

**CONSEIL D'ADMINISTRATION  
DE L'OFFICE PUBLIC DE L'HABITAT DE L' AISNE**

**EXTRAIT  
DU REGISTRE DES DELIBERATIONS**

**SEANCE DU 23 MAI 2025**

L'AN 2025, le 23 MAI, les membres du Conseil d'Administration de l'Office Public de l'Habitat de l'Aisne se sont réunis au Conseil départemental de l'Aisne.

Etaient présents : M. GRZEZICZAK, Président.

MM. CREMONT, DAIN et DELHAYE, Mme DIVE, MM. GALLOO et GERVOIS, Mme GRAFTE, M. LEBEAU, Mme LETOT-DURANDE, MM. LIEZ et LINIER, Mmes MARICOT et PASSEMART, M. PERROU, Mmes RIBEIRO et VARLET-CHENOT, M. VERDEZ, Administrateurs.

M. KALLEL, Secrétaire du CSE de l'Opal.

MM. BAILLET, Chef d'unité Parc Public au SHRUC et CADALEN, Chef de service SHRUC à la DDT, représentant M. le Préfet.

M. MONFORT, Commissaire aux Comptes

Pouvoirs : M. RAMPENBERG, Vice-Président, à M. GRZEZICZAK  
Mme BODIOT, Administratrice, à Mme RIBEIRO  
M. LEFEVRE, Administrateur, à Mme LETOT-DURANDE  
M. MUZART, Administrateur, à M. GRZEZICZAK  
Mme PLATRIER, Administrateur, à M. CREMONT.

Excusés : MM. EUGENE et FERRAI, Mmes M'SAKNI et VIOLET, Administrateurs.

Assistés de : MM. DOURLEN, Directeur Général, ROBERT et SIMONNOT, Directeurs Généraux Adjoints.  
M. COLARD, Mmes MOINAT et PLANCKAERT, Directeurs de Service.  
Mmes HERMI, Responsable Gouvernance, et PESCE, Responsable Communication Institutionnelle.

La séance est ouverte à 10 h 00.

**ORDRE DU JOUR**

**LITIGE FOPH/ACTION LOGEMENT GROUPE – DEMANDE D'INDEMNISATION**

Suite à un recours intenté par la Fédération des Offices Publics HLM (FOPH), le Tribunal Administratif de Paris, par un jugement en date du 4 avril 2025, vient de condamner Action Logement Groupe (ALG). En effet, en omettant, dans sa directive du 5 novembre 2019, les OPH de son énumération des structures pouvant bénéficier de dotations en fonds propres, ALG a violé le principe de non-discrimination, défini à l'article L. 313-17-3 du Code de la Construction et de l'Habitation (CCH) (Cf. Jugement joint en annexe n°1).

Conséquence pour les OPH et pour l'OPAL :

Les OPH en général, et l'OPAL en particulier, ont subi un préjudice important eu égard à la perte d'opportunité de bénéficier de financements qui ont, de fait, été fléchés vers des entités ayant des liens en capital avec ALG.

**L'OPAL a ainsi été irrégulièrement privé d'une chance de se voir allouer des dotations en fonds propres sur la période 2019 – 2022 et estime avoir subi un préjudice de l'ordre de 5.900 K€ (cf. Tableau joint en annexe n°2).**

S'il n'est pas dans les intentions de l'OPAL de mettre à mal les excellentes relations qu'il entretient de longue date sur le territoire de l'Aisne avec le Groupe Action Logement, il souhaite cependant suivre les fortes recommandations de la Fédération des OPH qui invite les OPH à se mobiliser afin de faire valoir leur bon droit.

D'un strict point de vue opérationnel, il ne saurait être acceptable de priver l'organisme d'une ressource financière lui permettant de continuer à remplir son objet social et d'être utile pour les Axonais.

**Proposition de résolution :**

Vu le Code de la construction et de l'habitation (CCH) et, notamment, ses articles L. 313-1, L. 313-3, L.313-17-3, R.421-16 et R.421-18,

Vu l'article L. 213-32 du code monétaire et financier,

Vu l'article 6.1 de la Convention quinquennale 2018-2022 du 16 janvier 2018 entre l'Etat et Action Logement,

Vu l'article 2 de la convention du 25 avril 2019 relative au Plan d'investissement volontaire valant avenant à la convention quinquennale 2018-2022 du 16 janvier 2018 entre l'Etat et Action Logement,

Vu la directive la directive PM\_ DFP\_2\_DIRPIV adoptée par le conseil d'administration d'ALG du 5 novembre 2019 « *PERSONNES MORALES – Dotations en fonds propres pour le renforcement de l'effort de production de logements* »,

**Vu le jugement n° 2401335-2401336-2407124/6-1 du tribunal administratif de Paris en date du 4 avril 2025,**

Vu l'article R. 421-1 du code de justice administrative,

**Il est proposé au Conseil d'Administration d'autoriser le Directeur Général à solliciter une indemnisation par Action Logement Groupe en réparation de la perte de chance subie du fait de la méconnaissance du principe de non-discrimination dans la distribution des emplois de la participation des employeurs à l'effort de construction défini à l'article L. 313-17-3 du CCH, pour la période 2019-2022. Cette demande constitue une demande indemnitaire préalable au sens de l'article R. 421-1 du code de justice administrative.**

Par ailleurs :

- Monsieur Freddy Grzeziczak, Président de l'Opal est également Administrateur chez Clésence partenaire d'Action Logement.
- Madame Carine Grafte, Administrateur à l'Opal est également salariée de Clésence partenaire d'Action Logement.
- et Monsieur Christophe Ferrai est administrateur de l'OPAL en tant que représentant d'Action Logement.

Compte tenu de ces éléments, Madame Grafte et MM. Grzeziczak et Ferrai ne peuvent pas participer au débat ni au vote relatifs à la présente délibération, conformément aux principes de prévention des risques de conflits d'intérêts.

Après échanges, et à l'appui des informations complémentaires données, le Conseil d'Administration, à l'unanimité des votants, autorise le Directeur Général à solliciter une indemnisation par Action Logement Groupe en réparation de la perte de chance subie du fait de la méconnaissance du principe de non-discrimination dans la distribution des emplois de la participation des employeurs à l'effort de construction défini à l'article L. 313-17-3 du CCH, pour la période 2019-2022. Cette demande constitue une demande indemnitaire préalable au sens de l'article R. 421-1 du code de justice administrative.

Monsieur Grzeziczak et Madame Grafte ne prennent pas part au vote. Monsieur Ferrai n'est pas présent à la séance.

Ainsi fait et délibéré en séance, les jour, mois et an que dessus.

Le Président,  
Freddy Grzeziczak.



**TRIBUNAL ADMINISTRATIF  
DE PARIS**

N<sup>os</sup> 2401335-2401336-2407124/6-1

**RÉPUBLIQUE FRANÇAISE**

FEDERATION NATIONALE DES OFFICES  
PUBLICS DE L'HABITAT

**AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS**

M. Amaury Rezard  
Rapporteur

Le tribunal administratif de Paris,

Mme Maryse Pestka  
Rapporteuse publique

(6<sup>ème</sup> section – 1<sup>ère</sup> chambre),

Audience du 21 mars 2025  
Décision du 4 avril 2025

C

Vu la procédure suivante :

I. Par une requête, enregistrée le 18 janvier 2024 sous le n° 2401335 et des mémoires, enregistrés le 22 novembre 2024 et le 20 décembre 2024, l'association Fédération nationale des offices publics de l'habitat (FNOPH), représentée par Me Imbault, demande au tribunal :

1°) de condamner l'Etat, à titre principal, à lui verser la somme de 983,35 millions d'euros et, à titre subsidiaire, à lui verser la somme de 961,26 millions d'euros ainsi qu'une indemnité correspondant à une fraction 20 % des préjudices qu'elle estime avoir subis s'il est fait droit à son recours indemnitaire dirigé contre l'association Action Logement Groupe ;

2°) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 3 000 euros au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- l'Etat a commis des fautes de nature à engager sa responsabilité tenant à l'absence de contrôle et de surveillance du respect du principe de non-discrimination prévu à l'article L. 313-17-3 du code de la construction et de l'habitation par l'association Action Logement Groupe (ALG) ;

- elle est fondé à obtenir réparation des préjudices qu'elle estime avoir subis en conséquence de l'exclusion des offices publics de l'habitat (OPH) des dotations en fonds propres entre le 1<sup>er</sup> janvier 2019 et le 31 décembre 2022, ce qui correspond, selon le mode de calcul retenu, soit à 983,35 millions d'euros soit à 961,26 millions d'euros ;

- il y a lieu de mettre cette somme intégralement à la charge de l'Etat sauf si l'association ALG est également condamnée à l'indemniser, auquel cas il convient de la partager en mettant à la charge de l'Etat une fraction de 20 % et à celle d'ALG une fraction de 80 %.

Par des mémoires en défense, enregistrés le 29 octobre 2024 et le 10 décembre 2024, la ministre du logement et de la rénovation urbaine conclut au rejet de la requête.

Elle fait valoir que :

- la requête est irrecevable, faute d'intérêt à agir ;
- l'Etat n'a commis aucune faute de nature à engager sa responsabilité ;
- la requérante ne justifie pas avoir subi un préjudice personnel, direct et certain.

La clôture de l'instruction est intervenue le 26 décembre 2024.

II. Par une requête, enregistrée le 18 janvier 2024 sous le n° 2401336, et un mémoire, enregistré le 2 juillet 2024, l'association Fédération nationale des offices publics de l'habitat (FNOPH), représentée par Me Imbault, demande au tribunal :

1°) de condamner l'association Action Logement Groupe (ALG), à titre principal, à lui verser la somme de 983,35 millions d'euros et, à titre subsidiaire, à lui verser la somme de 961,26 millions d'euros ainsi qu'une indemnité correspondant à une fraction 80 % des préjudices qu'elle estime avoir subis s'il est fait droit à son recours indemnitaire dirigé contre l'Etat ;

2°) de mettre à la charge de l'association ALG la somme de 5 000 euros au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- l'association ALG a commis des fautes de nature à engager sa responsabilité tenant à la méconnaissance du respect du principe de non-discrimination prévu à l'article L. 313-17-3 du code de la construction et de l'habitation dès lors qu'elle a exclu les offices publics de l'habitat (OPH) du bénéfice des dotations en fonds propres et qu'elle a systématiquement privilégié les entités se rattachant au groupe Action Logement dont elle fait partie ;

- elle est fondé à obtenir réparation des préjudices qu'elle estime avoir subis en conséquence de l'exclusion des OPH des dotations en fonds propres entre le 1<sup>er</sup> janvier 2019 et le 31 décembre 2022, ce qui correspond, selon le mode de calcul retenu, soit à 983,35 millions d'euros soit à 961,26 millions d'euros ;

- il y a lieu de mettre cette somme intégralement à la charge de l'association ALG sauf si l'Etat est également condamné à l'indemniser, auquel cas il convient de la partager en mettant à la charge de l'Etat une fraction de 20 % et à celle d'ALG une fraction de 80 %.

Par des mémoires en défense, enregistrés le 24 mai 2024 et le 2 octobre 2024, l'association ALG, représentée par Me Salat-Baroux, conclut au rejet de la requête et à ce qu'il soit mis à la charge de l'association FNOPH la somme de 3 000 euros au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle fait valoir que :

- la requête est portée devant une juridiction incompétente pour en connaître ;
- elle est irrecevable, faute d'intérêt pour agir ;
- elle n'a commis aucune faute de nature à engager sa responsabilité ;
- la requérante ne justifie pas avoir subi un préjudice personnel.

La clôture de l'instruction est intervenue le 24 octobre 2024.

III. Par une ordonnance n° 490998 du 26 mars 2024, enregistrée le 28 mars 2024 au greffe du tribunal, le président de la section du contentieux du Conseil d'État a transmis au tribunal de Paris, en application de l'article R. 351-1 du code de justice administrative, la requête présentée par l'association Fédération nationale des offices publics de l'habitat (FNOPH), que le tribunal a enregistré sous le n° 2407124.

Par cette requête, enregistrée au secrétariat du contentieux du Conseil d'État le 18 janvier 2024, l'association FNOPH, représentée par Me Imbault, demande au tribunal :

1°) d'annuler la directive n° PM\_DFP\_DIR du conseil d'administration l'association Action Logement Groupe (ALG) du 26 juillet 2023 relative aux dotations en fonds propres, titres participatifs et subventions pour soutenir la production de logements locatifs sociaux et intermédiaires et la consolidation des acteurs du secteur ;

2°) de mettre à la charge de l'association ALG la somme de 3 000 euros au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- la décision attaquée méconnaît le principe de non-discrimination prévu à l'article L. 313-17-3 du code de la construction et de l'habitation ;
- elle est entachée d'une erreur de droit dès lors qu'elle intègre un critère d'octroi qui n'est pas compatible avec le régime des titres participatifs ;
- elle méconnaît l'objectif de valeur constitutionnelle de clarté et d'intelligibilité de la norme ;
- elle est entachée d'un vice de procédure dès lors que le comité des partenaires prévu à l'article L. 313-17-2 du code de la construction et de l'habitation n'a pas été recueilli ;
- elle est privée de base légale dès lors que la convention quinquennale pour l'application de laquelle elle est prise a été publiée postérieurement à son adoption ;
- elle méconnaît le principe de non-rétroactivité des actes administratifs.

Par un mémoire en défense, enregistré le 11 juillet 2024, l'association ALG, représentée par Me Salat-Baroux, conclut au rejet de la requête et à ce qu'il soit mis à la charge de l'association FNOPH la somme de 3 000 euros au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle fait valoir que :

- la requête est portée devant une juridiction incompétente pour en connaître ;
- elle est irrecevable, faute d'intérêt pour agir ;
- aucun de ses moyens n'est fondé.

La clôture de l'instruction est intervenue le 31 octobre 2024.

La FNOPH a produit un mémoire le 11 mars 2025, postérieurement à la clôture de l'instruction, qui n'a pas été communiqué.

Vu les autres pièces des dossiers.

Vu :

- le code de commerce ;
- le code de la construction et de l'habitation ;
- le code monétaire et financier ;
- la convention quinquennale 2018-2022 entre l'Etat et Action Logement ;
- la convention du 25 avril 2019 relative au Plan d'investissement volontaire valant avenant à la convention quinquennale 2018-2022 entre l'Etat et Action Logement ;
- la convention quinquennale 2023-2027 entre l'Etat et Action Logement ;
- le code de justice administrative.

Les parties ont été régulièrement averties du jour de l'audience.

Ont été entendus au cours de l'audience publique :

- le rapport de M. Rezard, rapporteur,
- les conclusions de Mme Pestka, rapporteure publique,
- les observations de Me Imbault, représentant l'association FNOPH,
- et les observations de Me Salat-Baroux, représentant l'association ALG.

Considérant ce qui suit :

1. Les requêtes visées ci-dessus présentent à juger des questions connexes. Il y a lieu de les joindre pour statuer par un seul jugement.

2. L'association Fédération nationale des offices publics de l'habitat (FNOPH) a adressé le 21 septembre 2023 une demande indemnitaire, d'une part, au ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires et au ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique et, d'autre part, à l'association Action Logement Groupe (ALG), afin d'obtenir la réparation du préjudice qu'elle estime avoir subi du fait de pratiques contraires au principe de non-discrimination prévu notamment par l'article L. 313-17-3 du code de la construction et de l'habitation entre le 1<sup>er</sup> janvier 2019 et le 31 décembre 2022, sans obtenir de réponse. Elle demande, dans les instances n<sup>os</sup> 2401335 et 2401336, la condamnation de l'Etat et de l'association ALG à lui verser la somme de 983,35 millions d'euros ou, subsidiairement, de 961,26 millions d'euros, en la répartissant, si les deux défendeurs devaient être condamnés à l'indemniser, à hauteur de 80 % à la charge de l'association ALG et de 20 % à celle de l'Etat.

3. Par une directive n<sup>o</sup> PM\_DFP\_DIR du 26 juillet 2023, le conseil d'administration de l'association ALG a déterminé les conditions de versement des dotations en fonds propres, titres participatifs et subventions pour soutenir la production de logements locatifs sociaux et intermédiaires et la consolidation des acteurs du secteur. Par un courrier du 21 septembre 2023, la FNOPH a introduit un recours gracieux contre cette décision, sans obtenir de réponse. Elle demande, dans l'instance n<sup>o</sup> 2407124, l'annulation de la directive du 26 juillet 2023.

#### **Sur la compétence de la juridiction administrative :**

4. Une personne privée qui assure une mission d'intérêt général sous le contrôle de l'administration et qui est dotée à cette fin de prérogatives de puissance publique est chargée de l'exécution d'un service public. Il suit de là que les litiges relatifs à la légalité des décisions qu'elle adopte dans l'exercice d'une telle mission ou mettant en cause sa responsabilité à raison de cet exercice ressortissent de la compétence du juge administratif.

5. L'association ALG oppose en défense une exception d'incompétence de la juridiction administrative dans les instances n<sup>os</sup> 2401336 et 2407124. Il résulte toutefois, d'abord, du a du 2<sup>o</sup> de l'article L. 313-18-1 du code de la construction et de l'habitation que l'association ALG a pour mission de fixer des objectifs d'emploi de la participation des employeurs à l'effort de construction (PEEC), dont l'article L. 313-1 du même code dispose qu'elle contribue « *au financement d'actions dans le domaine du logement, en particulier du logement des salariés* », notamment, conformément aux b et c de l'article L. 313-3 du même code, sous la forme d'un « *soutien à la construction, à la réhabilitation et à l'acquisition de logements locatifs sociaux ainsi qu'à la production de logements locatifs intermédiaires ou de logements destinés à l'accession sociale à la propriété* » et de diverses « *interventions à caractère très social dans le domaine du logement, notamment sous la forme d'opérations relatives au logement ou à l'hébergement des personnes défavorisées et de dépenses d'accompagnement social* ». Par suite, l'association ALG assure une mission d'intérêt général. Il résulte ensuite des articles L. 313-18 et L. 313-18-6 que les statuts de cette association sont adoptés par décret et que des commissaires du gouvernement représentent l'Etat auprès d'elle et disposent notamment du pouvoir de demander l'inscription d'un sujet à l'ordre du jour de son conseil d'administration, d'obtenir une deuxième délibération de sa part ou encore d'opposer un droit de véto sur certaines délibérations, notamment celles qui seraient susceptibles de compromettre le respect du principe de non-discrimination prévu à l'article L. 313-17-3. Par suite, l'association ALG doit être regardée comme étant placée sous le contrôle de l'administration. Il résulte, enfin, de la combinaison du II de l'article L. 313-18-1 et du 2<sup>o</sup> du I de l'article L. 313-19-1 que les directives adoptées par cette association relatives à l'emploi de la PEEC s'imposent à la société de financement Action Logement Services (ALS), qui est chargée de la distribuer aux personnes morales éligibles, et notamment aux offices publics de l'habitat (OPH). Il s'ensuit que l'association ALG dispose de prérogatives de puissance publique pour la réalisation de sa mission d'intérêt général sous le contrôle de l'administration et est, dès lors, chargée d'une mission de service public. Par conséquent, c'est à tort que l'association ALG fait valoir que les conclusions tendant à l'annulation d'une directive adoptée dans le cadre de cette mission ou à l'engagement de sa responsabilité à raison de l'exercice de cette mission ne relèveraient pas de la juridiction administrative. Cette exception d'incompétence doit donc être rejetée.

**Sur les recours indemnitaires présentés dans les requêtes n<sup>os</sup> 2401335 et 2401336 :**

**En ce qui concerne les conclusions dirigées contre l'association ALG :**

**S'agissant de la responsabilité :**

6. En vertu de l'article L. 313-1 du code de la construction et de l'habitation relatif à la PEEC, certains employeurs « *doivent consacrer des sommes représentant 0,45 % au moins des revenus d'activité versés par eux au cours de l'exercice écoulé (...) au financement d'actions dans le domaine du logement, en particulier du logement des salariés (...)* ». Aux termes du treizième alinéa de l'article L. 313-3 du même code : « *Concernant les ressources de la participation des entreprises à l'effort de construction (...), la nature et les règles d'utilisation des emplois (...) sont fixés par convention conclue entre l'Etat et l'association mentionnée à l'article L. 313-18. Cette convention (...) est établie pour une durée de cinq ans* ».

7. Aux termes de l'article L. 313-17-3 du code de la construction et de l'habitation : « *La distribution des emplois de la participation mentionnée à l'article L. 313-1 (...) est mise en œuvre dans le respect des principes de non-discrimination entre les personnes morales éligibles et de prévention des conflits d'intérêt (...)* ». Il incombe à l'association ALG, sous le contrôle de l'Etat, de veiller au respect de ces principes lorsqu'elle adopte, sur le fondement du II de l'article

L. 313-18-1 du même code, des directives afin de fixer les objectifs d'emploi de la PEEC. Le respect de ces principes s'apprécie tant à l'échelle de l'ensemble des dispositifs de distribution des ressources de la PEEC mais également dispositif par dispositif. Il en résulte qu'une structure qui serait susceptible de bénéficier d'un dispositif de distribution des ressources de la PEEC ne peut en être exclue que lorsque des critères objectifs et rationnels sont de nature à le justifier.

8. En vertu de l'article 6.1 de la convention quinquennale pour 2018-2022, les ressources du PEEC pouvaient être distribuées sous la forme de « *dotations en fonds propres aux organismes de logement social* ». Aux termes de la directive n° PM\_DFP\_2\_DIRPIV du conseil d'administration de l'association ALG du 5 novembre 2019 : « *Les dotations en fonds propres bénéficient aux opérateurs suivants : / - SAHLM (...); / - SA coopérative de production d'habitations à loyer modéré (...); / - SCIC HLM (...); / - SEM de construction, d'acquisition ou de gestion de logements sociaux (...); / - SA coopérative d'intérêt collectif pour l'accession à la propriété (...); / - Sociétés mentionnées à l'article L.313-20-1-2° du CCH (...)* ».

9. Si les OPH, du fait de leur qualité d'établissement public, ne peuvent pas faire l'objet de dotations en capital, ils peuvent en revanche, en application de l'article L. 213-32 du code monétaire et financier, émettre des titres participatifs, dans les conditions prévues par les articles L. 228-36 et 37 du code de commerce. Il résulte de l'instruction que les dotations en fonds propres au titre de la PEEC pouvaient être octroyées selon plusieurs modalités, notamment sous la forme de souscription de titres participatifs, comme cela résulte du 2 de la convention du 25 avril 2019 relative au Plan d'investissement volontaire (PIV), qui stipule explicitement que les dotations en fonds propres pouvaient être accordées « *sous forme de dotations en capital, ou de titres participatifs pour les OPH* ». Il suit de là que les stipulations de la convention quinquennale 2018-2022 permettaient aux OPH de bénéficier de dotations en fonds propres. Par conséquent, la directive adoptée le 5 novembre 2019 par le conseil d'administration de l'association ALG, qui liste les structures, toutes de droit privé, susceptibles d'en bénéficier, a prévu une exclusion des OPH qui ne résultait pas de la convention quinquennale.

10. L'association ALG fait valoir que les OPH ont néanmoins bénéficié d'une partie des ressources du PEEC, que ce soit dans le cadre du dispositif de soutien à la restructuration des bailleurs sociaux sous la forme de titres participatifs ou dans le cadre d'autres dispositifs comme les prêts en faveur du logement locatif social ou du logement intermédiaire ou les aides destinées à lutter contre la fracture sociale ou à la démolition-reconstruction de logements sociaux. Toutefois, ces circonstances ne sont pas de nature à justifier que l'exclusion des OPH du dispositif de dotations en fonds propres était conforme au principe de non-discrimination prévu par l'article L. 313-17-3 du code de la construction et de l'habitation dès lors que le respect de ce principe s'apprécie notamment dispositif par dispositif. La circonstance qu'aucun OPH n'ait présenté une demande pour bénéficier des dotations en fonds propres est également sans incidence dans la mesure où la directive du 5 novembre 2019 excluait qu'ils puissent en bénéficier. Dans ces conditions, compte tenu de l'absence de critère objectif et rationnel qui aurait justifié l'exclusion des OPH du dispositif de dotations en fonds propres, à l'inverse des autres dispositifs évoqués, la FNOPH est fondée à soutenir que la directive du 5 novembre 2019 a été adoptée en méconnaissance du principe de non-discrimination. Il suit de là que l'association ALG a commis une faute susceptible d'engager sa responsabilité. La FNOPH est dès lors en droit de demander sa condamnation à l'indemniser des préjudices qu'elle aurait subis en conséquence de cette faute.

S'agissant de l'indemnisation des préjudices :

11. Il résulte de l'instruction que le préjudice dont l'association FNOPH demande la réparation est constitué exclusivement par les dotations en fonds propres dont elle estime que les OPH auraient été irrégulièrement privés entre le 1<sup>er</sup> janvier 2019 et le 31 décembre 2022 en raison de manquements à l'obligation de non-discrimination entre les entités éligibles à l'emploi du PEEC imputables à l'association ALG. Toutefois, si la FNOPH soutient que les OPH ont été désavantagés par rapport à d'autres structures, notamment en raison de leur exclusion des dotations en fonds propres, il est constant que la FNOPH n'était pas elle-même susceptible de bénéficier de ces financements. Par suite, le préjudice que la FNOPH invoque ne présente pas un caractère personnel. La circonstance que les personnes morales qui ont subi un préjudice du fait de ces manquements, à savoir les OPH, soient adhérentes de l'association requérante, n'est pas de nature à donner au préjudice allégué un caractère personnel. Il ne résulte par ailleurs pas de l'instruction que la FNOPH aurait été mandatée par ces dernières pour procéder à la récupération de l'indemnisation qui leur était due en réparation des préjudices ayant résulté pour elles de la faute commise par l'association ALG mentionnée au point précédent. Il suit de là que les conditions de la mise en jeu de la responsabilité de cette dernière ne sont pas remplies. Dès lors, sans qu'il soit besoin de se prononcer sur les autres fautes alléguées, la FNOPH n'est pas fondée à demander la condamnation de l'association ALG à lui accorder une indemnisation.

**En ce qui concerne les conclusions dirigées contre l'Etat :**

12. Pour les mêmes motifs que ceux qui sont exposés au point précédent, la FNOPH n'est pas fondée à demander réparation d'un préjudice financier qui aurait été subi non par elle mais par les OPH qui sont ses adhérents en raison d'un manquement éventuel commis par l'Etat dans le cadre des missions de contrôle et de surveillance de l'association ALG dont il est investi. Par suite, sans qu'il soit besoin de se prononcer sur ces fautes, la FNOPH n'est pas fondée à demander la condamnation de l'Etat à lui verser une indemnisation.

**Sur le recours pour excès de pouvoir présenté dans la requête n° 2407124 :**

**En ce qui concerne la recevabilité :**

13. Aux termes de l'article 2 de ses statuts, l'association FNOPH a « *pour objet de promouvoir le caractère public des offices et le caractère de service public de leur activité (...), de développer leur mission sociale et désintéressée, et plus généralement de faire connaître l'œuvre qu'ils poursuivent : (...)* / - *en étudiant toutes les questions d'ordre administratif, juridique, technique et financier, relatives à l'activité de ses adhérents (...)* ; / - *en assurant la représentation des adhérents dans leurs relations à établir avec les pouvoirs publics et les organismes analogues existant en France (...)* / *La Fédération s'interdit également toute discussion et toute intervention dans les questions n'entrant pas directement dans son objet* ».

14. La directive n° PM\_DFP\_DIR du conseil d'administration de l'association ALG du 26 juillet 2023, qui détermine certaines conditions d'emploi du PEEC dans le cadre de la nouvelle convention quinquennale entre l'Etat et Action Logement pour 2023-2027, notamment entre les OPH et les autres structures, est susceptible de contrevenir à l'objectif de promotion du caractère public des OPH et de service public de leur activité, de développement de leur mission sociale et désintéressée et de communication autour de l'œuvre qu'ils poursuivent. Elle porte dès lors atteinte à l'objet social assigné à l'association requérante par les stipulations précitées de ses statuts. Dès lors, la fin de non-recevoir opposée par l'association ALG doit être écartée.

**En ce qui concerne les conclusions aux fins d'annulation :**

15. Il résulte des termes de la directive attaquée du 26 juillet 2023, qui dispose qu'elle « est mise en œuvre dans le respect du principe de non-discrimination », qu'elle détermine les conditions de distribution des dotations en fonds propres, titres participatifs et subventions répondant aux objectifs, d'une part, de soutenir la production de logements locatifs sociaux et intermédiaires et, d'autre part, de contribuer à la consolidation des acteurs du secteur. Aux termes de son chapitre intitulé « critères d'octroi » : « Pour accompagner la consolidation des acteurs du secteur du logement social et intermédiaire ne pouvant répondre immédiatement à l'enjeu d'une production ambitieuse, les aides pourront être dirigées vers des opérateurs ou des groupes d'opérateurs de logement abordable présentant leur dossier et répondant aux conditions suivantes : (...) / - une proposition de participation à la gouvernance avec un pacte d'actionnaire ou une convention stratégique conclue avec le Groupe Action Logement et présentant les enjeux d'une consolidation à moyen terme (...) ». Il résulte de ces dispositions que le bénéfice de dotations en fonds propres, titres participatifs et subvention au titre du second objectif poursuivi est conditionné à la présentation par la structure souhaitant en bénéficier d'une proposition de participation à sa gouvernance, laquelle peut prendre la forme soit d'un pacte d'actionnaire, soit d'une convention stratégique conclue avec le groupe Action Logement.

16. Les règles relatives à l'organisation et au fonctionnement des OPH, qui constituent des établissements publics, sont fixées par les dispositions légales et réglementaires des articles L. 421-8 à L. 421-13-1 et R. 421-1 et suivants du code de la construction et de l'habitation, auxquelles les OPH ne peuvent pas déroger. Ils ne sont dès lors pas en droit de proposer une participation à leur gouvernance, quelle que soit la forme prise par cette participation. Contrairement à ce que fait d'abord valoir l'association ALG, la conclusion d'une convention stratégique ne constitue pas une alternative à la proposition d'une participation à la gouvernance devant être faite par la structure demandant à bénéficier des dotations en fonds propres, titres participatifs et subvention au titre de l'objectif de consolidation des acteurs du logement social, mais l'une des deux modalités possibles, avec le pacte d'actionnaire, de formalisation de cette participation. Il suit de là que la directive attaquée du 26 juillet 2023 a privé les OPH de la faculté de bénéficier de ces dotations, titres participatifs et subvention. Si l'association ALG fait ensuite valoir que les OPH avaient plutôt vocation à bénéficier du dispositif en tant qu'il répond au premier objectif mentionné dans la directive, à savoir le soutien à la production de logements locatifs sociaux et intermédiaires, elle n'apporte aucun élément de nature à justifier qu'il existait une différence de situation entre les OPH et les autres structures qui aurait justifié d'exclure complètement les premiers du dispositif en tant qu'il répond à l'objectif de consolidation des acteurs du logement social. Enfin, la circonstance, au demeurant non établie, que certains OPH auraient finalement bénéficié de ce dispositif est sans incidence sur la légalité de la directive attaquée. Il s'ensuit que la FNOPH est fondée à soutenir qu'en posant des règles conduisant à exclure les OPH du bénéfice de certaines dotations en fonds propres, titres participatifs et subvention, l'association ALG a méconnu le principe de non-discrimination prévu par les dispositions précitées de l'article L. 313-17-3 du code de la construction et de l'habitation.

17. Il résulte de ce qui précède, eu égard à l'indivisibilité de la directive attaquée du 26 juillet 2023, qui détermine les conditions de distribution des dotations en fonds propres, titres participatifs et subvention accordés au titre de la PEEC, que la FNOPH est fondée à demander son annulation, sans qu'il soit besoin de se prononcer sur les autres moyens de sa requête.

18. Il résulte de tout ce qui précède que si les conclusions indemnitaires présentées par la FNOPH doivent être rejetées, sans qu'il soit besoin de se prononcer sur les fins de non-recevoir opposées dans les instances n<sup>os</sup> 2401335 et 2401336, cette dernière est fondée à demander l'annulation de la directive du conseil d'administration de l'association ALG du 26 juillet 2023.

**Sur les frais liés à l'instance :**

19. Dans les circonstances de l'espèce, il y a lieu de mettre à la charge de l'association ALG le versement à la FNOPH de la somme de 2 000 euros en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative au titre de l'instance n° 2407124. Ces dispositions font en revanche obstacle à ce que soit mise à la charge de la FNOPH, qui n'est pas la partie perdante dans cette instance, la somme que l'association ALG y demande au titre des mêmes frais.

20. Dans les circonstances de l'espèce, il n'y a en revanche pas lieu de faire droit aux conclusions des parties présentées sur le fondement des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative au titre des instances n° 2401335 et n° 2401336.

**DECIDE :**

**Article 1<sup>er</sup>** : la directive n° PM\_DFP\_DIR du conseil d'administration de l'association Action Logement Groupe du 26 juillet 2023 relative aux dotations en fonds propres, titres participatifs et subventions pour soutenir la production de logements locatifs sociaux et intermédiaires et la consolidation des acteurs du secteur est annulée.

**Article 2** : L'association Action Logement Groupe versera à la Fédération nationale des offices publics de l'habitat la somme de 2 000 euros en application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative au titre de l'instance n° 2407124.

**Article 3** : Le surplus des conclusions des parties est rejeté.

**Article 4** : Le présent jugement sera notifié à la Fédération nationale des offices publics de l'habitat, au ministre de l'aménagement du territoire et de la décentralisation et à l'association Action Logement Groupe.

Délibéré après l'audience du 21 mars 2025, à laquelle siégeaient :

Mme Weidenfeld, présidente,  
Mme de Schotten, première conseillère,  
M. Rezard, premier conseiller.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 4 avril 2025.

Le rapporteur,

La présidente,

A. Rezard

K. Weidenfeld

Le greffier,

A. Lemieux

La République mande et ordonne au ministre de l'aménagement du territoire et de la décentralisation en ce qui le concerne ou à tous commissaires de justice à ce requis en ce qui concerne les voies de droit commun, contre les parties privées, de pourvoir à l'exécution du présent jugement.

En millions d'euros	2019					2020					2021					2022					TOTAL	Commentaires
	2019	2020	2021	2022	TOTAL	2019	2020	2021	2022	TOTAL	2019	2020	2021	2022	TOTAL	2019	2020	2021	2022	TOTAL		
Convention quinquennale - Dotations en fonds propres LLS	70	70	110	196	446																Source : RASF 2021, page 322, tableau II.4.1	
Clause revoyure / Axe VI du PIV - soutenir la restructuration des bailleurs sociaux	-	200	0,6	99,4	300																Source: RASF 2021 page 323, tableau II.5.2, colonne fonds propres.	
Axe VI du PIV - produire davantage de logements sociaux	-	148	278,9	48,1	475																Source: RASF 2021 page 323, tableau II.5.2, colonne fonds propres	
Axe III du PIV - Rénovation des établissements médico-sociaux (secteur privé non lucratif)	-	52	157	81	290																Source: détail RASF 2021 page 323, tableau II.5.2	
Axe IV du PIV - achats de locaux d'activités obsolètes, bureaux, emprises industrielles pour les transformer en logement	-	72	389	0	461																Source: détail RASF 2021 page 323, tableau II.5.2	
Vente HLM - dotations en fonds propres	-	333			333																Source RASF 2021, page 322, tableau II.4.1; dernière tranche de 333 M€ à l'ONV en contre courant plutôt que fonds propres	
<b>TOTAL dotations en capital (A)</b>	<b>70,00</b>	<b>675,00</b>	<b>539,50</b>	<b>424,50</b>	<b>2.385,00</b>																	
% de logements sociaux des OPH dans le secteur (B)	47%	47%	46%	44%	N/A																Source: Données détaillées au logement du repertoire des logements locatifs des bailleurs sociaux (RPLS)	
Montant du préjudice hors titres participatifs année par année (A) x (B)	32,90	411,25	430,33	186,78	1.051,26																Modalités de calcul: % que les OPH représentent dans le secteur (en nombre de logements) x Montant des dotations en fonds propres (hors DOM, hors LU)	
Titres participatifs souscrits par ALS auprès d'OPH (C)	0	0	0	100	100																Source : comptes sociaux d'ALS des au 31/12/2022. Les titres participatifs souscrits par ALS sont soustraits du montant du préjudice	
Montant du préjudice net des titres participatifs (M€) (A)x (B) - (C)	32,90	411,25	430,33	86,78	963,26																Millions euros	

Evaluation du préjudice Individuel (votre OPH)	2019					2020					2021					2022					TOTAL
	2019	2020	2021	2022	TOTAL	2019	2020	2021	2022	TOTAL	2019	2020	2021	2022	TOTAL	2019	2020	2021	2022	TOTAL	
<b>TOTAL (D)=(A) - (C) dotation en capital nette des titres participatifs (M€)</b>	<b>70,00</b>	<b>875,00</b>	<b>935,50</b>	<b>324,50</b>	<b>2.205,00</b>																Total des dotations en capital nettes des 100 M€ de titres participatifs souscrits par ALS auprès d'OPH
TOTAL Parc RPLS métropole (E)	4 925 460	4 984 246	5 038 864	5 092 505	N/A																Source: RPLS
Patrimoine de votre OPH (nombre de logements RPLS) (F)	13 252	13 346	13 358	13 332	N/A																Nombre de logements selon la définition de RPLS
% de votre OPH dans le parc (G)=(F)/(E)	0,27%	0,27%	0,27%	0,26%	N/A																Formule: calcul de prorata par rapport au parc total
Préjudice de votre OPH (M€)	0,188	2,343	2,480	0,850	5,861																Millions euros

Saisir la donnée de patrimoine de votre OPH tel que déclaré dans RPLS (Repertoire des logements locatifs des bailleurs sociaux), année par année  
 Si vous êtes OPH et avez absorbé un OPH (fusion) entre 2019 et 2022, saisir le nombre de logements incluant l'OPH absorbé