

TRIBUNAL ADMINISTRATIF DE MELUN
2^{ème} chambre

Req. N° 2105835

Commune de Saint Maur des Fossés

Audience du 25 mai 2023

Conclusions de Mme Edwige VERGNAUD, rapporteure publique

La loi n° 2000-1218 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbain, appelée loi SRU, a créé l'obligation pour les communes de plus de 3 500 habitants, ou plus de 1 500 en Ile de France, et comprises dans une agglomération de plus de 50 000 habitants comportant au moins une commune de plus de 50 000 habitants, de disposer d'au moins 20% de logements sociaux. Ce taux a été porté à 25% d'ici 2025, sauf exception, par la loi du 18 janvier 2013 relative à la mobilisation du foncier public en faveur du logement et au renforcement des obligations de production de logement social.

Le dispositif, codifié aux articles L. 302-5 et suivant du code de la construction et de l'habitation prévoit que les communes qui ne remplissent pas cette obligation sont redevables d'un prélèvement annuel opéré sur leurs ressources, proportionnel à leur potentiel fiscal et au déficit en logement social par rapport à l'objectif.

Par ailleurs, les communes déficitaires sont soumises à des obligations triennales de rattrapage à la fois quantitatives et qualitatives et, en application de l'article L. 302-8 du CCH, un bilan de situation est fait par le préfet en fin de période.

Lorsqu'une commune n'a pas atteint son objectif de rattrapage, un arrêté prononçant la situation de carence au titre de la période triennale peut être pris par le préfet et une sanction financière est adoptée, sur le fondement de l'article L. 302-9-1 du CCH.

Depuis la loi du 18 janvier 2013, ces dispositions permettent une majoration, jusqu'à 5 fois, du prélèvement initial dû par les communes déficitaires sur le fondement de l'article L. 302-7 du CCH et la possibilité pour le préfet de se substituer aux maires pour prendre des mesures pour pallier le déficit (reprise de la délivrance d'autorisations d'urbanisme, du droit de préemption urbain, de conclure une convention avec un bailleur social pour la réalisation d'une opération incluant une participation obligatoire de la commune par exemple).

TRIBUNAL ADMINISTRATIF DE MELUN
2^{ème} chambre

Elles prévoient également que l'arrêté de carence peut faire l'objet d'un recours de pleine juridiction.

C'est dans ce cadre juridique que, par un arrêté du 30 décembre 2020, le préfet du Val-de-Marne a prononcé, sur le fondement de l'article L. 302-9-1 du code de la construction et de l'habitation, la carence de la commune de Saint Maur de Fossés au titre de la période triennale 2017-2019, a fixé le montant de la majoration applicable à 300% à compter du 1^{er} janvier 2021 pour une période de trois ans et a prononcé le transfert au profit de l'autorité préfectorale du droit de préemption urbain pour la même durée ainsi que le transfert de la compétence relative à la délivrance de permis de construire pour les opérations de construction ou de changement de destination à usage d'habitation sur tout le territoire de la commune.

Le maire a présenté un recours gracieux par courrier du 22 février 2021 lequel a été rejeté par une décision du 15 avril suivant.

Par la requête qui vient d'être appelée, la commune de Saint Maur des Fossés vous demande d'annuler l'arrêté du 30 décembre 2020, ensemble la décision de rejet de son recours gracieux.

Les dispositions de l'article L. 302-9-1 du code de la construction et de l'habitation prévoient que, lorsqu'au terme de la période triennale échue, le préfet constate la non réalisation des objectifs fixés, il doit informer le maire de son intention d'engager la procédure de constat de carence en lui précisant les faits qui la motivent et en l'invitant à présenter ses observations dans un délai de deux mois au plus. Au terme de cette procédure et en tenant compte de l'importance de l'écart entre les objectifs et les réalisations constatées au cours de la période triennale échue, des difficultés rencontrées le cas échéant par la commune et des projets de logements sociaux en cours de réalisation, le préfet peut, par un arrêté motivé pris après avis du comité régional de l'habitat et de l'hébergement et, le cas échéant, après avis de la commission mentionnée aux II et III de l'article L. 302-9-1-1 de ce code, prononcer la carence de la commune.

Les dispositions du III de l'article L. 302-9-1-1 prévoient que préalablement à la signature par les préfets des arrêtés de carence dans les conditions définies à l'article L. 302-9-1 dans le cadre de la procédure de bilan triennal, la commission nationale peut se faire communiquer tous les documents utiles et solliciter les avis qu'elle juge nécessaires à son appréciation de la pertinence d'un projet d'arrêté de carence, de l'absence de projet d'arrêté de carence et de la bonne prise en compte des orientations nationales définies par le ministre chargé du logement. Elle peut, dans ce cadre, de sa propre initiative ou

TRIBUNAL ADMINISTRATIF DE MELUN
2^{ème} chambre

sur saisine du comité régional de l'habitat et de l'hébergement, émettre des avis et des recommandations aux représentants de l'Etat dans les départements. Les avis rendus sur ce dernier fondement sont transmis au ministre chargé du logement.

En l'espèce, et contrairement aux visas de l'arrêté préfectoral, il résulte de l'instruction que la commission nationale a rendu un avis sur le fondement du III de l'article L. 302-9-1-1 le 17 novembre 2020 et que le comité régional de l'habitat et de l'hébergement a rendu un avis favorable aux projets d'arrêtés de carences présentés par les représentants de l'Etat dans les départements d'Ile de France, au vu des bilans triennaux 2017-2019, le 8 décembre suivant.

Aucune disposition législative ou réglementaire n'impose au préfet la communication de ces avis aux maires des communes concernées une telle communication.

Voir en ce sens : TA de Marseille, 2011, Commune de Mimet, n° 0806481 ; TA Versailles, 31 mars 2011, Commune de Maisons-Laffite, n° 0808569.

Par ailleurs, aucune disposition n'oblige le préfet à transmettre son projet d'arrêté à la direction de l'habitat de l'urbanisme et des paysages (DHUP) du ministère de la transition écologique.

La commune requérante ne peut donc soutenir que l'arrêté attaqué a été pris au terme d'une procédure irrégulière.

Vous pourrez également rejeter les moyens tirés de l'insuffisance de motivation.

En effet, l'arrêté de carence contesté vise le cadre légal et réglementaire applicable et la procédure suivie, rappelle l'objectif global de réalisation de logements sociaux assigné à la commune de Saint Maur des Fossés pour la période 2017-2019 (1 956 logements) et les objectifs qualitatifs, fait état de ce que le bilan triennal fait apparaître un taux de réalisation de 27, 81%, soit 544 logements dont 182 financés en PLAI (32%) et 51 en PLS (9,09 %), et précise que les difficultés invoquées par la commune, qui sont succinctement rappelées, ne suffisent pas à justifier l'absence d'atteinte de son objectif de réalisation pour la période triennale, qu'en outre, la commune n'avait pas atteint ses objectifs lors des cinq périodes triennales précédentes. Il rappelle enfin que la commune a signé un contrat de mixité sociale le 18 février 2020 et mentionne l'absence de convention d'intervention foncière entre la commune et l'établissement public foncier d'Ile de France dans les trois mois de la signature de ce contrat, contrairement aux engagements qui en résultent, il relève également que les potentialité de densification ou de modulation

TRIBUNAL ADMINISTRATIF DE MELUN
2^{ème} chambre

du seuil de logements locatifs sociaux permettraient d'augmenter la production de logements sociaux sur le territoire de la commune.

Il comporte ainsi l'ensemble des circonstances de droit et de fait sur lesquels il se fonde.

Sur le fond, la commune de Saint Maur soutient que le préfet a commis une erreur d'appréciation en prononçant la carence de la commune au motif que les difficultés dont elle a fait état, qui ont constitués un obstacle à la réalisation de son objectif triennal, n'ont pas suffisamment été prises en compte.

Vous exercez en la matière un contrôle normal au regard des éléments qui doivent être pris en compte par le préfet au terme des dispositions de l'article L. 302-9-1 à savoir l'écart entre les objectifs et les réalisations constatées au cours de la période ; les difficultés objectives rencontrées par la commune et les projets de logements sociaux en cours de réalisation.

Voir CE, 28 octobre 2022, Commune d'Auvers-sur-Oise, n°453414 en B ou, par exemple : CAA de Marseille, 18 novembre 2019, Commune de Canet en Roussillon, n° 17MA04777 ou CAA Lyon, 19 mars 2019, Commune de Thoiry, n° 17LY03902.

Il est constant que la commune de Saint Maur des Fossés est déficitaire depuis l'entrée en vigueur de la loi n° 2013-61 du 18 janvier 2013 et était en situation de carence sur les cinq périodes triennales précédentes ; que le bilan triennal 2017-2019 établit une réalisation globale de 544 logements sociaux sur un objectif de 1956 logements, soit un taux de réalisation de 27,81%, correspondant à peine plus du quart de l'objectif triennal.

Si la commune soutient qu'il n'a pas été tenu compte des efforts de la Ville, des contraintes géographiques et urbanistiques, des éléments liés à la disponibilité réelle du foncier public, du coût du foncier, du caractère peu fructueux des procédures de préemption exercées par l'Etat lui-même, ainsi que du nombre et de la durée des procédures contentieuses dirigées contre les projets de logements collectifs, ces considérations générales ne sont étayées par aucun élément permettant d'établir leur incidence sur la non réalisation de son objectif triennal de construction.

De plus, vous constaterez que le préfet du Val-de-Marne a relevé dans son arrêté que ces éléments, lesquels sont au demeurant communs à d'autres communes du Val-de-Marne, ne suffisent pas à justifier le niveau insuffisant de construction de logements sociaux sur le territoire de la commune, compte tenu de l'existence de potentialités de densification, inhérentes à son important tissu pavillonnaire, et de

TRIBUNAL ADMINISTRATIF DE MELUN
2^{ème} chambre

modulation du seuil de logements locatifs sociaux qui permettraient d'augmenter la production de ce type de logements.

Si la commune se prévaut du contrat de mixité sociale conclu avec le représentant de l'Etat dans le département le 18 février 2020, fixant à 12% de logements sociaux les réalisations de la commune pour fin 2022, un tel contrat ne s'oppose pas à ce que le préfet fasse usage de la faculté que lui ouvrent les dispositions de l'article L.302-9-1 du code de la construction et de l'habitation en prononçant la carence d'une commune au regard de l'objectif fixée pour une période triennale, à l'exception de l'hypothèse où le préfet aurait notifié à une commune une décision de renoncer définitivement à constater sa carence.

Voir sur ce point : CE, 10 février 2017, Commune de la Crau, n°393755.

En l'espèce, le contrat de mixité sociale conclu entre la commune de Saint Maur et le préfet du Val de Marne ne comporte aucune stipulation aux termes de laquelle le préfet aurait renoncé définitivement à constater la carence de cette dernière. Au contraire, il mentionne expressément que: "(...), l'État a rappelé à la Ville de Saint-Maur-des-Fossés que l'atteinte d'un taux de 12% en 2022 peut être proposée par la Ville comme perspective de travail qu'elle estime raisonnable sous réserves d'être étayée par des modalités opérationnelles et traduite de manière cohérente en éléments chiffrés. Cette perspective de 12% de logements sociaux en 2022 peut être accompagnée par l'État dans une logique de progression mais ne se substituera pas aux objectifs définis par la loi".

Par ailleurs, la signature de ce contrat comportait pour la commune l'engagement de signer une convention d'intervention foncière avec l'établissement public foncier d'Ile de France dans un délai de trois mois, conformément à la délibération du conseil municipal en date du 23 janvier 2020, convention permettant la mobilisation d'outils et dispositifs facilitant les opérations de constructions de logements sociaux.

Si la commune invoque sur ce point les difficultés liées à la période de crise du COVID, de mars à septembre 2020, il est constant qu'à la date de la signature de l'arrêté préfectoral de carence, le 30 décembre 2020, la commune de Saint-Maur-des-Fossés n'avait toujours pas signé cette convention malgré une délibération du conseil municipal en ce sens en date du 16 juillet 2020.

Si la commune fait valoir également que la non-réalisation de l'objectif triennal engage également de la responsabilité de l'Etat au regard des faibles résultats du droit de préemption urbain qui relève de sa compétence, il ressort de l'instruction, et notamment du courrier en date du 23 avril 2018 adressé par la directrice de l'unité départementale de l'hébergement et du logement à la commune, que les

TRIBUNAL ADMINISTRATIF DE MELUN
2^{ème} chambre

dysfonctionnements de l'exercice du DPU résulte des délais de transmission par la ville des déclarations d'intention d'aliéner qui ne permettent pas d'intervenir dans les délais légaux et que les obligations de la commune dans le cadre de cette procédure ont été rappelées au maire de Saint Maur par un courrier du 27 août 2018 signé par le préfet.

Le préfet soutient en défense, sans être contredit sur ce point, que malgré ces rappels, le délai moyen de transmission des DIA à l'Etat a été en 2020 de 29 jours après la date de réception en mairie, traduisant un manque de coopération opérationnelle de la commune constituant un frein à la procédure du DPU.

Dans ces conditions, la commune n'est pas fondée à soutenir que la décision attaquée n'aurait pas pris en compte les particularités de la commune et, compte tenu de l'écart important entre l'objectif triennal et la réalisation de logements sociaux par la commune de Saint Maur des Fossés au cours de la période 2017-2019, le préfet du Val de Marne n'a pas commis d'erreur d'appréciation en prononçant la carence de la commune sur le fondement des dispositions de l'article L. 302-9-1 du code de la construction et de l'habitation.

Enfin la commune conteste le taux de majoration de 300% du prélèvement institué par les dispositions de l'article L. 302-5 du code de l'urbanisme, soit un prélèvement par logement manquant affecté d'un coefficient de 4 sur une échelle de 0 à 5.

Nous vous rappelons que vous exercez également un contrôle normal sur la proportionnalité de la majoration (voir CE, 28 octobre 2022, Commune d'Auvers-sur-Oise, n°453414 et par exemple CAA Marseille, 18 novembre 2019, Commune de Canet-en-Roussillon, n° 17MA04777)

Contrairement à ce que soutient la commune, le préfet du Val-de-Marne était fondé a relevé dans son arrêté, au titre de la détermination du quantum de la sanction, que la commune n'avait pas atteint ses objectifs lors des cinq périodes triennales précédentes.

La circonstance que le législateur ait décidé de la suppression progressive de la taxe d'habitation sans compensation financière pour les communes est sans incidence sur la proportionnalité de la majoration du prélèvement institué par les dispositions de l'article L. 302-5 du code de l'urbanisme visant à sanctionner les communes ne respectant pas leurs obligations légales en termes de construction de logements sociaux. Il en est de même de la circonstance, au demeurant non établie, que cette majoration mettrait en péril les finances de la commune ou les engagements financiers pris dans le cadre des contrats de programmation des finances publiques.

TRIBUNAL ADMINISTRATIF DE MELUN
2^{ème} chambre

En l'espèce, la commune n'apportant aucun élément de nature à justifier l'importance des carences constatées depuis l'entrée en vigueur de la loi du 18 janvier 2013 et en particulier un taux de réalisation de 27,81%, soit le quart de l'objectif triennal 2017-2019, pas plus qu'elle n'établit la réalité d'une politique volontariste en matière de construction de logements sociaux sur son territoire alors qu'il résulte de l'instruction qu'elle était déjà soumise à une majoration de 300 % au titre de la précédente période triennale, elle n'est pas fondée à soutenir que le coefficient de majoration 4 sur une échelle de 5 dont le préfet du Val de Marne a fait application serait disproportionné.

Compte tenu de ce qui vient de vous être exposé, nous vous invitons à rejeter l'ensemble des conclusions de la requête de la commune de Saint Maur des Fossés, y compris sa demande de frais d'instance

Tel est le sens de nos conclusions dans cette affaire.