

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF  
DE RENNES**

**N° 2101719**

---

COMMUNE DE PLERIN

---

Mme Caroline Pellerin  
Rapporteure

---

M. Antoine Blanchard  
Rapporteur public

---

Audience du 19 octobre 2023  
Décision du 16 novembre 2023

---

C

**RÉPUBLIQUE FRANÇAISE**

**AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS**

Le tribunal administratif de Rennes,

(3<sup>ème</sup> chambre)

Vu la procédure suivante :

Par une requête et un mémoire, enregistrés les 2 avril 2021 et 17 mai 2023 et un mémoire, enregistré le 27 septembre 2023 et non communiqué, la commune de Plérin, représentée par Me Santos Pires (Sarl Martin avocats), demande au tribunal :

1°) à titre principal, d'annuler l'arrêté du 27 janvier 2021 par lequel le préfet des Côtes-d'Armor a prononcé sa carence au titre de l'article L. 302-9-1 du code de la construction et de l'habitation au titre de la période triennale 2017-2019 et a fixé à 100 % le taux de majoration du prélèvement prévu par l'article L. 302-7 du même code, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2022 et pour une durée d'un an ;

2°) à titre subsidiaire, de réformer cet arrêté en tant qu'il fixe un taux de majoration du prélèvement au titre des logements manquants ;

3°) à titre infiniment subsidiaire, de réformer cet arrêté en tant qu'il fixe le taux de majoration du prélèvement au titre des logements manquants à 100 % et de lui substituer un taux à de plus justes proportions ;

4°) de mettre à la charge de l'État une somme de 2 000 euros au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- l'arrêté attaqué a été abrogé et non retiré par l'arrêté préfectoral du 14 décembre 2022, de sorte que la requête conserve son objet ;
- il est insuffisamment motivé ;
- il est entaché d'une incompétence négative dès lors que le préfet s'est estimé, à tort, en situation de compétence liée par l'avis de la commission nationale ;

- d'autres communes du département ont réalisé des objectifs moindres que les siens et n'ont pourtant pas fait l'objet d'un arrêté de carence ;

- le prononcé de son état de carence est entaché d'une erreur d'appréciation dès lors qu'il ne prend pas en considération les difficultés rencontrées pour atteindre les objectifs de réalisation de logements sociaux qui lui ont été assignés, les projets en cours de réalisation ou livrés depuis le début de l'année 2020, les outils juridiques mis en place et les investissements réalisés ;

- la majoration du prélèvement annuel est entachée d'une erreur d'appréciation.

Par des mémoires en défense, enregistrés les 9 novembre 2021 et 19 avril 2023, le préfet des Côtes-d'Armor conclut, dans le dernier état de ses écritures, à ce qu'il n'y ait lieu de statuer ou, à titre subsidiaire, au rejet de la requête.

Il fait valoir que :

- la requête a perdu son objet dès lors que son arrêté du 27 janvier 2021 a été abrogé par un arrêté du 14 décembre 2022 ;

- les moyens soulevés par la requérante ne sont pas fondés.

Par une ordonnance du 13 septembre 2023, la clôture de l'instruction a été fixée en dernier lieu au 27 septembre 2023.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

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

- le code de justice administrative.

Les parties ont été régulièrement averties du jour de l'audience.

Ont été entendus au cours de l'audience publique :

- le rapport de Mme Pellerin,

- les conclusions de M. Blanchard, rapporteur public,

- et les observations de Me Laville Collomb substituant Me Santos Pires, représentant la commune de Plérin.

Considérant ce qui suit :

1. La commune de Plérin fait partie de la communauté d'agglomération Saint-Brieuc d'Armor Agglomération (SBAA) et doit disposer de 20 % de logements locatifs sociaux sur l'ensemble des résidences principales situées sur son territoire en application des dispositions de l'article L. 302-5 du code de la construction et de l'habitation. En vue d'atteindre cet objectif, un programme de rattrapage de construction de logements sociaux a été défini par période triennale pour résorber le déficit de logements locatifs sociaux à l'horizon 2025 dont le premier bilan triennal 2017-2019 impose à la commune de Plérin de réaliser 33 % de cet objectif, soit 154 logements locatifs sociaux. Par un courrier du 6 juin 2017, le préfet des Côtes-d'Armor a notifié au maire de la commune de Plérin cet objectif quantitatif en précisant qu'un minimum de 30 % de ces logements devraient être financés en prêts locatifs aidés d'intégration (PLAI) et

30 % au maximum en prêts locatifs sociaux (PLS). Par un courrier du 3 juillet 2020, reçu le 9 juillet suivant, le préfet a informé le maire de la commune de Plérin de son intention d'engager une procédure de constat de carence en application de l'article L. 302-9-1 du code de la construction et de l'habitation, au motif que la commune, n'ayant réalisé que 103 logements locatifs sociaux dont 25,3 % de logements financés en PLAI et 6,9 % en PLS, n'avait pas atteint ses objectifs quantitatifs et qualitatifs. Le 10 septembre 2020, la commune de Plérin a été entendue par la commission départementale relative à la solidarité et au renouvellement urbain. Par un courrier du 20 octobre 2020, le préfet a informé la commune de Plérin qu'il comptait proposer à la commission nationale de ne pas prononcer l'état de carence de la commune. Le 17 novembre 2020, la commission nationale a recommandé qu'il soit procédé à un réexamen de la situation de la commune de Plérin. Le 15 janvier 2021, le bureau du comité régional de l'habitat et de l'hébergement a émis un avis défavorable au prononcé de la carence pour cette commune. Par un arrêté du 27 janvier 2021, pris sur le fondement de l'article L. 302-9-1 du code de la construction et de l'habitation, le préfet des Côtes-d'Armor a constaté la carence de la commune de Plérin à atteindre ses objectifs en matière d'offre de logements locatifs sociaux pour la période 2017-2019, a fixé à 100 % le taux de majoration du prélèvement prévu par l'article L. 302-7 du code de la construction et de l'habitation à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2022 pour une durée d'un an, a transféré le droit de préemption de la commune à l'Etat pour la période triennale 2020-2022 et les droits de réservation détenus par celles-ci sur les logements sociaux existants ou à livrer et modifié ou suspendu les droits et conventions de réservation passés par la commune avec les bailleurs gestionnaires. Par la présente requête, la commune de Plérin demande au tribunal d'annuler cet arrêté en tant qu'il prononce sa carence et qu'il fixe un taux de majoration du prélèvement annuel prévu par l'article L. 302-7 du code de la construction et de l'habitation.

Sur l'exception de non-lieu à statuer opposée en défense :

2. Il appartient au juge de plein contentieux, saisi d'une demande d'annulation d'un acte administratif, de se prononcer au regard des circonstances de droit et de fait existant à la date à laquelle il statue. En conséquence, si l'acte attaqué est rapporté par l'autorité compétente avant que le juge n'ait statué, il n'y a pas lieu pour celui-ci, que ce retrait ait ou non acquis un caractère définitif, de se prononcer sur le mérite de la demande dont il est saisi. En revanche, dans le cas où l'administration se borne à procéder à l'abrogation de l'acte attaqué, cette circonstance ne prive d'objet le recours formé à son encontre qu'à la condition que cet acte n'ait reçu aucun commencement d'exécution pendant la période où il était en vigueur.

3. Par un arrêté du 14 décembre 2022, le préfet des Côtes-d'Armor a abrogé l'arrêté attaqué à compter de sa date de publication au recueil des actes administratifs de la préfecture. Ce dernier a cependant reçu un commencement d'exécution pendant la période où il était en vigueur. En particulier, cet arrêté a permis de déterminer le taux retenu pour la fixation de la majoration du prélèvement sur les ressources fiscales de la commune pour une durée d'une année à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2022. Il a également emporté le transfert automatique à l'Etat des droits de réservation dont dispose la commune sur des logements sociaux existants ou à livrer, la suspension ou modification des conventions de réservation passées par elle avec les bailleurs gestionnaires et l'obligation pour la commune de communiquer au représentant de l'Etat dans le département la liste des bailleurs et des logements concernés ainsi que le transfert automatique au représentant de l'Etat de l'exercice du droit de préemption pour la période triennale 2020-2022. Les effets financiers et juridiques ainsi produits n'ont pas été remis en cause par cette abrogation. Dès lors, les conclusions à fin d'annulation de cet arrêté ne sont pas devenues sans objet. L'exception de non-lieu à statuer opposée par le préfet en défense doit, par suite, être écartée.

Sur les conclusions à fin d'annulation :

4. D'une part, aux termes de l'article L. 302-9-1 du code de la construction et de l'habitation, dans sa rédaction applicable à la période triennale 2017-2019 : « *Lorsque, dans les communes soumises aux obligations définies aux I et II de l'article L. 302-5, au terme de la période triennale échue, le nombre de logements locatifs sociaux à réaliser en application du I de l'article L. 302-8 n'a pas été atteint ou lorsque la typologie de financement définie au III du même article L. 302-8 n'a pas été respectée, le représentant de l'Etat dans le département informe le maire de la commune de son intention d'engager la procédure de constat de carence. Il lui précise les faits qui motivent l'engagement de la procédure et l'invite à présenter ses observations dans un délai au plus de deux mois. / 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 représentant de l'Etat dans le département 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, prononcer la carence de la commune. Cet arrêté prévoit, pendant toute sa durée d'application, le transfert à l'Etat des droits de réservation mentionnés à l'article L. 441-1, dont dispose la commune sur des logements sociaux existants ou à livrer, et la suspension ou modification des conventions de réservation passées par elle avec les bailleurs gestionnaires, ainsi que l'obligation pour la commune de communiquer au représentant de l'Etat dans le département la liste des bailleurs et des logements concernés. (...) Par le même arrêté et en fonction des mêmes critères, il fixe, pour une durée maximale de trois ans à compter du 1er janvier de l'année suivant sa signature, la majoration du prélèvement défini à l'article L. 302-7. Le prélèvement majoré ne peut être supérieur à cinq fois le prélèvement mentionné à l'article L. 302-7. (...) ».*

5. D'autre part, aux termes de l'article L. 302-9-1-1 du code de la construction et de l'habitation, dans sa rédaction applicable à la période triennale 2017-2019 : « *I.- Pour les communes n'ayant pas respecté la totalité de leur objectif triennal, le représentant de l'Etat dans le département réunit une commission chargée de l'examen du respect des obligations de réalisation de logements sociaux. (...) / Cette commission est chargée d'examiner les difficultés rencontrées par la commune l'ayant empêchée de remplir la totalité de ses objectifs, d'analyser les possibilités et les projets de réalisation de logements sociaux sur le territoire de la commune et de définir des solutions permettant d'atteindre ces objectifs. / Si la commission parvient à déterminer des possibilités de réalisation de logements sociaux correspondant à l'objectif triennal passé sur le territoire de la commune, elle peut recommander l'élaboration, pour la prochaine période triennale, d'un échéancier de réalisations de logements sociaux permettant, sans préjudice des obligations fixées au titre de la prochaine période triennale, de rattraper le retard accumulé au cours de la période triennale échue. / Si la commission parvient à la conclusion que la commune ne pouvait, pour des raisons objectives, respecter son obligation triennale, elle saisit, avec l'accord du maire concerné, une commission nationale placée auprès du ministre chargé du logement. / II. La commission nationale (...) entend le maire de la commune concernée ainsi que le représentant de l'Etat du département dans lequel la commune est située. / Si la commission parvient à la conclusion que la commune ne pouvait, pour des raisons objectives, respecter son obligation triennale, elle peut recommander au ministre chargé du logement un aménagement des obligations prévues à l'article L. 302-8. / Si la commission parvient à déterminer des possibilités de réalisation de logements sociaux correspondant à l'objectif triennal passé, elle recommande l'élaboration, pour la prochaine période triennale, d'un échéancier de réalisations de logements sociaux permettant, sans préjudice des obligations fixées au titre de la prochaine période triennale, de rattraper le retard accumulé au cours de la période triennale échue et la mise en œuvre de l'article L. 302-9-1. (...) ».*

6. En premier lieu, en vertu des dispositions précitées de l'article L. 302-9-1 du code de la construction et de l'habitation, le préfet est tenu de motiver les arrêtés qu'il prend en vue de prononcer la carence des communes. Ces mêmes dispositions imposent également au préfet de motiver sa décision avant de fixer le taux de majoration du prélèvement dû par les communes, qui présente le caractère d'une sanction.

7. L'arrêté de carence attaqué vise les dispositions législatives et réglementaires sur lesquelles il est fondé, mentionne le courrier du 3 juillet 2020 adressé par le préfet des Côtes-d'Armor dans le cadre de la procédure contradictoire, le compte-rendu de la commission départementale du 10 septembre 2020, le courrier du préfet du 20 octobre 2020 informant le maire de sa décision de saisir la commission nationale en lui proposant de ne pas prononcer l'état de carence de la commune, l'avis du comité régional de l'habitat et de l'hébergement du 15 janvier 2021 ainsi que l'avis de la commission nationale. L'arrêté mentionne également les données chiffrées qui ont permis de déterminer le taux de réalisation de logements sociaux par la commune pour la période considérée et précise l'écart entre le bilan triennal 2017-2019 et la réalisation de logements sociaux par la commune. Ces indications ont permis à la commune de Plérin de comprendre et de contester tant la mesure de carence décidée par le préfet que le taux de majoration retenu. Par ailleurs, le courrier de notification de l'arrêté attaqué indique avoir pris en compte les éléments de contexte apportés par la commune dans le cadre de la procédure contradictoire. L'arrêté attaqué permet ainsi à la commune de Plérin de comprendre les circonstances de droit et de fait ayant justifié le constat de carence, alors même qu'il ne mentionne pas les difficultés rencontrées le cas échéant par la commune et les projets de logements sociaux en cours de réalisation ni le sens des avis des autorités consultées. Par suite, le moyen d'insuffisance de motivation ne peut qu'être écarté.

8. En deuxième lieu, il ne résulte pas de l'instruction, et notamment des termes de l'arrêté attaqué que le préfet des Côtes-d'Armor se serait borné à « acter » l'état de carence proposé par la commission nationale sans procéder à un examen effectif, approfondi complet et sérieux de la situation de la commune de Plérin. En faisant état de l'écart entre les objectifs et les réalisations constatées au cours de la période triennale par la commune et en concluant qu'elle a méconnu ses obligations triennales, le préfet a mis en œuvre son pouvoir d'appréciation. Contrairement à ce que soutient la commune, la circonstance que la mise en carence de cette dernière n'ait initialement pas été envisagée par le préfet, dans son courrier du 20 janvier 2020 et ait fait l'objet d'un avis défavorable du 15 janvier 2021 par le comité régional de l'habitat et de l'hébergement, ne remet pas en cause la mise en œuvre du pouvoir d'appréciation du préfet lors de l'édiction de l'arrêté attaqué. Par suite, le moyen tiré de l'incompétence négative du préfet des Côtes-d'Armor manque en fait et doit être écarté.

9. En troisième lieu, la commune de Plérin soutient que certaines communes n'ont pas fait l'objet d'un arrêté de carence malgré une réalisation de leur objectif moindre que le sien. La commune de Plérin doit ainsi être regardée comme se prévalant d'un moyen tiré d'une rupture d'égalité de traitement avec les communes précitées. Toutefois, elle n'allègue ni ne justifie que ces communes auraient été dans une situation identique à la sienne durant la période en litige, notamment s'agissant des critères d'appréciation de la carence prévus par l'article L. 302-9-1 du code de la construction et de l'habitation rappelés au point 4.

10. En quatrième lieu, d'une part, lorsqu'une commune n'a pas respecté son objectif triennal de réalisation de logements sociaux, il appartient au préfet, après avoir recueilli ses observations et les avis prévus au I de l'article L. 302-9-1-1 du code de la construction et de l'habitation, d'apprécier si, compte tenu de l'écart existant entre les objectifs et les réalisations constatées au cours de la période triennale, des difficultés rencontrées le cas échéant par la

commune et des projets de logements sociaux en cours de réalisation, il y a lieu de prononcer la carence de la commune, et, dans l'affirmative, s'il y a lieu de lui infliger une majoration du prélèvement annuel prévu à l'article L. 302-7, en fixant alors le montant dans la limite des plafonds fixés par l'article L. 302-9-1.

11. Lorsqu'une commune demande l'annulation d'un arrêté préfectoral prononçant sa carence et lui infligeant un prélèvement majoré en application de l'article L. 302-9-1 du code de la construction et de l'habitation, il appartient au juge de plein contentieux, saisi de moyens en ce sens, de déterminer si le prononcé de la carence procède d'une erreur d'appréciation des circonstances de l'espèce et, dans la négative, d'apprécier si, compte tenu des circonstances de l'espèce, la sanction retenue est proportionnée à la gravité de la carence et d'en réformer, le cas échéant, le montant.

En ce qui concerne le constat de carence :

12. Il résulte de l'instruction que la commune de Plérin a réalisé 103 logements sociaux sur les 154 qui lui avaient été fixés comme objectif à atteindre pour la période triennale 2017-2019 par un courrier du préfet des Côtes-d'Armor du 6 juin 2017, soit un taux de réalisation de son objectif de 66,88 % et un déficit de 51 logements. En outre, seuls 25,3 % de ces logements sociaux ont été financés dans le cadre du PLAI. Enfin, la commune de Plérin comporte 13,3 % de logements sociaux sur son territoire.

13. D'une part, la commune justifie ce résultat par les difficultés qu'elle a rencontrées. Celles-ci se seraient traduites par l'impossibilité de réaliser 18 logements sociaux répartis sur deux programmes immobiliers en raison des recours en annulation exercés contre les permis de construire afférents. Toutefois, la réalisation de ces 18 logements n'aurait pas permis d'atteindre l'objectif attendu. En outre, si la commune se prévaut du désengagement consécutif des promoteurs privés ainsi que de celui des investisseurs et du coût élevé des terrains, elle n'apporte aucune précision à l'appui de ses allégations et n'en justifie pas davantage. Enfin, si la commune se prévaut de la rareté du foncier disponible en raison des contraintes urbanistiques et environnementales de la loi relative à la protection du littoral, elle n'apporte aucune précision sur cet impact au niveau local. Elle ne saurait davantage se prévaloir de la disparition de 60 hectares de terrains dans la zone d'urbanisation future de son plan local d'urbanisme qui relève d'un choix de sa part, alors en outre, qu'une partie des terrains classés en zones d'urbanisation futures (zones AU) a été reclassée en zones urbaines lors de l'adoption du plan local d'urbanisme de la commune de 2014.

14. D'autre part, la commune relève qu'il existe plusieurs projets de logements sociaux en cours de réalisation ou livrés au cours de l'année 2020. Elle fait ainsi état de 48 logements locatifs sociaux en 2020 et d'autres livraisons de logements sociaux au printemps 2021. Il résulte également de l'instruction que la commune de Plérin a dépassé l'objectif de réalisation des logements sociaux qui lui a été notifié pour le bilan triennal 2020-2022 en réalisant 176 logements sociaux au-delà des 120 fixés. Toutefois, la commune de Plérin n'apporte aucune précision sur l'état d'avancement de ces projets au 31 décembre 2019, terme de la période triennale en litige.

15. Enfin, la commune fait état des efforts déployés pour atteindre l'objectif triennal 2017-2019. Elle se prévaut, tout d'abord, des outils juridiques mis en place pour atteindre les objectifs de réalisation de logements locatifs sociaux. Elle fait ainsi état de trois conventions de portage foncier conclues les 10 janvier 2018, 2 mars 2018 et 30 juin 2020 avec l'établissement public foncier de Bretagne (EPFB) et/ou Saint-Brieuc Armor Agglomération (SBAA) pour

réaliser des logements locatifs sociaux. Toutefois, ces opérations ne révèlent pas que la commune aurait mobilisé ces outils au titre de la période triennale en litige. Si la commune se prévaut également de l'inscription dans son plan local d'urbanisme d'un pourcentage de logements sociaux dans les programmes comptant huit logements situés en zones urbaines et d'urbanisation future, elle n'allègue ni ne justifie avoir été empêchée de mobiliser cette règle pour remplir son objectif triennal. En outre, le contrat de mixité sociale conclu le 9 juin 2016 dont se prévaut la commune et qui a pour objet de rechercher avec l'Etat, la SBAA et les bailleurs sociaux des solutions pour résorber le déficit de logements sociaux ne porte pas sur la période triennale 2017-2019 en litige, mais sur celle de 2011-2013 à l'issue de laquelle le préfet des Côtes-d'Armor avait prononcé l'état de carence de la commune par un arrêté du 29 octobre 2015. Par ailleurs, la commune ne peut utilement se prévaloir de l'importance des investissements qu'elle a réalisés pour atteindre l'objectif triennal pour contester la carence dont elle fait l'objet, dès lors que ces investissements ont seulement une incidence sur le montant du prélèvement prévu par les dispositions de l'article L. 302-7 du code de la construction et de l'habitation. Par suite, le préfet n'a pas fait une inexacte application des dispositions de l'article L. 302-9-1 du code de la construction et de l'habitation en prononçant l'état de carence de la commune de Plérin pour la période triennale 2017-2019.

En ce qui concerne la sanction :

16. Il résulte de l'instruction que, pour la période 2017-2019, la commune de Plérin n'a réalisé l'objectif quantitatif qui lui a été assigné pour la période de 2017-2019 qu'à hauteur de 66,88 % concernant la réalisation de logement locatifs sociaux sur son territoire et ses objectifs qualitatifs qu'à hauteur de 25,30 % pour ce qui est des constructions financées par un PLAI et de 6,90 % pour celles relevant d'un PLS. Il résulte de l'instruction que le nombre de logements sociaux réalisés a augmenté progressivement sur la période concernée, passant de 857 à 917 logements locatifs sociaux entre 2017 et 2019 comme il résulte des inventaires produits. Ainsi, en limitant la durée de la majoration du prélèvement à une durée d'un an à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2022, le préfet a tenu compte des efforts de la commune pour remplir ses objectifs pour la période en litige. En outre, il résulte des écritures du préfet, qui ne sont pas sérieusement contestées par la commune, que cette dernière ne sera pas redevable de la pénalité en litige en raison des investissements qu'elle a effectués pour remplir ses objectifs.

17. Dans ces conditions, la commune de Plérin, qui n'apporte aucune précision à l'appui de sa demande tendant à la suppression ou, à titre subsidiaire, à la réduction du taux de majoration du prélèvement prévu par l'article L. 302-7 du code de la construction et de l'habitation, n'est pas fondée à soutenir que le préfet lui a infligé une sanction disproportionnée à la gravité de la carence qu'elle a commise.

18. Il résulte de tout ce qui précède que les conclusions de la commune de Plérin tendant à l'annulation de l'arrêté du 27 janvier 2021 doivent être rejetées ainsi que, par voie de conséquence, ses conclusions à fin de réformation et celles tendant à l'application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

**D É C I D E :**

Article 1<sup>er</sup> : La requête de la commune de Plérin est rejetée.

Article 2 : Le présent jugement sera notifié à la commune de Plérin et au préfet des Côtes-d'Armor.

Délibéré après l'audience du 19 octobre 2023, à laquelle siégeaient :

Mme Grenier, présidente,  
Mme Thalabard, première conseillère,  
Mme Pellerin, première conseillère.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 16 novembre 2023.

La rapporteure,

*signé*

C. Pellerin

La présidente,

*signé*

C. Grenier

La greffière,

*signé*

I. Le Vaillant

La République mande et ordonne au préfet des Côtes-d'Armor 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.