

La décision de refus de conventionnement d'un logement, au titre du dispositif « Loc'Avantages », sans travaux, est un acte administratif unilatéral susceptible d'être déféré au juge

Lire les conclusions de :

Emilie Aubert

Conclusions du rapporteur public

DÉCISION DE JUSTICE

TA Grenoble – N° 2500891 – 23 décembre 2025 – C+ 

INDEX

Mots-clés

ANAH, Dispositif Loc'Avantages, Crédit d'impôt, Location d'un logement à loyer modéré, Convention avec l'ANAH, L. 211-2 du code des relations entre le public et l'administration, Actes administratifs unilatéraux, Actes susceptibles de recours, Obligation de motivation

Rubriques

Actes administratifs

Résumé Conclusions du rapporteur public

Résumé

¹ Une décision de refus de conventionnement « Loc'Avantages » sans travaux, donc sans incidence budgétaire pour l'Agence nationale de l'habitat, qui fait grief au pétitionnaire, est un acte administratif unilatéral susceptible d'être déféré au juge de l'excès de pouvoir.

² La décision de l'Agence nationale de l'habitat refusant la signature d'une convention « Loc'Avantages » sans travaux, donc sans incidence budgétaire pour l'Agence nationale de l'habitat, est au nombre de celles qui "refusent un avantage dont l'attribution constitue un droit pour les personnes qui remplissent les conditions légales pour l'obtenir", au sens des dispositions du 6° de l'article L. 211-2 du code des relations entre le public et l'administration, et doivent être, par suite, motivées en application de ces dispositions.

*01-01-05-02-01, Actes législatifs et administratifs, Différentes catégories d'actes, Actes administratifs, Actes à caractère de décision, Actes présentant ce caractère
01-03-01-02-01-01-04, Actes législatifs et administratifs, Validité des actes administratifs, Questions générales, Motivation, Motivation obligatoire, Motivation obligatoire en vertu des articles 1 et 2 de la loi du 11 juillet 1979, Décision refusant un avantage dont l'attribution constitue un droit*

Conclusions du rapporteur public

Emilie Aubert

rapporteure publique au tribunal administratif de Grenoble

¹ Il s'agit d'une série de dossiers identiques relatifs à un refus de conventionnement « loc'avantages ». Les faits et la problématique juridique étant identiques, nous prononcerons des conclusions communes.

² Le dispositif « loc'avantages » est une incitation fiscale par l'octroi d'un crédit d'impôt à la mise en location d'un logement à un loyer modéré. Elle est subordonnée à la conclusion d'une convention avec l'Agence nationale de l'habitat (ANAH).

³ Voici les faits à l'origine du litige : le 8 août 2023, Mme B. a déposé une demande de conventionnement à la délégation locale de la Haute-Savoie de l'Agence nationale de l'habitat. Cette demande n'a pas fait l'objet d'un accusé de réception indiquant les modalités de naissance d'une décision implicite de rejet de la demande ni les voies et délais de recours.

⁴ Estimant qu'une décision implicite de rejet de sa demande était née, Mme B. a formé le 23 septembre 2024, soit un an après le dépôt de sa demande, un recours gracieux et demandé la communication des motifs de refus en application de l'article L. 232-4 du code des relations entre le public et l'administration.

⁵ L'Agence nationale de l'habitat n'a pas davantage répondu à ce recours gracieux ni communiqué les motifs du refus.

⁶ Mme B. a donc déposé un recours contentieux le 26 janvier 2025.

⁷ Ces dossiers posent à juger quatre questions sans grandes difficultés sur la recevabilité, la nature de la décision attaquée, l'obligation de motivation et sur le droit à l'avantage pour les requérants.

Sur la recevabilité

⁸ Le Conseil d'État a récemment ajusté sa jurisprudence sur la combinaison du délai raisonnable et de la demande de communication des motifs d'une décision qui doit être motivée : voir CE, 2 octobre 2025 n° 504677, publié au recueil Lebon.

⁹ Le Conseil d'État a jugé que :

1) Lorsqu'une décision implicite intervient dans le cas où une décision explicite aurait dû être motivée et que l'intéressé en a demandé les motifs dans le délai de recours contentieux, le cas échéant dans le délai raisonnable, qui court à compter de la naissance de la décision implicite s'il est établi que l'intéressé a eu connaissance des conditions de naissance d'une décision implicite lors de la présentation de sa demande ou de la date établissant qu'il a eu connaissance de la décision, ce délai est prorogé jusqu'à l'expiration du délai de deux mois, prévu à l'article L. 232-4 du code des relations entre le public et l'administration (CRPA), suivant le jour où les motifs lui ont été communiqués.

2) Toutefois, en toute hypothèse, l'intéressé ne peut exercer de recours juridictionnel au-delà d'un délai d'un an à compter de la date à laquelle il a demandé communication des motifs de la décision litigieuse.

¹⁰ En l'espèce, la demande de conventionnement n'ayant pas fait l'objet d'un accusé de réception indiquant les modalités de naissance d'une décision implicite de rejet de sa demande, le délai de recours contentieux n'a pas commencé à courir. En revanche, Mme B. a fait un recours gracieux et une demande de communication des motifs le 23 septembre 2023, sans que l'administration réponde à cette demande. Donc le recours contentieux devait intervenir dans le délai d'un an à compter de la demande de communication du 23 septembre 2024 soit jusqu'au 24 septembre 2025. La requête enregistrée le 26 janvier 2025 est donc recevable.

¹¹ L'Agence nationale de l'habitat soulève néanmoins une fin de non-recevoir tirée de l'irrecevabilité de la requête.

¹² Selon l'agence, il ne s'agit pas d'un acte administratif unilatéral mais un contrat et l'agence serait libre de contracter ou non en application « du principe à valeur constitutionnelle de liberté contractuelle des personnes publiques ». Le silence gardé par la délégation locale à l'Agence nationale de l'habitat n'entraînerait pas la naissance d'une décision faisant grief, seule une demande expresse de signature d'une convention serait susceptible de faire naître une décision implicite de rejet de sa demande.

¹³ Cette fin de non-recevoir nous paraît devoir être écartée.

¹⁴ En l'espèce, les requérants ont déposé une demande sur le site monprojet.anah.gouv.fr ; c'est le seul moyen pour faire une demande de conventionnement. On demande au propriétaire bailleur candidat de remplir un formulaire et il obtient un accusé réception qui mentionne que « vous serez informé par courrier postal de la décision concernant le conventionnement de votre logement »

¹⁵ L'accusé de réception parle donc explicitement d'une décision concernant le conventionnement. Il nous semble donc que remplir le formulaire correspond exactement à une demande expresse de conventionnement susceptible, en cas de réponse négative, de faire naître une décision faisant grief susceptible d'être attaquée par la voie du recours pour excès de pouvoir.

¹⁶ C'est d'ailleurs ce qu'a jugé le Conseil d'Etat à propos des demandes de conventionnement en matière d'audiovisuel : CE, 11 février 2004, n° 249175, publié au recueil Lebon p.67.

Sur la nature de la décision attaquée

¹⁷ Si vous me suivez sur la fin de non-recevoir, vous ne pourrez que conclure qu'il s'agit bien d'une décision implicite, que cette décision fait grief et qu'elle est susceptible d'être attaquée par la voie du recours pour excès de pouvoir.

¹⁸ Mais est-on bien en présence d'une décision implicite de rejet comme les parties semblent l'admettre sans en débattre ?

¹⁹ En effet, l'article L. 231-1 du code des relations entre le public et l'administration prévoit que : « Le silence gardé pendant deux mois par l'administration sur une demande vaut décision d'acceptation. »

²⁰ Il convient donc de s'interroger si on n'est pas en présence d'une décision implicite positive, auquel cas le moyen tiré de l'insuffisante motivation devrait être écarté comme inopérant.

²¹ Pour autant, il nous semble que nous sommes bien en présence d'une décision implicite de rejet. En effet, l'article L. 231-4 du même code prévoit que : « *Par dérogation à l'article L. 231-1, le silence gardé par l'administration pendant deux mois vaut décision de rejet : 1° Lorsque la demande ne tend pas à l'adoption d'une décision présentant le caractère d'une décision individuelle ...* ».

²² Or, c'est précisément le cas en l'espèce, cette demande de conventionnement, parce qu'elle tend à obtenir la conclusion d'une convention avec l'Agence nationale de l'habitat, ne tend pas à l'adoption d'une décision présentant le caractère d'une décision individuelle. Par suite, le silence gardé par l'Agence nationale de l'habitat pendant deux mois sur une telle demande de conventionnement vaut décision de rejet.

Sur l'obligation de motivation

²³ Si vous nous suivez, le moyen tiré de l'absence de motivation est donc opérant. Vous écarterez donc implicitement l'argumentation de l'Agence nationale de l'habitat visant précisément à vous faire juger

du caractère inopérant du moyen au motif de l'absence d'acte administratif unilatéral.

24 Est-il pour autant fondé ?

25 Sur ce point, l'Agence nationale de l'habitat soutient que la décision implicite de rejet née à la suite d'une demande de signature d'une convention (à supposer même qu'une telle demande ait été effectuée en l'espèce) n'est pas une décision présentant le caractère d'une décision individuelle.

26 Mais, on a vu qu'il convient d'écartier un tel moyen en défense ; vous écarterez donc ce premier moyen de défense.

27 L'Agence nationale de l'habitat soutient ensuite qu'en tout état de cause, le refus de signer une convention sans travaux n'entre dans aucun des huit cas listés à l'article L. 211-2 du code des relations entre le public et l'administration.

28 Et le Conseil d'Etat considère que l'attribution d'une aide par l'ANAH « ne constitue pas un droit pour les personnes qui remplissent les conditions définies par cette délibération ; que, lorsque ces conditions sont remplies, il appartient à l'Agence de décider d'attribuer ou non la subvention, dans la limite de son règlement général, de l'intérêt du projet sur le plan économique, social, environnemental et technique ainsi que de l'intérêt des autres projets pour lesquels la même subvention a été sollicitée » (CE, 19 janvier 2018, n° 403470). Selon l'Agence nationale de l'habitat, si l'octroi de cette réduction d'impôt est automatique (en ce qu'elle constitue un avantage fiscal) dès lors que les propriétaires remplissent les conditions prévues par le code générale des impôts, il en va différemment de la conclusion de la convention sans travaux par l'ANAH, laquelle dispose d'un pouvoir d'appréciation. Elle en déduit que le conventionnement n'est pas un droit et que la décision implicite de rejet n'a pas à être motivée.

29 Nous examinerons successivement ces deux moyens de défense.

30 En admettant que le refus de conventionner est bien un acte administratif unilatéral, Il faut distinguer deux questions : ce refus doit-il être motivé ? quel est l'étendue du pouvoir d'appréciation de l'Agence nationale de l'habitat pour accepter ou refuser de conventionner ?

31 Ces deux questions nous semblent totalement disjointes et indépendantes.

32 Le refus de conventionnement doit-il être motivé en application du code des relations entre le public et l'administration ?

33 La requête n'est pas très précise mais on peut faire un effort et estimer comme les requérants qu'elle doit être motivée au titre du 6° de l'article L. 211-2 du code relatif aux décisions qui refusent un

avantage dont l'attribution constitue un droit pour les personnes qui remplissent les conditions légales pour l'obtenir. C'est d'ailleurs ce qu'Agence nationale de l'habitat a également compris en défense.

³⁴ La décision la plus récente et la plus topique sur ce sujet est la décision du 12 décembre 2005, *Association Amis des ondes - Radio DIO, n°261912*, B, aux tables.

³⁵ Le conseil d'État a jugé que la décision du ministre chargé de la communication refusant d'accorder la majoration de la subvention de fonctionnement versée par le fonds de soutien à l'expression radiophonique sont au nombre de celles qui "refusent un avantage dont l'attribution constitue un droit pour les personnes qui remplissent les conditions légales pour l'obtenir", au sens des dispositions de l'article 1er de la loi du 11 juillet 1979, et doivent être, par suite, motivées en application de cette loi.

³⁶ Le fichage ne vous renseigne guère que le motif d'une telle décision.

³⁷ Un extrait des conclusions sur cette décision permet d'y voir plus clair sur la méthode de raisonnement du Conseil d'Etat :

³⁸ « Le ministre fait, il est vrai, valoir que les auteurs du décret ont employés les mots « peut être majoré » et non « est majoré » pour désigner la majoration de la subvention de fonctionnement. Mais vous jugez constamment que la seule circonstance qu'un texte prévoit que l'administration peut octroyer tel ou tel avantage ne suffit pas à exclure que cet avantage puisse être qualifié de droit au sens de l'article 1er de la loi de 1979 sur la motivation des actes administratifs. En d'autres termes, l'obligation de motivation n'est pas cantonnée à la seule sphère de la compétence liée et peut aussi jouer dans les hypothèses de pouvoir discrétionnaire (CE, Section, 11 juin 1982, p. 220 ; CE, 19 mars 1993, T. p. 76; CE, 30 décembre 1996, T. p. 682 voir aussi conclusions sous CE, Section, 8 février 1985, T. p. 29).

³⁹ Le critère déterminant n'est donc pas la présence ou l'absence du verbe « pouvoir » mais bien davantage l'existence, la nature et la précision des critères posés par le pouvoir réglementaire pour accorder l'aide. Ainsi, la logique qui nous paraît sous-tendre la jurisprudence est que, vous admettez que, dès lors que les critères fixés par le texte sont remplis et que l'esprit du texte est de donner un certain degré d'automaticité à l'octroi de l'avantage, une fois que ces conditions sont satisfaites, l'avantage se transforme en droit, tout comme jadis, dit-on, les alchimistes parvenaient à ce que le plomb se transforme en or. »

⁴⁰ La notice du jurisclasseur consacrée à cette question ne permet pas davantage de dégager une méthode univoque mais livre plutôt un inventaire « à la Prévert », en référence au poète Jacques Prévert

dont le célèbre poème Inventaire (Paroles, 1946) énumère toutes sortes de sujets sans lien apparent entre eux.

⁴¹ Un critère sûr s'en dégage toutefois : le Conseil d'État n'a pas cantonné l'obligation de motivation aux seules décisions qui mettent en œuvre une compétence liée. Il a jugé la loi du 11 juillet 1979 applicable à l'ensemble des hypothèses où la juridiction administrative assure un contrôle normal sur le respect des conditions légales par l'auteur de la décision administrative.

⁴² À contrario, vous pourrez en déduire que la circonstance, à la supposer établie, que l'Agence nationale de l'habitat disposerait d'une entière latitude de conventionner un logement, ne la dispense pas de motiver la décision implicite de refus de conventionnement.

⁴³ Vous pourrez donc qu'il n'y a pas de critère défini ou définitif pour identifier une décision refusant d'octroyer un « avantage dont l'attribution constitue un droit ». Il convient donc d'examiner les textes applicables :

⁴⁴ L'article L. 321-4 du code de construction et de l'habitation relatif au conventionnement est ainsi rédigé :

« Une aide particulière peut être accordée au propriétaire qui s'engage à respecter des obligations définies par voie de convention. La convention, conforme à des conventions types prévues par décret, détermine notamment : a) Le cas échéant, les travaux d'amélioration qui incombent au bailleur ; b) Le montant maximum des loyers ; c) Les conditions d'occupation du logement et, le cas échéant, ses modalités d'attribution ; d) Sa durée, qui ne peut être inférieure à six ans ; e) Les conditions de sa révision et de sa résiliation ; f) Les pénalités encourues en cas de méconnaissance des engagements conventionnels.

Le contrôle du respect de la convention est assuré par l'Agence nationale de l'habitat. »

⁴⁵ On l'a vu, la circonstance que le texte indique qu'une aide « peut être accordée » ne doit pas nous arrêter pour refuser de voir un avantage dont l'attribution constitue un droit.

⁴⁶ Or le texte ne laisse guère de marge d'appréciation à l'administration sur l'opportunité de conclure une convention. Le contenu et les obligations découlant de la convention sont définies mais pas les critères permettant de conventionner, autrement dit, le pouvoir de l'administration de contracter n'est pas encadré.

⁴⁷ C'est à ce stade qu'il convient d'examiner le moyen en défense de l'Agence nationale de l'habitat qui invoque une décision du CE, 19 janvier 2018, n° 403470, selon laquelle l'attribution d'une aide par l'Anah « ne constitue pas un droit pour les personnes qui remplissent

les conditions définies par cette délibération ; que, lorsque ces conditions sont remplies, il appartient à l'Agence de décider d'attribuer ou non la subvention, dans la limite de son règlement général, de l'intérêt du projet sur le plan économique, social, environnemental et technique ainsi que de l'intérêt des autres projets pour lesquels la même subvention a été sollicitée »

48 Il convient donc de distinguer le cas d'un conventionnement Loc'Avantage qui aurait pour corolaire une subvention, du conventionnement Loc'Avantage sans travaux.

49 Cette distinction est clairement posée sur le site de l'Agence nationale de l'habitat qui indique que le conventionnement peut être sans travaux (et donc sans subvention) ou au contraire avec travaux (et donc avec subvention).

50 En l'espèce, il est constant que le conventionnement qui a été demandé pour tous les requérants est un conventionnement sans travaux.

51 Donc, le moyen en défense devra être écarté. Parce que le conventionnement en litige était sans incidence budgétaire, vous ne pourrez pas juger que le refus de conventionnement est un acte discrétionnaire de l'Agence nationale de l'habitat qui n'obéit pas à l'obligation de motivation.

52 Partant, vous ne pourrez qu'accueillir le moyen tiré de défaut de motivation et annuler la décision implicite de rejet de la demande de conventionnement.

53 Pour terminer, il convient de rappeler que la circonstance qu'une décision doivent être motivée n'emporte pas que l'administration soit en situation de compétence liée. Elle peut refuser de conventionner si elle estime, comme elle l'a fait, que le dispositif est détourné de sa finalité.

Dernier point sur le droit au conventionnement

54 Ce point correspond au 2ème moyen soulevé. La requérante soutient qu'elle est fondée à solliciter le conventionnement Loc'Avantages dès lors qu'elle remplit la réglementation. Elle se réfère aux pièces 15 à 17 de sa requête qui sont l'accusé de réception de la demande. Il nous semble que le moyen devrait être écarté comme non assorti des précisions suffisantes.

55 Par ces motifs, nous concluons à l'annulation des décisions attaquées et à la mise à la charge de l'Agence nationale de l'habitat, de la somme de 200 euros par requérant, sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

