

## Conseil d'administration du 30 novembre 2022

### Délibération n° 2022-285

relative à l'adoption du mode opératoire des astreintes et propositions de sanctions pour les associations et structures assimilées n'ayant pas communiqué leurs données relatives à la PEEC à l'ANCOLS en application des dispositions du code de la construction et de l'habitation

#### LE CONSEIL D'ADMINISTRATION DE L'AGENCE NATIONALE DE CONTROLE DU LOGEMENT SOCIAL

*Vu le code de la construction et de l'habitation, et notamment ses articles L.342-2, L.342-5, L.342-11 second alinéa, L.342-13, R.342-2 II, 2° et 11° et R.342-3, troisième alinéa ;*

*Vu la délibération n° 2018-34 du conseil d'administration de l'ANCOLS du 24 octobre 2018 relative à l'adoption du mode opératoire de sanctions pour les associations et structures assimilées n'ayant pas communiqué leurs données relatives à la PEEC à l'ANCOLS ;*

*Vu la délibération n° 2020-01 du conseil d'administration de l'ANCOLS du 29 janvier 2020 relative à l'adoption du mode opératoire de sanctions pour les organismes et les associations et structures assimilées n'ayant pas communiqué leurs documents ou leurs données ;*

*Vu la note présentée ce jour en conseil d'administration relative au mode opératoire ;*

#### DÉCIDE :

**Article 1<sup>er</sup>** : le mode opératoire précisant les modalités de mise en œuvre des astreintes et propositions de sanctions pour les associations et structures assimilées n'ayant pas communiqué leurs données relatives à la PEEC à l'ANCOLS, annexé à la présente, est adopté.

**Article 2** : les délibérations n°2018-34 du 24 octobre 2018 et n° 2020-01 du 29 janvier 2020 sont abrogées.

La présente délibération sera publiée par voie électronique sur le site Internet de l'ANCOLS.

Fait à la Défense, le 30 novembre 2022

La présidente du conseil d'administration

  
Martine LATARE

*La présente délibération peut faire l'objet d'un recours contentieux devant le Tribunal administratif de Cergy-Pontoise (2-4 Bd de l'Hautil BP 30332 95027 CERGY-PONTOISE CEDEX) dans un délai de deux mois à compter de sa publication*

## Conseil d'administration du 30 novembre 2022

---

### **3.5 Mode opératoire des astreintes et propositions de sanctions pour les associations et structures assimilées n'ayant pas communiqué leurs données relatives à la PEEC à l'ANCOLS en application des dispositions du code de la construction et de l'habitation**

L'agence nationale de contrôle du logement social (ANCOLS) exerce une mission de contrôle et d'évaluation relative au logement social et à la participation des employeurs à l'effort de construction, définie à l'article L. 342-2 du code de la construction et de l'habitation (CCH).

Pour exercer cette mission de contrôle et d'évaluation, l'ANCOLS dispose du pouvoir de demander tous les documents nécessaires à l'exercice de ses missions, conformément à l'article L. 342-5 du CCH<sup>1</sup> et à la délibération n°2022-02 du 27 janvier 2022 du conseil d'administration de l'agence<sup>2</sup>. De même, par délibérations n° 2018-34 du 24 octobre 2018 et n° 2020-01 du 29 janvier 2020, le conseil d'administration a adopté un mode opératoire de sanctions pour les associations et structures assimilées n'ayant pas communiqué leurs données relatives à la PEEC à l'ANCOLS<sup>3</sup>.

Aux termes des articles L. 342-2, L. 342-5 et R. 342-2, II 11° du CCH, les associations et structures assimilées ont l'obligation de transmettre à l'agence les données relatives à la participation des employeurs à l'effort de construction (PEEC).

Chaque année, ces associations et structures assimilées déclarent leurs données à l'agence par le biais d'une enquête déposée sur le portail Extranet de l'agence.

Le présent document a pour objet de :

- Rappeler les éléments relatifs aux associations et structures assimilées interrogées, à la nature des données et documents demandés ainsi qu'au calendrier et modalités de transmission, aux contrôles de cohérence et de réciprocité et à la nature des manquements (I).
- Présenter le mode opératoire d'application d'astreinte et de sanction pécuniaire en cas de défaillance des associations et structures assimilées dans la transmission des données, documents et informations (II).

---

<sup>1</sup> Article L. 342-5 du CCH :

« L'agence peut demander tous les documents, données ou justifications nécessaires à l'exercice de ses missions mentionnées à l'article L. 342-1.

Pour l'exercice de ses missions, l'Agence est destinataire de toutes les informations nécessaires concernant les éléments d'assiette et de calcul des participations mentionnées à l'article L. 313-1 du présent code et à l'article L. 716-2 du code rural et de la pêche maritime relatives aux entreprises assujetties aux obligations énoncées aux mêmes articles.

Pour l'exercice de ses missions, l'agence est destinataire de toutes les informations transmises annuellement au ministère chargé du logement pour l'établissement du répertoire des logements locatifs sociaux et de leurs occupants mentionné à l'article L. 411-10 du présent code. »

<sup>2</sup> Cette délibération peut être consultée sur le site internet de l'agence à l'adresse : <https://www.ancols.fr/home/lancols/les-decisions-du-ca.html>

<sup>3</sup> Cette délibération peut être consultée sur le site internet de l'agence à l'adresse : <https://www.ancols.fr/home/lancols/les-decisions-du-ca.html>.

## **I. Informations et précisions relatives à l'obligation de transmission des documents nécessaires à l'ANCOLS pour l'exercice de sa mission de contrôle et d'évaluation relative au logement social et à la participation des employeurs à l'effort de construction**

### **A. Sélection des associations et structures assimilées interrogées par l'agence**

Compte tenu des enseignements tirés des échanges entre les associations, les structures assimilées et l'ANCOLS sur le processus de recueil de données, le conseil d'administration de l'agence a décidé lors de sa séance du 26 novembre 2015 de modifier la méthodologie relative au recueil des données des associations et structures assimilées bénéficiaires de financements en provenance d'Action Logement en procédant à la consultation de toutes les associations et structures assimilées concernées :

- Soit annuellement, lorsque les financements auxquels elles ont eu recours durant l'année en cours, dépassent l'un des deux seuils suivants :
  - Montant annuel moyen sur trois ans des ressources (prêts et subventions) issues de la PEC supérieur à 153 000 euros ;
  - Montant annuel moyen sur trois ans des encours issus de la PEC supérieur à 1 550 000 euros.
- Soit une fois tous les trois ans de façon aléatoire, pour les associations et structures assimilées n'atteignant pas les seuils indiqués ci-avant, le point de départ de ces trois ans remontant aux comptes de la première année d'enregistrement de l'association auprès de l'ANCOLS. En outre, l'agence sélectionne également chaque année des associations et structures assimilées relevant du secteur médico-social et ayant une activité de production de logements.

À l'issue de la période triennale, l'ANCOLS aura ainsi demandé à toutes les associations et structures assimilées actives et enregistrées auprès d'elle, les données et documents nécessaires à l'exercice de ses missions.

### **B. Nature des données, documents et informations demandées**

Les données demandées sont de trois types :

- Les données générales : il s'agit de données permettant d'identifier l'association ou la structure assimilée et d'avoir des informations à caractère général (gouvernance, effectifs, mandat du CAC, etc.) ;
- Les données comptables et financières : les données relatives au financement provenant de la PEEC sous forme de subventions et de prêts et les données relatives aux comptes annuels ;
- Les données sur le patrimoine immobilier détenu, loué ou géré par les associations et structures assimilées à la clôture de l'exercice N.

### **C. Calendrier de transmission des données**

Le conseil d'administration de l'agence fixe le calendrier de transmission des données et détermine le contenu ainsi que le format des données. Les associations et structures assimilées sont informées par courrier des modalités de sélection et des modalités de déclarations de la campagne PEEC.

La campagne de données est ouverte sur le portail Extranet à compter du mois d'avril N+1.

#### **D. Modalités de transmission de données par le biais du portail Extranet de l'agence**

La transmission des données s'effectue de manière dématérialisée par le biais du portail Extranet de l'agence.

Les dossiers sont consultables sur le portail de l'agence.

#### **E. Suivi et relance des données transmises sous le portail Extranet de l'agence**

Les associations et structures assimilées sont en lien direct avec l'agence pour déclarer leurs données sous le portail Extranet. L'agence se charge de les relancer pour la transmission des données, puis effectue un suivi hebdomadaire pour vérifier l'évolution des dépôts des données.

#### **F. Nature des manquements relevés**

Le non-respect de l'obligation de transmission peut provenir des manquements suivants :

- Absence de transmission de données ;
- Transmission partielle des données ;
- Incohérence des données transmises et non-correction des erreurs identifiées.

Ces anomalies de transmission de données sont identifiées lors des suivis hebdomadaires réalisés par l'agence :

- Absence de transmission de données : les associations et structures assimilées se sont connectés au portail Extranet de l'agence, mais n'ont procédé à aucun dépôt de données ;
- Transmission partielle des données : l'exhaustivité des données n'a pas été communiquée par l'association ou la structure assimilée, ce qui ne permet pas de clôturer son dossier ;
- Incohérence des données transmises et non-correction des erreurs identifiées : les données transmises peuvent révéler des erreurs mineures, majeures ou bloquantes. Les erreurs mineures ne bloquent pas le processus de transmission de données. En revanche, les erreurs majeures ou bloquantes, interrompent le processus de transmission de données, en l'absence de correction de la part de l'association ou la structure assimilée.

## **II. Mode opératoire d'application d'astreintes et de proposition de sanctions pécuniaires**

Après constat par l'agence des manquements des associations et structures assimilées par rapport à leurs obligations de transmission de leurs données, l'ANCOLS peut, après avoir mis en mesure l'association ou la structure assimilée de présenter ses observations, mettre en demeure celle-ci de se conformer à ses obligations en application de l'article L. 342-11<sup>4</sup>. Cette mise en demeure est assortie d'une astreinte conformément à l'article L. 342-13 du CCH<sup>5</sup>.

---

<sup>4</sup> Article L. 342-11 du CCH : « Le fait de faire obstacle aux contrôles ou aux demandes formulées par l'agence en application de l'article L. 342-5 rend passible, après mise en demeure restée vaine, l'organisme ou la personne contrôlée d'une sanction pécuniaire maximale de 15 000 €. Cette pénalité est prononcée par le ministre chargé du logement et recouvrée comme en matière d'impôts directs. Son produit est versé à la Caisse de garantie du logement locatif social.

En cas de méconnaissance d'une obligation de déclaration ou de transmission d'états, de documents ou de données demandés par l'agence, celle-ci peut, après l'avoir mis en mesure de présenter ses observations, mettre en demeure la personne ou l'organisme concerné de se conformer à ses obligations. »

<sup>5</sup> Article L. 342-13 du CCH : « La mise en demeure mentionnée au second alinéa de l'article L. 342-11 peut être assortie d'une astreinte dont le montant, qui ne peut excéder 70 € par jour de retard, et la date d'effet sont fixés par l'agence. L'astreinte s'applique dans la limite d'un plafond de 10 000 € (...) »

Ainsi, les étapes du mode opératoire sont les suivantes :

- Etape 1 : établissement d'une lettre de mise en mesure de présenter des observations ;
- Etape 2 : mise en demeure de l'association ou la structure assimilée concernée sous délai contraint, pouvant être assortie d'une astreinte ;
- Etape 3 : proposition de sanction pécuniaire par le conseil d'administration de l'agence au ministre chargé du logement ;
- Etape 4 : recouvrement des astreintes et des sanctions ;
- Etape 5 : traitement des recours administratifs, demandes de remise gracieuse et recours contentieux.

#### **A. 1<sup>ère</sup> étape : Etablissement d'une lettre de mise en mesure de présenter des observations**

L'agence adresse, en recommandé avec accusé de réception, une lettre de mise en mesure à l'association ou la structure assimilée concernée.

Cette lettre de mise en mesure porte à la connaissance de l'association ou la structure assimilée les griefs relevés à son encontre d'une part et constate qu'elle est en situation irrégulière d'autre part. Cette lettre l'informe également de la procédure engagée et des sanctions encourues en cas de non-régularisation.

A cette étape, l'association ou la structure assimilée est invitée à régulariser sa situation et à échanger avec l'ANCOLS sur les éventuelles difficultés rencontrées pour la transmission de ses données, le tout dans le délai précisé dans le courrier.

En cas de régularisation de la situation, la procédure s'arrête. Dans le cas contraire, l'ANCOLS engagera la deuxième étape, à savoir la mise en demeure de l'association ou de la structure assimilée.

#### **B. 2<sup>ème</sup> étape : Mise en demeure de l'association ou de la structure assimilée sous délai contraint, assortie d'une astreinte**

En l'absence de régularisation de la situation, le conseil d'administration sera amené à délibérer sur la mise en demeure de l'association ou de la structure assimilée défaillante, de régulariser sa situation. Cette mise en demeure pourra être assortie d'une astreinte, dont le montant est fixé par l'ANCOLS dans la limite déterminée à l'article L 342-13 du CCH, applicable après l'expiration d'un délai de 15 jours calendaires, sous réserve de situation particulière de l'association ou la structure assimilée, courant à compter de sa notification.

La délibération du conseil d'administration prononçant une mise en demeure est notifiée à l'association ou la structure assimilée défaillante par courrier recommandé avec accusé de réception, auquel elle est annexée.

Le conseil d'administration de l'agence demeure souverain pour appliquer une astreinte ainsi que pour en fixer le montant et le délai à compter duquel elle s'applique dans les limites prévues à l'article L342-13 du CCH.

#### **C. 3<sup>ème</sup> étape : Proposition de sanction pécuniaire**

A l'expiration du délai de mise en demeure et à défaut de régularisation par l'association ou la structure assimilée, le conseil d'administration de l'agence pourra proposer au ministre chargé du logement, l'application d'une sanction pécuniaire pour non-respect des dispositions de l'article L. 342-5

du CCH, et dont le principe est défini à l'article L. 342-11 du CCH. Cette sanction ne pourra excéder 15 000 €.

A l'issue des trois premières étapes, quatre situations peuvent se présenter :

- Situation 1 - transmission complète des données à la suite de la mise en demeure et avant l'expiration du délai de 15 jours calendaires

L'astreinte n'est pas exigible, aucune sanction n'est proposée.

- Situation 2 - transmission complète des données à la suite de la mise en demeure, et après l'expiration du délai de 15 jours calendaires

L'astreinte peut être appliquée pour chaque jour de retard au-delà du délai de 15 jours calendaires.

- Situation 3 - transmission incomplète des données, incohérence des données transmises et non-correction des erreurs identifiées à l'issue de la mise en demeure et après l'expiration du délai de 15 jours calendaires.

L'astreinte peut être appliquée pour chaque jour de retard au-delà de 15 jours calendaires.

L'agence propose au ministre chargé du logement de prononcer une sanction pécuniaire de 7 500 €, sous réserve de la situation particulière de l'association ou la structure assimilée.

- Situation 4 - non-transmission des données

L'astreinte peut être appliquée pour chaque jour de retard au-delà du délai de 15 jours calendaire.

L'agence propose au ministre chargé du logement de prononcer la sanction pécuniaire maximale, soit 15 000 €, sous réserve de la situation particulière de l'association ou la structure assimilée.

La décision de l'application d'une sanction revient au ministre chargé du logement.

**Le principe du silence valant décision**, conformément aux principes du code des relations entre le public et l'administration, **ne s'applique pas aux rapports entre l'ANCOLS et le ministre chargé du logement**, notamment lorsqu'elle propose une sanction pécuniaire, **aucun délai précis ne trouve dès lors à s'appliquer.**

La proposition d'application d'astreinte et la proposition de sanction faite au conseil d'administration seront formulées selon les principes suivants :

<b>Scenarii pour le recueil de données de l'exercice N<sup>6</sup></b>	<b>Proposition d'astreinte</b>	<b>Proposition de sanction pécuniaire</b>
En cas de <b>transmission complète</b> des données après l'expiration du délai fixé par la mise en demeure	Application de l'astreinte dans les conditions prévues à l'article L. 342-13, alinéa 1 <sup>er</sup> selon une double condition : - si le montant exigible est supérieur à 1 000 € ; - si en N l'association a bénéficié de financements de fonds PEEC et/ou AL a déclaré le financement de l'association.	Non applicable.
En cas de <b>transmission incomplète</b> des données après l'expiration du délai fixé par la mise en demeure	Application de l'astreinte dans les conditions prévues à l'article L. 342-13, alinéa 1 <sup>er</sup> selon une double condition : - si le montant exigible est supérieur à 1 000 € ; - si en N l'association a bénéficié de financements de fonds PEEC et/ou AL a déclaré le financement de l'association.	Proposition de la sanction si l'association a bénéficié en N de financements de fonds PEEC et/ou AL a déclaré le financement de l'association. Il est proposé un montant de sanction qui ne peut dépasser le montant moyen des fonds PEEC reçus sur les 3 derniers exercices (N, N-1 et N-2) et dans la limite du montant maximal de la sanction pécuniaire mentionnée à l'article L.342-11 du CCH.
En cas de <b>non-transmission</b> des données après l'expiration du délai fixé dans la mise en demeure	Application de l'astreinte dans les conditions prévues à l'article L. 342-13, alinéa 1 <sup>er</sup> selon une double condition : - si le montant exigible est supérieur à 1 000 € ; - si en N l'association a bénéficié de financements de fonds PEEC et/ou AL a déclaré le financement de l'association.	Proposition de la sanction si l'association a bénéficié en N de financements de fonds PEEC et/ou AL a déclaré le financement de l'association. Il est proposé un montant de sanction qui ne peut dépasser le montant moyen des fonds PEEC reçus sur les 3 derniers exercices (N, N-1 et N-2) et dans la limite du montant maximal de la sanction pécuniaire mentionnée à l'article L.342-11 du CCH.

#### **D. 4ème étape : Recouvrement des astreintes et des sanctions**

Dans l'hypothèse où le conseil d'administration a décidé l'application d'astreinte, le recouvrement de celle-ci est effectué par la CGGLS en application de l'article L.342-13, alinéa 3 du CCH.

Dans l'hypothèse où sur proposition de l'agence, le ministre en charge du logement décide d'appliquer une sanction, le recouvrement de celle-ci est effectué par la CGLLS.

<sup>6</sup> N : exercice comptable sur lequel porte la déclaration.

Les délibérations du conseil d'administration de l'agence sont adressées au ministère chargé du logement ainsi qu'à la CGLLS. S'agissant des astreintes, la CGLLS peut procéder au recouvrement immédiat auprès des associations et structures assimilées concernées.

Quant aux sanctions, le recouvrement de la sanction par la CGLLS ne peut s'opérer que si le ministre chargé du logement prend et notifie la décision d'appliquer une sanction pécuniaire à l'encontre de l'association ou la structure assimilée.

## **E. 5ème étape : Traitement des recours administratifs, demande de remise gracieuse et recours contentieux**

### **1. Mises en demeure - Astreintes**

#### **a. Sur les recours administratifs**

Les associations et les structures assimilées concernées peuvent adresser un recours gracieux. Ce recours est prévu par l'article L.410-1 du code des relations entre le public et l'administration (CRPA).

Aux termes de cet article, le recours gracieux s'adresse à l'administration qui a pris la décision contestée.

Les recours gracieux des associations et structures assimilées sont adressés à la direction générale de l'agence.

##### o Sur les délais

Le recours gracieux doit parvenir à l'administration avant la date d'expiration du délai de recours contentieux.

En effet, l'article L. 411-2 du CRPA dispose que : « *Toute décision administrative peut faire l'objet, dans le délai imparti pour l'introduction d'un recours contentieux, d'un recours gracieux ou hiérarchique qui interrompt le cours de ce délai.*

*Lorsque dans le délai initial du recours contentieux ouvert à l'encontre de la décision, sont exercés contre cette décision un recours gracieux et un recours hiérarchique, le délai du recours contentieux, prorogé par l'exercice de ces recours administratifs, ne recommence à courir à l'égard de la décision initiale que lorsqu'ils ont été l'un et l'autre rejetés. »*

Ainsi, ce recours doit être formulé dans un délai de deux mois après notification de la décision.

##### o Sur la compétence exclusive du conseil d'administration

Conformément aux dispositions du CCH, seul le conseil d'administration de l'agence est compétent pour connaître des recours gracieux dirigés à l'encontre de ses délibérations portant mise en demeure et astreintes.

En effet, l'article R.342-2 du CCH dispose que :

« *Le conseil d'administration règle par ses délibérations les affaires de l'agence.*

...II.- *Au titre de l'exercice par l'agence de ses missions, le conseil d'administration, notamment :*

*2° Délibère sur les décisions de mise en demeure et les astreintes, dans les conditions prévues aux articles L.342-11 à L.342-13 ; (...)* »

Le dernier alinéa de l'article R. 342-2 du CCH précise que :

« *Les attributions prévues aux I et II, à l'exception de celles prévues aux 5° et 8° du II, ne peuvent pas être déléguées.* »



o Sur les types des décisions à prendre par le conseil d'administration

Une analyse au cas par cas sera faite et à l'issue de l'examen des motifs de ce recours, le conseil d'administration décide éventuellement d'accepter ou de rejeter le recours gracieux. Ces décisions d'acceptation ou de refus feront l'objet d'une délibération :

- Une décision d'acceptation : eu égard aux éléments nouveaux portés à la connaissance de l'agence à l'appui des recours gracieux, le conseil d'administration peut adopter une délibération portant admission du recours gracieux.
- Une décision de rejet : en cas d'absence de mise en conformité de l'association ou de la structure assimilée depuis la mise en demeure, le conseil d'administration peut prendre :
  - o Une décision explicite de rejet ;Une décision implicite de rejet née du silence gardé pendant un délai de deux mois.

**b. Sur les demandes de remise gracieuse**

Les associations et structures assimilées peuvent aussi adresser une demande de remise gracieuse à la direction générale de l'agence.

o Sur la compétence exclusive du conseil d'administration

Conformément aux dispositions de l'article R. 342-2 du CCH du CCH, seul le conseil d'administration de l'agence est compétent pour connaître les demandes de remise gracieuse dirigées à l'encontre de ses délibérations portant mise en demeure et astreintes.

o Sur les types des décisions à prendre par le conseil d'administration

Une analyse au cas par cas sera faite et à l'issue de l'examen des motifs de cette demande, le conseil d'administration décide éventuellement de :

- Rejeter la demande ;
  - D'octroyer une remise ou une modération pure et simple ;
  - D'octroyer une remise ou une modération conditionnelle.
- Ces décisions feront l'objet d'une délibération du conseil d'administration de l'agence.

**c. Sur le recours contentieux**

Conformément aux articles L. 311-1 et R. 312-1 du code de justice administrative, les litiges relatifs aux mises en demeure et astreintes relèvent du tribunal administratif territorialement compétent.

En conséquence, la délibération du conseil d'administration de l'agence peut faire l'objet d'un recours contentieux devant le Tribunal administratif de Cergy-Pontoise (2-4 Bd de l'Hautil – BP 30332 – 95027 Cergy-Pontoise Cedex) dans un délai de deux mois à compter de la notification.

## 2. Sanctions

**a. Sur les recours administratifs et demandes de remise gracieuse**

Les recours administratif (gracieux) et demandes de remises gracieuses à l'encontre de la sanction pécuniaire sont adressés au ministre chargé du logement.

En effet, s'agissant des recours relatifs aux sanctions pécuniaires, seul le ministre chargé du logement peut se prononcer, conformément à l'article L. 342-11, alinéa 1<sup>er</sup> du CCH.

Dans le cas où l'association ou structure assimilée serait concernée par une astreinte et une sanction, celle-ci devra adresser son recours administratif (gracieux) ou sa demande de remise gracieuse relative à l'astreinte à la direction générale de l'agence et son recours administratif (gracieux) ou sa demande de remise gracieuse relative à la sanction au ministre chargé du logement.

***b. Sur le recours contentieux***

Conformément aux articles L. 311-1 et R. 312-1 du code de justice administrative, les litiges relatifs aux sanctions relèvent du tribunal administratif territorialement compétent.