

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 commentaires de :

Christophe Testard

Décider de conventionner n'est pas une décision individuelle mais refuser oui !

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 Note universitaire

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

Note universitaire

Décider de conventionner n'est pas une décision individuelle mais refuser oui !

Christophe Testard

Professeur des universités

Université Jean Moulin Lyon 3 (EDPL – UR 666)

Autres ressources du même auteur



DOI : [10.35562/alyoda.10306](https://doi.org/10.35562/alyoda.10306)

¹ *Le silence gardé pendant deux mois par l'Agence nationale de l'habitat sur une demande de conventionnement déposée par un propriétaire doit être analysé comme une décision implicite de refus, dès lors qu'une telle demande n'a pas vocation à aboutir à une décision individuelle mais bien à la signature d'une convention. Cependant, un tel refus implicite constitue lui une décision individuelle défavorable, susceptible d'être contestée devant le juge administratif.*

² L'enrichissement, dont on peut se réjouir, du régime des actes administratifs unilatéraux et des garanties apportées aux administrés renforce l'acuité des qualifications juridiques, elles-mêmes confrontées aux nouvelles techniques et instruments de la décision publique. L'exemple en est ici donné par la décision commentée du tribunal administratif de Grenoble, à propos du dispositif de conventionnement dit « *Loc'avantages* ».

³ Sobrement résumé, ce dispositif est une incitation, parmi d'autres, mise en place par l'État auprès des propriétaires bailleurs afin de « produire du logement abordable » selon les mots issus du [site](#) de l'Agence nationale de l'Habitat (ANAH). Il s'agit d'accorder des aides, sous forme de réductions fiscales et/ou d'aide aux travaux, en contrepartie d'un engagement pour une durée de 6 ans minimum à louer le bien à des locataires ayant des ressources inférieures à des plafonds fixés par l'État. Cet engagement est formalisé dans une convention, conclue entre le bailleur et l'ANAH.

⁴ Le litige présenté devant le juge administratif grenoblois portait précisément sur l'étape préalable à ce conventionnement : la demande de conventionnement. Celle-ci est en effet réalisée sur un site internet géré par l'ANAH, sous forme dématérialisée donc. Elle donne lieu à un accusé de réception électronique, dans l'attente de la réponse de l'administration, mais sous une forme extrêmement épurée puisque le tribunal administratif de Grenoble prend bien soin dans son jugement de préciser que cet accusé est délivré sans que les modalités de naissance d'une décision implicite de rejet de la demande, ni ses voies et délais de recours ne soient mentionnées. Là

se noue le litige porté par Mme B. devant le juge administratif : après avoir rempli un dossier de demande de conventionnement en ligne le 8 août 2023 et n'ayant pas reçu d'information quant aux suites de cette demande, Mme B. patientera jusqu'au 24 septembre de l'année suivante pour adresser un recours gracieux à l'ANAH, estimant que le silence gardé par l'administration valait refus de sa demande et en demandant communication des motifs. De nouveau, l'ANAH gardera le silence sur ce recours gracieux, ce qui conduira Mme B. à saisir le tribunal administratif compétent le 26 janvier 2026, pour demander l'annulation de ces deux décisions implicites et le prononcé d'une injonction à l'encontre de la préfète de la Haute-Savoie afin que celle-ci accepte la demande de conventionnement.

Deux questions contentieuses se posaient au juge et portaient sur la qualification de la mesure contestée : quelle est la nature de la décision implicite née du silence gardé par l'administration ? Et celle-ci peut-elle faire l'objet d'un recours en excès de pouvoir ? La réponse apportée à ces deux questions par le tribunal administratif de Grenoble plonge l'analyse dans la distinction entre acte administratif unilatéral et décision faisant grief, entre procédure administrative non contentieuse et contentieuse. Sans que l'on soit un fervent défenseur des frontières, l'on perçoit bien que des incursions d'un côté ou de l'autre peuvent être source de confusion.

1. Refus de conventionner et unilatéralité de l'acte

La première question à laquelle le juge était confronté tenait à la nature de la décision née du silence gardé par l'ANAH. En effet, comme le relève à plusieurs reprises le tribunal administratif, l'accusé de réception délivré à Mme B. ne contenait aucune information en ce sens, pas davantage que sur les modalités d'un éventuel recours. Tout au plus était-il indiqué que le « pétitionnaire sera informé par courrier postal de la décision concernant le conventionnement du logement ». Le juge administratif est donc amené à se tourner vers les principes fixés en la matière par le code des relations entre le public et l'administration (CRPA). Sur ce point, il n'est pas utile de revenir longuement, la réforme ayant fait grand bruit [1], sur le fait que l'article L. 231-1 du CRPA dispose désormais que « le silence gardé pendant deux mois par l'administration sur une demande vaut décision d'acceptation ».

Et l'on sait tout autant que ce principe est assorti d'une myriade d'exceptions, qui compliquent à l'excès la lecture du régime des décisions implicites. Mais le tribunal administratif propose en l'espèce une solution simple, en rattachant le litige de Mme B. à l'article L. 231-4 du CRPA, lequel liste les exceptions générales à la règle du silence valant acceptation. En particulier, le 1° de cet article

dispose que le silence gardé pendant deux mois vaut décision de rejet « lorsque la demande ne tend pas à l'adoption d'une décision présentant le caractère d'une décision individuelle ». Le tribunal administratif estime que la demande de Mme B. entre dans le champ de cette exception puisqu'il ne s'agit pas d'obtenir une décision individuelle mais la signature d'une convention, acte de nature contractuelle : le silence gardé par l'ANAH vaut donc décision de rejet.

⁸ L'analyse du tribunal administratif repose ainsi sur le caractère contractuel des liens qui s'établissent entre l'ANAH et les propriétaires. Une telle qualification emporte la conviction et il faut relever qu'elle n'était pas si simple que cela à admettre. D'une part, parce que l'on aurait pu défendre que l'acceptation de la demande de conventionnement formait, *per se*, un acte. On l'aurait alors qualifié de décision détachable du contrat, mais sans pour autant que sa nature individuelle soit admise et au terme d'une identification sans doute un peu superficielle. D'autre part, et surtout, car le refus implicite opposé par l'ANAH à Mme B. est lui, logiquement, analysé comme une décision individuelle défavorable. En effet, se prononçant par la suite sur la légalité de ce refus, le tribunal administratif de Grenoble mobilise l'article L. 211-2 du CRPA qui dispose notamment que « *les personnes physiques ou morales ont le droit d'être informées sans délai des motifs des décisions administratives individuelles défavorables* ».

⁹ Le refus implicite de conventionnement est analysé comme tel par le juge administratif, conduisant à ce qu'il annule la décision née du silence gardé par l'ANAH sur la demande de communication de motifs déposée par Mme B. Autrement dit, dans le cadre des demandes de conventionnement, il faut distinguer l'acceptation de la demande, qui aboutit à un acte contractuel et le refus d'une demande, qui aboutit à une décision administrative individuelle.

2. Unilatéralité de l'acte et décision faisant grief

¹⁰ Ce faisant la réponse à la seconde question contentieuse allait, logiquement, de soi : le refus de conventionner est une décision faisant grief. La formule mobilisée par le tribunal est peut-être quelque peu maladroite, en tous cas, peu habituelle : il relève que « cette décision de refus de conventionnement, qui fait grief au pétitionnaire, est néanmoins un acte administratif unilatéral susceptible d'être déféré au juge de l'excès de pouvoir ». Elle est maladroite dans l'ordre des mots choisis, le caractère faisant grief emportant logiquement la recevabilité du recours. Elle est inhabituelle dès lors que la liaison entre le caractère unilatéral de l'acte et sa qualification de mesure faisant grief n'est pas coutumière

de la jurisprudence administrative, qui évoque plutôt, même si assez rarement, son caractère décisoire [2] et qui surtout ne se préoccupe habituellement pas d'une telle qualification. La formule emporte quelques avantages, mais s'expose aussi à quelques griefs.

¹¹ Ce faisant, le tribunal reconnaît par là même, implicitement, qu'il peut exister des actes administratifs unilatéraux qui ne font pas grief. L'on pense en particulier à l'exemple classique des mesures d'ordre intérieur. Et l'on ajoutera que la formule mobilisée par le juge est pertinente en l'espèce puisque la décision contestée est une décision individuelle assurément unilatérale.

¹² L'on pourrait cependant formuler quelques reproches à cette mobilisation par le juge de la notion d'acte administratif unilatéral au soutien de la recevabilité du recours. D'une part, parce que par cette évocation, le tribunal administratif relance le débat, même si ce n'était sans doute pas son ambition ni sa vocation, sur la définition même des actes administratifs unilatéraux. La doctrine n'est pas unanime – c'est un euphémisme – de ce point de vue puisque si certains auteurs font de la normativité l'un des critères de l'acte administratif unilatéral [3], d'autres se concentrent uniquement sur l'absence de consentement nécessaire des destinataires aux effets de l'acte, que ce dernier soit normatif ou non [4]. Il est vrai cependant que le CRPA, dont le tribunal administratif fait ici application, s'inscrit plutôt dans cette seconde mouvance puisque l'article L. 200-1 évoque « les actes administratifs unilatéraux décisores et non décisores ». Mais il ajoute immédiatement que dans les actes décisores se trouvent les actes individuels, qualification retenue en l'espèce par le juge administratif à propos du refus de conventionnement et qui aurait donc amplement suffi.

¹³ Surtout, d'autre part, on ajoutera que la liaison entre décision faisant grief et acte administratif unilatéral est superfétatoire et en réalité sans valeur explicative : ce qui compte pour la recevabilité du recours tient à ce que la décision fasse grief, qu'elle soit ou non un acte unilatéral décisoire. Il y a de ce point de vue peu de chance que cette liaison opérée par le tribunal administratif de Grenoble prospère, depuis les décisions d'Assemblée du 21 mars 2016, n° 368082, *Société Fairvesta* et *SNC Numericable*, puis de Section du 12 juin 2020, n° 418142, *GISTI*, par lesquelles le Conseil d'État a définitivement abandonné le critère de l'impérativité de l'acte – qui n'a jamais été totalement suffisant – comme conditionnant la possibilité d'un recours à son encontre. Le tribunal aurait donc pu se contenter de relever qu'en raison de son caractère défavorable, mettant un terme à la procédure de conventionnement, le refus opposé à Mme B. était bien une décision faisant grief, susceptible ainsi d'un recours. En se référant au caractère unilatéral du refus de conventionner, le tribunal administratif a sans doute souhaité marquer la différence avec l'acceptation de la demande de

conventionnement, de nature contractuelle. Il serait malvenu de lui faire le reproche d'une telle motivation ; tout au plus aurait-on préféré qu'elle ne soit pas (con)fondue dans l'appréciation de la recevabilité du recours.

NOTES

[1] Cassia P., « Silence de l'administration : le "choc de complexification" », *D.* 2015, p. 201 ; G. Éveillard, « Décision implicite d'acceptation : l'application dans le temps de la loi du 12 novembre 2013 », *Dr. adm.* 2014, n° 8 ; Seiller B., « Quand les exceptions infirment (heureusement) la règle : le sens du silence de l'administration », *RFDA* 2014, p. 35.

[2] Par ex. CE, 30 mars 2016, n° 383846, *Société BB Farma*.

[3] V. not. J. Petit, *Droit administratif*, Lextenso, 19^e éd., 2025, §543 et s. ; B. Plessix, *Droit administratif général*, LexisNexis, 4^e éd., 2022, § 823.

[4] En ce sens, v. not. Seiller B., « Acte administratif : identification », *Rép. Dalloz cont. adm.*, § 274 et s.