : 1° De contrôler, de manière individuelle et thématique : a) Le respect, par les organismes mentionnés au II [not. organismes d'habitations à loyer modéré mentionnés à l'article L. 411-2], à l'exception de ceux mentionnés au 4° du même II, des dispositions législatives et réglementaires qui leur sont applicables (...) » (nous soulignons).

Mais ces dispositions ne rendent pas pour autant applicable à d'autres personnes morales que les organismes d'habitations à loyer modéré l'ensemble des dispositions du livre IV.

D'autant que, comme on l'a vu, le législateur n'a prévu une telle application élargie, en vertu de l'article L. 411-6 susvisé, que dans un cas seulement.

Dès lors, FAC HABITAT ne saurait, en tout état de cause, être sanctionnée à l'issue de la procédure de contrôle menée par l'ANCOLS pour avoir méconnu des dispositions du livre IV du CCH qui ne lui sont pas applicables.

X. En ce qui concerne ensuite le champ d'application matériel de l'article L. 442-6-2 du CCH, la formulation retenue par le législateur est relativement vague et suppose de s'interroger sur la nature des « *frais* » visés par ces dispositions et qui ne peuvent être réclamés par le bailleur au demandeur ou au preneur.

A cet égard, la lecture des travaux parlementaires ayant conduit à l'adoption de ces dispositions dans le cadre de la loi n° 98-657 du 29 juillet 1998 *d'orientation relative à la lutte contre les exclusions*, sont particulièrement éclairants.

Le projet de texte soumis à l'Assemblée nationale était, en effet, libellé dans les termes suivants :

« Article 33 bis [Assemblée nationale]

*Article L.442-6-2 du code de la construction et de l'habitation*

*Gratuité des frais de dossier pour une demande de logement HLM*

*L'Assemblée nationale a adopté cet article additionnel pour préciser que les bailleurs sociaux ne peuvent exiger le paiement de frais de dossier lors d'une demande d'attribution de logements, ceci afin de mettre fin à certaines pratiques constatées ici ou là.*

***Votre commission vous propose de donner un avis favorable à l'adoption de cet article. »***  
(nous soulignons).

Et le projet de texte soumis au Sénat était formulé en ces termes :

**« Art. 33 bis du projet de loi relatif à la lutte contre les exclusions (Rapport n° 450 (1997-1998) de M. Bertrand Seillier [Sénat])**

**(Art. L. 442-6-2 du code de la construction et de l'habitation)**

**Gratuité de la demande d'attribution d'un logement social**

*Cet article, introduit par l'Assemblée nationale, à l'initiative de M. Jean-Michel Marchand et le groupe radical, citoyen et vert, prévoit qu'un bailleur ne peut réclamer le paiement de frais lors d'une demande d'attribution, afin d'éviter des abus et de « moraliser » les demandes.*

***Votre commission vous propose d'adopter cet article conforme.*** » (nous soulignons).

Il s'en évince, à l'évidence, que n'étaient visés par le législateur que les seuls frais de dossier additionnels, éventuellement réclamés par les bailleurs sociaux aux demandeurs de logement social.

Les dispositions applicables devant être lues à la lumière des travaux parlementaires<sup>7</sup>, il ne fait aucun doute que le montant d'une cotisation annuelle d'adhésion réclamée par une association ne saurait ainsi être qualifiée de « frais de dossier » au sens et pour l'application de l'article L. 442-6-2 du CCH.

De sorte qu'à supposer les dispositions de l'article L. 442-6-2 du CCH applicables à FAC HABITAT, celle-ci ne saurait être regardée comme les méconnaissant en sollicitant le versement d'une cotisation d'adhésion pour l'octroi d'un logement inclus dans le parc dont elle assure la gestion.

Pour cette seconde raison, il n'est, à notre avis, pas possible de caractériser une méconnaissance des dispositions de l'article L. 442-6-2 du CCH à raison de l'obligation d'adhésion instituée par FAC HABITAT.

---

<sup>7</sup> V. par exemple en ce sens : CE, 15 novembre 2021, n° 454105, Tables ; CE, 13 octobre 2021, n° 436627, Tables ; CE, 16 juillet 2021, n° 448500, Tables ; CE, 28 mai 2021, n° 450256, Tables.

**XI.** Au total, nous sommes d'avis que la critique de l'ANCOLS tirée de la méconnaissance par FAC HABITAT des dispositions de l'article L. 442-6-2 du code de la construction et de l'habitation n'est pas fondée.

En sa qualité d'association, FAC HABITAT ne relève pas du champ de ces dispositions.

Aucune sanction ne saurait donc être valablement infligée par le Ministre du logement à FAC HABITAT à ce titre.

Fait à Paris, le 29 novembre 2021,

**SOCIÉTÉ BORÉ, SALVE de BRUNETON et MÉGRET**  
AVOCAT AU CONSEIL D'ÉTAT ET A LA COUR DE CASSATION