CE 15 juillet 2026 n 505509

Source : https://www.legifrance.gouv.fr/ceta/id/CETATEXT000054434288

Conseil d'État, 5ème - 6ème chambres réunies, 15 juillet 2026, n° 505509, SCIC Hauts-de-Bièvre Habitat (mentionné aux tables du recueil Lebon)

Vu la procédure suivante :

Par une requête sommaire, un mémoire complémentaire et un mémoire en réplique, enregistrés les 24 juin et 24 septembre 2025 et le 2 février 2026 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, la société coopérative d'intérêt collectif (SCIC) Hauts-de-Bièvre Habitat demande au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler la décision du 23 avril 2025 par laquelle la ministre auprès du ministre de l'aménagement du territoire et de la décentralisation, chargée du logement, a prononcé à son encontre une sanction pécuniaire d'un montant de 478 000 euros ;

2°) subsidiairement, de ramener le montant de cette sanction à un euro ;

3°) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 5 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;

4°) d'enjoindre à l'Etat et à l'Agence nationale de contrôle du logement social (ANCOLS) de restituer les sommes versées, augmentées des intérêts à compter de la date d'encaissement effective de ces sommes, dans un délai de deux mois.

Elle soutient que la décision attaquée :

- est signée par une autorité incompétente ;

- est entachée d'irrégularité faute d'avoir été signée électroniquement de manière authentifiable et conformément aux exigences fixées par l'article L. 212-3 du code des relations entre le public et l'administration ;

- a été prise à l'issue d'une procédure irrégulière dès lors que son droit de se taire ne lui a pas été notifié dès l'ouverture de la phase de contrôle réalisé par l'ANCOLS ;

- a été rendue à l'issue d'une procédure irrégulière en ce qu'elle méconnaît le principe de loyauté en se fondant sur des manquements relevés pour la première fois à l'occasion d'un contrôle réalisé en 2023 ;

- a été prise à l'issue d'une procédure qui méconnaît les droits de la défense et le principe du caractère contradictoire de la procédure ;

- a été rendue à l'issue d'un délai déraisonnable à compter de la transmission par l'ANCOLS de sa proposition de sanction ;

- a été prise à l'issue d'une procédure irrégulière en ce que, d'une part, elle n'a pas été informée des suites que le comité du contrôle et des suites entendait donner aux rapports dont elle a fait l'objet et que, d'autre part, l'existence de la décision du 30 mai 2024 de ce comité et la régularité des conditions de convocation et de déroulement de la réunion au cours de laquelle cette proposition a été faite ne sont pas établies ;

- a été prise à l'issue d'une procédure irrégulière en ce que, d'une part, la délibération du conseil d'administration de l'ANCOLS du 16 octobre 2024 ne lui a pas été notifiée et que, d'autre part, l'existence de cette délibération et la régularité de la convocation des membres de ce comité à la réunion au cours de laquelle elle a été adoptée ne sont pas établies ;

- est entachée d'irrégularité du fait du défaut d'impartialité de son signataire et de la situation de conflit d'intérêts dans laquelle il se trouve ;

- est insuffisamment motivée ;

- est dépourvue de base légale en ce qu'elle prononce une sanction alors que l'article L. 342-14 du code de la construction et de l'habitation ne liste pas les manquements qui peuvent donner lieu à une sanction ;

- méconnaît le principe de personnalité des peines en ce qu'elle la sanctionne pour des manquements commis par des structures qui lui ont transféré leurs actifs ;

- ne peut fonder la sanction qu'elle prononce sur le manquement tiré du défaut d'information des réservataires sur les vacances de logements dans le parc réservé ;

- ne peut fonder la sanction qu'elle prononce sur le manquement tiré de l'absence d'actualisation des conventions de réservation conclues avec des réservataires ;

- ne peut fonder la sanction qu'elle prononce sur le manquement tiré de la non-conformité de la politique d'attribution des logements aux dispositions de l'article L. 441-1 du code de la construction et de l'habitation ;

- ne peut fonder la sanction qu'elle prononce sur le manquement tiré de la méconnaissance des obligations en matière de mixité sociale fixées par l'article L. 441-1 du code de la construction et de l'habitation ;

- prononce une sanction disproportionnée au regard des manquements qui lui sont reprochés ;

- ne pouvait légalement être publiée au Bulletin officiel sans méconnaître le principe de personnalité des peines.

Par un mémoire en défense, enregistré le 15 janvier 2026, le ministre de la ville et du logement conclut au rejet de la requête. Il soutient que les moyens de la requête ne sont pas fondés.

La requête a été communiquée au ministre de l'aménagement et de la décentralisation, qui n'a pas produit de mémoire.

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu :

- la Constitution, notamment son Préambule ;

- le code de la construction et de l'habitation ;

- le code général de la fonction publique ;

- le code des relations entre le public et l'administration ;

- le décret n° 2008-680 du 9 juillet 2008 ;

- le code de justice administrative ;

Après avoir entendu en séance publique :

- le rapport de Mme Ségolène Cavaliere, maîtresse des requêtes,

- les conclusions de M. Maxime Boutron, rapporteur public.

La parole ayant été donnée, après les conclusions, à la SARL Gury et Maître, avocat de la SCIC Hauts-de-Bièvre Habitat.

Vu la note en délibéré, enregistrée le 26 juin 2026, présentée par la SCIC Hauts-de-Bièvre Habitat ;

Considérant ce qui suit :

1. Il résulte de l'instruction qu'à l'issue d'un contrôle portant sur l'activité de la société coopérative d'intérêt collectif (SCIC) Hauts-de-Bièvre Habitat sur l'année 2022 et le 1er semestre 2023, l'Agence nationale de contrôle du logement social (ANCOLS) a établi un rapport de contrôle faisant état de plusieurs manquements. Après qu'il a été demandé à la société Hauts-de-Bièvre Habitat de produire ses observations sur les manquements susceptibles de motiver une sanction pécuniaire à son encontre, le conseil d'administration de l'ANCOLS, par une délibération du 16 octobre 2024, a proposé à la ministre chargée du logement de prononcer une sanction d'un montant de 478 000 euros à l'encontre de cette société. Par une décision du 23 avril 2025, la ministre a infligé cette sanction à la société Hauts-de-Bièvre Habitat, qui en demande l'annulation ou, à titre subsidiaire, qu'elle soit ramenée à la somme d'un euro.

Sur la régularité de la sanction attaquée :

2. En premier lieu, d'une part, il résulte de l'instruction, et notamment des délégations de signature produites par le ministre ainsi que de l'article 7 du décret du 9 juillet 2008 portant organisation centrale des ministères chargés de la transition écologique, de la cohésion des territoires et de la mer que M. A... B..., adjoint au directeur de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages, était compétent pour signer la décision attaquée au nom du ministre chargé du logement. D'autre part, le requérant ne peut utilement soutenir que la signature électronique de cette décision, dont aucun élément ne permet par ailleurs de douter de l'authenticité, méconnaît les exigences fixées par l'article L. 212-3 du code des relations entre le public et l'administration.

3. En deuxième lieu, aux termes de l'article 9 de la Déclaration de 1789 : " Tout homme étant présumé innocent jusqu'à ce qu'il ait été déclaré coupable, s'il est jugé indispensable de l'arrêter, toute rigueur qui ne serait pas nécessaire pour s'assurer de sa personne doit être sévèrement réprimée par la loi. " Il en résulte le principe selon lequel nul n'est tenu de s'accuser, dont découle le droit de se taire. Ces exigences s'appliquent non seulement aux peines prononcées par les juridictions répressives mais aussi à toute sanction ayant le caractère d'une punition.

4. De telles exigences impliquent qu'une personne physique, ou, le cas échéant, le représentant d'une personne morale, à l'encontre de laquelle est engagée une procédure susceptible d'aboutir au prononcé d'une sanction administrative ne puisse être entendu sur les manquements qui lui sont reprochés sans avoir été préalablement informé du droit qu'il a de se taire. A ce titre, il doit être avisé, avant d'être entendu pour la première fois, qu'elle dispose de ce droit pour l'ensemble de la procédure. En revanche, le droit de se taire ne s'applique pas lors des contrôles, tels que, s'agissant de l'ANCOLS, ceux prévus au I de l'article L. 342-2 du code de la construction et de l'habitation, diligentés antérieurement à la notification des griefs. Ne saurait ainsi constituer une méconnaissance des exigences découlant de l'article 9 de la Déclaration de 1789 le fait que, dans le cadre d'un tel contrôle, les agents de l'ANCOLS auraient recueilli des éléments portant sur des faits susceptibles d'être ultérieurement reprochés aux personnes concernées dans le cadre d'une procédure de sanction ouverte à leur encontre par cette agence.

5. Il résulte de ce qui précède que le droit qu'il a de se taire n'avait pas à être notifié au représentant de la société dès le début du contrôle réalisé par les agents de l'ANCOLS. S'il ne résulte pas de l'instruction qu'il aurait été informé de ce droit avant que la procédure de proposition de sanction ne soit engagée par l'ANCOLS, il n'en résulte pas davantage que la sanction infligée repose de manière déterminante sur des propos tenus par lui alors qu'il n'avait pas été informé de ce droit. Par suite, le moyen tiré de ce que la décision attaquée serait irrégulière au motif que le représentant de la SCIC Hauts-de-Bièvre Habitat n'a pas été informé du droit qu'il avait de se taire doit être écarté.

6. En troisième lieu, aux termes de l'article L. 342-12 du code de la construction et de l'habitation : " En cas de manquements aux dispositions législatives et réglementaires qui lui sont applicables, d'irrégularité dans l'emploi des fonds de la participation à l'effort de construction ou des subventions, prêts ou avantages consentis par l'Etat ou par ses établissements publics et par les collectivités territoriales ou leurs établissements publics, de faute grave de gestion, de carence dans la réalisation de l'objet social ou de non-respect des conditions d'agrément constatés, l'agence demande à l'organisme ou la personne contrôlée de présenter ses observations et, le cas échéant, le met en demeure de procéder à la rectification des irrégularités dans un délai déterminé. " Aux termes du I de l'article L. 342-14 du même code : " Après que la personne ou l'organisme a été mis en mesure de présenter ses observations en application de l'article L. 342-12 ou, en cas de mise en demeure, à l'issue du délai mentionné à ce même article, l'agence peut proposer au ministre chargé du logement de prononcer les sanctions suivantes : 1° Une sanction pécuniaire, qui ne peut excéder deux millions d'euros (...) ". Aux termes de l'article L. 342-16 du même code : " Les sanctions mentionnées au I de l'article L. 342-14 sont fixées en fonction de la gravité des faits reprochés, de la situation financière et de la taille de l'organisme. Les sanctions pécuniaires sont recouvrées comme en matière d'impôts directs. Leur produit est versé à la Caisse de garantie du logement locatif social. / (...) / Les décisions de sanction prononcées en application des articles L. 342-14 et L.

342-15 sont susceptibles d'un recours de pleine juridiction devant le Conseil d'Etat ". Enfin, aux termes de l'article R. 342-13 du même code : " Lorsque le contrôle se conclut par un rapport provisoire, celui-ci est notifié au président ou dirigeant de l'organisme (...)/ Dans le délai d'un mois commençant à courir le lendemain du jour de la notification du rapport, le président ou le dirigeant de l'organisme contrôlé ainsi que toute personne mise en cause peut adresser des observations écrites à l'agence et, à sa demande, être entendu par l'agence ".

7. Le respect des droits de la défense, qui découle de l'article 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen implique que la personne concernée, après avoir été informée des griefs formulés à son encontre, dispose de la faculté de pouvoir présenter utilement ses observations avant que l'autorité qui exerce le pouvoir de sanction ne se prononce. Il résulte de ce principe, ainsi que des dispositions des articles L. 342-12 et L. 342-14 du code de la construction et de l'habitation citées ci-dessus, que l'ANCOLS ne peut régulièrement proposer au ministre chargé du logement de prononcer une sanction contre un organisme qu'elle a contrôlé qu'après que le conseil de surveillance, le conseil d'administration ou l'organe délibérant de cet organisme a été mis en mesure de présenter ses observations sur le rapport de contrôle établi par l'agence, en ayant été informé de ceux des constats du rapport pour lesquels l'agence envisage de proposer une sanction.

8. A cet effet, lorsqu'un organisme mentionné au II de l'article L. 342-2 du code de la construction et de l'habitation fait l'objet d'un contrôle par l'ANCOLS, les articles L. 342-9, R. 342-13 et R. 342-14 de ce code prévoient, d'une part, que le rapport de contrôle provisoire établi par les services de l'agence est communiqué à l'organisme concerné, qui peut, dans le délai d'un mois, adresser des observations à l'ANCOLS ou demander à être entendu et, d'autre part, que le rapport définitif de contrôle établi au vu de ces éventuelles observations est communiqué à l'organisme, qui dispose d'un délai de quatre mois pour adresser de nouvelles observations. Toutefois, l'agence n'étant pas tenue, au titre de ces communications, d'indiquer à l'organisme contrôlé ceux des constats pour lesquels elle envisage, le cas échéant, de proposer aux ministres compétents de prononcer une sanction, il lui incombe dans un tel cas, pour assurer le respect des exigences rappelées au point précédent, d'assurer spécifiquement l'information de l'organisme sur ce point.

9. Cette dernière information peut notamment résulter de la transmission à l'organisme contrôlé, dans des conditions lui permettant d'y répondre utilement, de la décision par laquelle le comité du contrôle et des suites de l'ANCOLS, mentionné à l'article R. 342-6 du code de la construction et de l'habitation, après avoir été saisi du rapport définitif de contrôle, indique au conseil d'administration de l'agence ceux des griefs figurant dans ce rapport pour lesquels il lui demande de proposer aux ministres compétents de prononcer une sanction. Une telle transmission n'est toutefois de nature à assurer le respect, par l'agence, des droits de la défense, qu'à la condition que la proposition de sanction transmise aux ministres ne se fonde pas sur d'autres griefs que ceux retenus par le comité du contrôle et des suites.

10. Dans ces conditions, la communication préalable à l'organisme contrôlé, d'une part du rapport définitif de contrôle, dans les conditions prévues à l'article L. 342-9 du code de la construction et de l'habitation et, d'autre part, dans les conditions rappelées au point 7, de la décision prise au vu de ce rapport par le comité du contrôle et des suites de l'ANCOLS, est de nature à assurer le respect, par l'agence, des exigences rappelées au point 7, sans que, contrairement à ce que soutient la SCIC Hauts-de-Bièvre Habitat, l'agence soit, au surplus, tenue de communiquer à l'organisme la délibération par laquelle elle propose aux ministres compétents de prononcer une sanction.

11. Il résulte de l'instruction que la société requérante a été rendue destinataire d'un premier courrier de l'ANCOLS daté du 19 juin 2024 faisant état de l'ensemble des manquements qui lui étaient reprochés ainsi que de la sanction que le comité du contrôle et de suites envisageait de soumettre au conseil d'administration de l'Agence, en vue de sa proposition au ministre en charge du logement et d'un second courrier, daté du 10 juillet 2024, lui apportant, à sa demande, des précisions sur la méthode de calcul du montant de la sanction. Ni les dispositions de l'article R. 342-13 du code de la construction et de l'habitation ni aucune autre disposition n'imposaient à l'ANCOLS de faire droit à la demande du directeur général de

cette société d'être entendu afin de pouvoir présenter ses observations oralement, en complément des observations écrites qu'il avait déjà soumises dans un courrier daté du 19 juillet 2024. Par suite, le moyen tiré de l'irrégularité de la procédure en ce qu'elle aurait méconnu les droits de la défense et le principe du contradictoire au seul motif que le représentant de la société requérante n'aurait pas été entendu par l'ANCOLS doit être écarté.

12. En quatrième lieu, au regard des éléments contenus dans le courrier de l'ANCOLS daté du 19 juin 2024 mentionné au point précédent, la société requérante, qui ne peut par ailleurs utilement invoquer les dispositions des articles L. 121-1, L. 122-1, L. 122-2 et L. 122-8 du code des relations entre le public et l'administration, doit être regardée comme ayant été informée des constats pour lesquels l'ANCOLS envisageait de proposer une sanction. Dans ces conditions, l'ANCOLS n'était pas tenue de lui communiquer, d'une part, la décision du 30 mai 2024 du comité du contrôle et des suites et, au surplus, la délibération du 16 octobre 2024 par laquelle le conseil d'administration de l'ANCOLS a proposé à la ministre de prononcer une sanction à l'encontre de la requérante. Par suite, le moyen tiré de l'irrégularité de la procédure faute pour la société d'avoir été rendue destinataire de ces documents doit être écarté.

13. En cinquième lieu, il ne résulte d'aucune disposition ni d'aucun principe que l'ANCOLS serait tenue de communiquer à l'organisme ou la personne visée les éléments lui permettant de s'assurer du respect des règles définies, d'une part, à l'article R. 342-6 du code de la construction et de l'habitation, qui s'imposent au comité du contrôle et des suites de l'ANCOLS lorsqu'il prépare les projets de délibération soumis au conseil d'administration en application du 2° et du 3° du II de l'article R. 342-2 et arrête les autres suites à donner aux contrôles et, d'autre part, aux articles R. 342-1 à R. 342-4 du code de la construction et de l'habitation, qui s'imposent au conseil d'administration de l'ANCOLS lorsqu'il adopte une délibération. Par suite, le moyen tiré de ce que la procédure de sanction serait irrégulière, faute que de tels éléments aient été communiqués au requérant, ne peut qu'être écarté.

14. En sixième lieu, il résulte de l'instruction que la sanction attaquée se fonde exclusivement sur les manquements constatés à l'occasion de l'opération de contrôle menée par l'ANCOLS en 2023 sur l'année 2022 et le 1er semestre 2023 et ainsi qu'il a été dit, que la procédure a été menée de manière contradictoire. Par suite, le moyen tiré de ce que la procédure aurait méconnu le principe de loyauté en ce que l'ANCOLS a retenu à l'encontre de la société requérante, à l'issue de ce contrôle, des manquements qu'elle n'avait pas relevés lors du précédent contrôle portant sur la période 2016-2020 doit être écarté.

15. En septième lieu, il résulte des dispositions citées au point 6 qu'il appartient au ministre chargé du logement, lorsque, à la suite d'une proposition de l'ANCOLS tendant à ce que soit prononcée une sanction à l'encontre d'une personne ou d'un organisme soumis à son contrôle, il prononce l'une des sanctions prévues à l'article L. 342-14, d'une part, de tenir notamment compte, dans le choix de la sanction retenue, du délai qui s'est écoulé depuis la date des faits reprochés et, d'autre part, de prononcer cette sanction dans un délai raisonnable après la transmission de la proposition de l'ANCOLS.

16. Il résulte de l'instruction que, contrairement à ce que soutient la société requérante, le délai de six mois qui s'est écoulé entre la transmission de la proposition de l'ANCOLS et la sanction litigieuse n'a pas, dans les circonstances particulières de l'espèce, revêtu un caractère déraisonnable susceptible de l'entacher d'illégalité.

17. En huitième lieu, d'une part, aux termes de l'article R. 342-1 du code de la construction et de l'habitation : " L'Agence nationale de contrôle du logement social est placée sous la tutelle des ministres chargés du logement et de l'économie. Elle est administrée par un conseil d'administration composé de deux collèges dont la composition est la suivante : / 1° Quatre représentants de l'Etat : / a) Deux représentants du ministre chargé du logement nommés par ce dernier (...)". D'autre part, aux termes de l'article 121-5 du code général de la fonction publique : " Au sens de ce code, constitue un conflit d'intérêts toute situation d'interférence entre un intérêt public et des intérêts publics ou privés qui est de nature à influencer ou paraître influencer l'exercice indépendant, impartial et objectif des fonctions de l'agent public ".

18. Ni les dispositions de l'article R. 342-1 du code de la construction et de l'habitation citées au point précédent, qui prévoient que deux représentants du ministre en charge du logement siègent au conseil d'administration de l'ANCOLS, ni aucune autre disposition ni aucun principe, notamment pas ceux d'impartialité et d'indépendance des autorités de poursuite et de sanction, ne font obstacle à ce que ces représentants participent à la délibération par laquelle ce conseil d'administration décide de transmettre au ministre en charge du logement une proposition de sanction contre l'une des structures visées au II de l'article L. 342-12 du code de la construction et de l'habitation puis signent, par délégation de signature, la décision prise par ce ministre à l'issue de cette procédure prononçant une sanction à l'encontre de la structure concernée. Une telle circonstance ne place pas davantage le signataire dans une situation de conflit d'intérêts. Par suite, le moyen tiré de l'existence d'une telle irrégularité au motif que M. B..., signataire de la décision attaquée, a pris part à la délibération du conseil d'administration de l'ANCOLS du 16 octobre 2024 doit être écarté.

19. En neuvième lieu, aux termes de l'article L. 211-2 du code des relations entre le public et l'administration, applicable aux relations entre personnes morales de droit public en vertu de l'article L. 211-1 du même code : " Les personnes physiques ou morales ont le droit d'être informées sans délai des motifs des décisions administratives individuelles défavorables qui les concernent./ A cet effet, doivent être motivées les décisions qui :/ (...) 2° Infligent une sanction ". L'autorité qui inflige la sanction doit, à ce titre, indiquer, soit dans sa décision elle-même, soit par référence à un document joint ou précédemment adressé à la personne sanctionnée, outre les dispositions en application desquelles la sanction est prise, les considérations de fait et les éléments de calcul sur lesquels elle se fonde pour décider de son principe et en fixer le montant. La décision attaquée vise les dispositions du code de la construction et de l'habitation relatives aux contrôles menés par l'ANCOLS, aux règles d'attribution des logements, et aux conventions de réservation des logements locatifs sociaux, ainsi que le courrier daté du 19 juin 2024 adressé par l'ANCOLS à cette société. Il résulte des termes de cette décision et de ce courrier, qui précise les manquements imputables à la société requérante, que la sanction prononcée est motivée à hauteur de 481 000 euros par les manquements constatés en matière de déclaration des logements vacants réservés du contingent préfectoral et à hauteur de 51 000 euros pour les autres irrégularités relevées. Il en résulte également que la sanction est modulée en fonction de la gravité des faits, de la taille de l'organisme et de ses capacités. Par suite, le moyen tiré de ce que la décision attaquée serait insuffisamment motivée doit être écarté.

Sur le bien-fondé de la sanction attaquée :

20. En premier lieu, il résulte des dispositions citées au point 6 que les manquements pour lesquels l'ANCOLS peut, aux termes de l'article L. 342-14 du code de la construction et de l'habitation, proposer une sanction au ministre en charge du logement sont ceux, mentionnés à l'article L. 342-12 du même code pour lesquels elle peut, dans un premier temps, inviter un organisme en cause à produire des observations ou le mettre en demeure de procéder à la rectification des irrégularités, constatées à l'occasion d'une opération de contrôle, qui y sont relatives. Par suite, le moyen tiré de ce que la décision attaquée serait privée de base légale en ce que l'article L. 342-14 du code de la construction et de l'habitation ne dresse pas la liste des manquements pouvant donner lieu à une sanction doit être écarté.

21. En deuxième lieu, il résulte des termes mêmes de la sanction attaquée qu'elle ne porte que sur des manquements constatés postérieurement à l'opération, réalisée le 30 octobre 2017, d'apports partiels d'actifs par l'OPH Antony Habitat et l'OPH Hauts-de-Seine Habitat à la SCP d'HLM Hauts-de-Bièvre Habitat, devenue le 18 juillet 2017 la SCIC Hauts-de-Bièvre Habitat, et au transfert de gestion des biens de ces structures à cette société intervenu le 1er janvier 2022. Le moyen tiré de ce que le principe de personnalité des peines ferait obstacle à ce qu'elle soit sanctionnée à raison de manquements commis par des structures lui ayant transféré une partie de leurs actifs ne peut, par suite et en tout état de cause, qu'être écarté.

22. En troisième lieu, aux termes de l'article L. 441-1 du code de la construction et de l'habitation : " [Un décret en Conseil d'Etat] détermine également les limites et conditions dans lesquelles les organismes

d'habitations à loyer modéré peuvent, en contrepartie d'un apport de terrain, d'un financement ou d'une garantie financière, contracter des obligations de réservation d'un flux annuel de logements mentionnés au premier alinéa, lors d'une mise en location initiale ou ultérieure, à l'exception des logements réservés par des services relevant de la défense nationale ou de la sécurité intérieure ou des établissements publics de santé qui sont identifiés précisément ". Aux termes de l'article R. 441-5 du même code : " Les bénéficiaires des réservations de logements locatifs sociaux prévues aux trente-cinquième et trente-septième alinéas de l'article L. 441-1 peuvent être l'Etat, les collectivités territoriales, leurs établissements publics, les établissements publics de coopération intercommunale, les employeurs, la société mentionnée à l'article L. 313-19 et les organismes à caractère désintéressé. / Une convention de réservation obligatoirement signée entre tout bénéficiaire de réservations de logements locatifs sociaux et l'organisme bailleur définit les modalités pratiques de leur mise en œuvre. (...) / Le cas échéant, la convention de réservation est actualisée annuellement pour adapter le calcul des réservations mises à disposition du réservataire sur le territoire concerné, en fonction des mises en service de programmes intervenues l'année précédente et de l'échéance des droits de réservation. " L'article R. 441-5-2 du même code précise les conditions et limites dans lesquelles ces conventions peuvent être passées lorsque le bénéficiaire des réservations de logements locatifs sociaux est l'Etat, et dispose notamment que : " La méconnaissance des règles d'attribution et d'affectation des logements prévues dans une convention de réservation relative aux réservations dont bénéficie le préfet ou dans l'arrêté préfectoral pris à défaut de convention est passible des sanctions pécuniaires prévues au a du 1° du I de l'article L. 342-14 ".

23. D'une part, les dispositions des articles R. 441-5-2 du code de la construction et de l'habitation précisent, ainsi que le législateur l'a prévu, les limites et conditions dans lesquelles les organismes d'habitation à loyer modéré peuvent passer des conventions de réservation de logements locatifs sociaux lorsque le réservataire est l'Etat. Dès lors, le pouvoir règlementaire peut également prévoir, sans méconnaître le principe de légalité des délits et des peines, des sanctions administratives en rapport, par leur objet et par leur nature, avec cette réglementation. Par suite, le moyen tiré, par la voie de l'exception, de l'illégalité de l'article R. 441-5-2 du code de la construction et de l'habitation en ce qu'il ajouterait des manquements à la liste de ceux prévus à l'article L. 342-12 et passibles des sanctions prévues au a) du 1° du I de l'article L. 342-14 du même code doit être écarté.

24. D'autre part, il résulte de l'instruction qu'au mois de juillet 2023, le parc réservé vacant géré par la société requérante s'élevait à 219 logements et que, pour 133 d'entre eux, cette société n'a pas été en mesure de justifier avoir informé les réservataires de la vacance de ces logements et que, pour la majorité des 86 autres logements, l'information a été donnée au-delà du délai de huit jours fixé par les conventions de réservation conclues entre la requérante et les réservataires. La circonstance, invoquée par la requérante, qu'elle aurait remédié à la vacance de certains de ces logements est sans incidence sur l'appréciation portée sur l'existence du manquement tiré du défaut d'information des réservataires sur la vacance des logements. Par suite, le moyen tiré de ce que ce manquement ne pouvait fonder la décision attaquée doit être écarté.

25. En quatrième lieu, il résulte des dispositions de l'article R. 441-5 du code de la construction et de l'habitation que les conventions de réservation sont actualisées annuellement afin de tenir compte des mises en service de programmes intervenues l'année précédente. Il résulte de l'instruction que la société requérante a procédé à de telles mises en service en 2022 et qu'elle n'a pas actualisé en 2023 la convention de réservation conclue avec l'Etat. Par suite, le moyen tiré de ce que la sanction attaquée, d'une part, ne peut se fonder sur un tel manquement aux obligations fixées par les dispositions règlementaires précitées et non sur une doctrine que l'ANCOLS aurait élaborée, et d'autre part, serait, s'agissant de ce manquement et ainsi que la requérante se borne à l'alléguer, disproportionnée, doit être écarté.

26. En cinquième lieu, aux termes de l'article L. 441-1 du code de la construction et de l'habitation : " Sur le territoire des établissements publics de coopération intercommunale tenus de se doter d'un programme local de l'habitat en application du dernier alinéa du IV de l'article L. 302-1 ou ayant la compétence en matière d'habitat et au moins un quartier prioritaire de la politique de la ville, de la commune de Paris et des

établissements publics territoriaux de la métropole du Grand Paris, au moins 25 % des attributions annuelles, suivies de baux signés, de logements situés en dehors des quartiers prioritaires de la politique de la ville, sont consacrées : / - à des demandeurs dont le niveau de ressources par unité de consommation est inférieur à un montant constaté annuellement par arrêté du ministre chargé du logement. Ce montant correspond au niveau de ressources le plus élevé du quartile des demandeurs aux ressources les plus faibles parmi les demandeurs d'un logement social situé sur le territoire de l'établissement public de coopération intercommunale ou, en Ile-de-France, sur le territoire de la région, enregistrés dans le système national d'enregistrement ".

27. Il résulte de l'instruction que la sanction attaquée se fonde sur le manquement tiré de ce qu'en 2022, le taux d'attribution de logements locatifs à des demandeurs appartenant au premier quartile des ressources les moins élevées pour la ville d'Antony s'est élevé à seulement 9,3%, taux comparable à ceux constatés depuis 2019 et très inférieur au seuil de 25% fixé par l'article L. 441-1 du code de la construction et de l'habitation. D'une part, contrairement à ce que soutient la société requérante, le caractère récent de ce manquement la concernant, puisqu'elle n'assure la gestion de ce parc que depuis le 1er janvier 2022 n'est pas de nature à considérer qu'elle ne pouvait être sanctionnée. D'autre part, aucune disposition n'impose d'apprécier le respect des seuils fixés par la loi à l'échelle de l'ensemble du parc géré par l'organisme contrôlé, les disparités entre plusieurs communes d'un même parc dans l'atteinte de ces seuils étant elles-mêmes susceptibles de contrevenir à l'objectif de mixité sociale que ces règles ont pour objet d'améliorer. Enfin et contrairement à ce que la requérante se borne à alléguer, il ne résulte pas de l'instruction et notamment des paramètres retenus par l'ANCOLS, que la somme de 15 000 euros retenue pour sanctionner ce manquement soit disproportionnée au regard du manquement constaté.

28. En sixième lieu, ainsi qu'il a été dit au point 21, la sanction attaquée n'a été prononcée qu'à raison de faits postérieurs au 1er janvier 2022. Si la création de la SCIC Hauts-de-Bièvre Habitat et les transferts de gestion opérés à son profit au 1er janvier 2022 sont des éléments susceptibles d'être pris en compte pour déterminer le quantum de la sanction, en l'espèce, la société requérante se borne à alléguer qu'ils devaient l'être, alors même que les manquements constatés portent sur l'année 2022 et le 1er semestre 2023, soit sur une période d'un an et demi à compter du transfert de la gestion des biens et plus de quatre ans après les transferts d'actifs opérés par les OPH d'Antony et des Hauts-de-Seine Habitat. Par suite, le moyen tiré de ce que la sanction serait, pour ce motif, disproportionnée, doit être écarté.

29. En dernier lieu, la publication des décisions de sanction au bulletin officiel, rendue obligatoire par l'article L. 342-14 du code de la construction et de l'habitation n'a pas le caractère d'une sanction complémentaire. Par suite, le moyen tiré, par la voie de l'exception, de l'inconventionnalité des dispositions de l'article L. 342-14 du code de la construction et de l'habitation doit être écarté.

30. Il résulte de tout ce qui précède que la SCIC Hauts-de-Bièvre Habitat n'est pas fondée à demander l'annulation de la décision qu'elle attaque.

31. Les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce qu'une somme soit mise à ce titre à la charge de l'Etat qui n'est pas, dans la présente instance, la partie perdante.

D E C I D E :

Article 1er : La requête de la SCIC Hauts-de-Bièvre Habitat est rejetée.

Article 2 : La présente décision sera notifiée à la SCIC Hauts-de-Bièvre Habitat et au ministre de la ville et du logement.

Copie en sera adressée à l'Agence nationale de contrôle du logement social.

Délibéré à l'issue de la séance du 24 juin 2026 où siégeaient : M. Christophe Chantepy, président de la section du contentieux, présidant ; Mme Isabelle de Silva, présidente de chambre ; M. Jean-Philippe Mochon, président de chambre ; Mme Laurence Helmlinger, M. Jérôme Marchand-Arvier, M. Stéphane Hoynck, M. Christophe Pourreau et M. Jean-Luc Matt conseillers d'Etat et Mme Ségolène Cavaliere,

maîtresse des requêtes-rapporteure.

Rendu le 15 juillet 2026.

Le président :

Signé : M. Christophe Chantepy

La rapporteure :

Signé : Mme Ségolène Cavaliere

Le secrétaire :

Signé : M. Bernard Longieras

La République mande et ordonne au ministre de la ville et du logement 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 de la présente décision.

N° 505509

ECLI:FR:CECHR:2026:505509.20260715