

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE RENNES**

N° 2102716

COMMUNE DE PLOEREN

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^{ème} chambre)

Vu la procédure suivante :

Par une requête et un mémoire, enregistrés les 28 mai 2021 et 23 mars 2022 et un mémoire, enregistré le 15 octobre 2023 et non communiqué, la commune de Ploeren, représentée par Me Santos Pires (Sarl Martin avocats), demande au tribunal :

1°) à titre principal, d'annuler l'arrêté du 21 décembre 2020 par lequel le préfet du Morbihan 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^{er} janvier 2021 et pour une durée de deux ans ;

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 :

- le prononcé de son état de carence est entaché d'une erreur d'appréciation quant à l'application de l'article L. 302-9-1 du code de la construction et de l'habitation dès lors qu'il

n'est pas tenu compte de la réalisation partielle de l'objectif assigné, des difficultés rencontrées pour atteindre cet objectif, de la programmation de logements locatifs sociaux sur la période 2020-2022 et des efforts qu'elle a déployés ;

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

Par un mémoire en défense, enregistré le 31 août 2021, le préfet du Morbihan conclut au rejet de la requête.

Il fait valoir que les moyens de la requête ne sont pas fondés.

Par une ordonnance du 18 juillet 2023, la clôture de l'instruction a été fixée au 15 septembre 2023.

Par un courrier du 18 septembre 2023, le tribunal a sollicité de la préfecture du Morbihan, sur le fondement de l'article R. 613-1-1 du code de justice administrative, la production du compte-rendu du 7 septembre 2020 de la commission départementale chargée de l'examen du respect des obligations de réalisation de logements locatifs sociaux.

La pièce produite, enregistrée le 18 septembre 2023, a été communiquée le 19 septembre suivant.

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 Ploeren.

Considérant ce qui suit :

1. La commune de Ploeren fait partie de la communauté d'agglomération Golfe du Morbihan-Vannes Agglomération 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 à compter de 2007 pour résorber le déficit de logements locatifs sociaux à l'horizon 2025. Le premier bilan triennal 2017-2019 a imposé à la commune de réaliser 46 logements locatifs

sociaux. Par un courrier du 9 juin 2020, le préfet du Morbihan a informé le maire de la commune de Ploeren 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 14 logements locatifs sociaux, soit 30 % de l'objectif assigné, dont 29 % de logements financés en prêts locatifs aidés d'intégration (PLAI) et 0 % en prêts locatifs sociaux (PLS), n'avait pas atteint ses objectifs quantitatifs et qualitatifs. Par un courrier du 5 août 2020, la commune de Ploeren a fait valoir ses observations. Le 7 septembre 2020, la commune de Ploeren a été entendue par la commission départementale relative à la solidarité et au renouvellement urbain. Par un courrier du 16 septembre suivant, la commune de Ploeren a fait valoir de nouvelles observations. Par un courrier du 9 novembre suivant, le préfet du Morbihan a informé le maire de la commune de Ploeren de sa décision de proposer à la commission nationale relative à la solidarité et au renouvellement urbain de prononcer sa carence pour une durée de trois ans. Le 17 novembre 2020, le prononcé de l'état de carence de la commune de Ploeren a fait l'objet d'un avis favorable du bureau du comité régional de l'habitat et de l'hébergement et la proposition en ce sens du préfet du Morbihan a été actée par la commission nationale. Par un arrêté du 21 décembre 2020, pris sur le fondement de l'article L. 302-9-1 du code de la construction et de l'habitation, le préfet du Morbihan a constaté la carence de la commune de Ploeren 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^{er} janvier 2021 pour une durée de deux ans et a transféré les droits de réservation détenus par la commune de Ploeren 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 un courrier du 22 janvier 2021, reçu le 27 janvier suivant, la commune de Ploeren a formé un recours gracieux qui a été rejeté par un courrier du préfet du Morbihan du 26 mars 2021, notifié le 2 avril suivant. Par la présente requête, la commune de Ploeren demande au tribunal d'annuler cet arrêté en tant qu'il prononce sa carence et fixe un taux de majoration du prélèvement annuel prévu par l'article L. 302-7 du code de la construction et de l'habitation ainsi que la décision du préfet du Morbihan du 26 mars 2021 portant rejet de son recours gracieux.

Sur les conclusions à fin d'annulation :

2. 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 échuë, 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 échuë, 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. (...) ».

3. 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. (...) ».*

4. En premier 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.

5. 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 la carence :

6. Il résulte de l'instruction, et notamment du courrier du préfet du Morbihan du 9 juin 2020, que la commune de Ploeren a réalisé 14 logements locatifs sociaux sur un objectif de 46 logements locatifs sociaux qui lui avait été fixé pour la période triennale 2017-2019, soit 30 % de l'objectif fixé.

7. D'une part, la commune justifie ce résultat par la rareté des biens fonciers disponibles et les difficultés qu'elle a rencontrées pour acquérir les terrains du domaine du Raquer qui lui auraient permis de réaliser 80 logements locatifs sociaux et de dépasser ainsi l'objectif assigné. Il résulte de l'instruction, et notamment des termes de son recours gracieux et du compte-rendu de la commission départementale du 7 septembre 2020 que la commune a fait état de la situation de blocage de ce projet en raison du refus du principal propriétaire de vendre les terrains concernés. La cession ultérieure, signée le 7 janvier 2020, ne remet pas en cause la situation de blocage qui existait lors du bilan triennal 2017-2019. Il est constant que ce site constituait la seule opportunité foncière de cette ampleur pour la commune et que les services de l'Etat ont proposé à la commune, en 2018, de recourir à une procédure d'expropriation pour accélérer la maîtrise foncière du site. La commune conteste ne pas avoir donné suite à cette proposition en faisant valoir qu'une procédure d'acquisition amiable avait finalement été décidée avec les services de l'Etat. Toutefois, la requérante n'établit cette allégation par aucune pièce versée au dossier, alors que les termes du compte-rendu de la commission départementale du 7 septembre 2020 indiquent que la solution amiable a été privilégiée par la requérante. Les difficultés invoquées résultent ainsi du propre fait de la commune.

8. D'autre part, la commune invoque les projets de logements sociaux programmés sur le bilan triennal 2020-2022. Elle fait ainsi état de 34 logements sociaux réalisés rue des Iles et de 84 logements locatifs sociaux sur le site du domaine du Raquer. Toutefois, ce dernier programme n'avait pas été engagé sur la période couverte par le bilan triennal en litige 2017-2019 et ne pouvait ainsi pas être pris en compte dans ce dernier. En outre, la requérante ne donne aucune précision sur l'état d'avancement des 84 logements locatifs sociaux précités sur le domaine du Raquer. L'opération relative aux 34 logements locatifs sociaux rue des Iles n'a, pour sa part, pas été programmée sur l'année 2022. En tout état de cause, il résulte de l'instruction qu'aucun logement locatif social n'a été programmé en 2020 et que 3 logements locatifs seulement l'ont été en 2021 par la commune de Ploeren selon la programmation de logements locatifs sociaux établie en février 2021 par le bureau communautaire de la communauté d'agglomération Golfe du Morbihan-Vannes Agglomération. Enfin, contrairement à ce que soutient la requérante, elle n'est pas au nombre des communes pour lesquelles la commission nationale relative à la solidarité et au renouvellement urbain, dans son avis du 17 novembre 2020, a considéré que le nombre important de logements locatifs sociaux réalisés sur la période 2020-2022 pouvait justifier une absence de mise en carence compte tenu de la proposition du préfet du Morbihan de la placer en situation de carence.

9. Enfin, la commune fait état des efforts déployés pour atteindre l'objectif triennal en litige. 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 la révision de son plan local d'urbanisme pendant la période en litige et approuvée le 27 janvier 2020 qui a intégré des mesures pour permettre d'atteindre l'objectif triennal de 2020-2022. Toutefois, l'évolution de ce document d'urbanisme porte sur une période postérieure à la période triennale en litige et n'avait ainsi pas à être prise en compte dans ce dernier. Par ailleurs, la commune ne peut utilement se prévaloir de la livraison de 36 logements locatifs sociaux sur le domaine de l'Argoat au début de l'année 2021, dès lors qu'ils ont déjà été comptabilisés dans le bilan triennal 2014-2016 à

hauteur de 22 logements locatifs sociaux ainsi que dans le bilan triennal en litige à hauteur de 14 logements locatifs sociaux. En outre, 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 Ploeren pour la période triennale 2017-2019.

En ce qui concerne la sanction :

10. Il résulte de l'instruction que, pour la période 2017-2019, la commune de Ploeren n'a réalisé l'objectif quantitatif qui lui a été assigné pour la période de 2017-2019 qu'à hauteur de 30 % concernant la réalisation de logement locatifs sociaux sur son territoire et ses objectifs qualitatifs à hauteur de 29 % pour ce qui est des constructions financées par un PLAI et de 0 % pour celles relevant d'un PLS. Il résulte de l'instruction que la commune est placée en situation de carence depuis son deuxième bilan triennal en 2011 et que le taux de réalisation de logements locatifs sociaux a diminué progressivement, passant de 52 % à 30 % pour le bilan en litige. Toutefois, il résulte de l'instruction et notamment du courrier du préfet du Morbihan du 23 février 2021, de la fiche de calcul du prélèvement 2021 au titre de l'inventaire des logements locatifs sociaux de l'année 2020 et de la décision attaquée du 26 mars 2021 que le montant des dépenses d'investissement engagées par la commune en 2019, à hauteur de 137 418 euros, couvrira intégralement le montant du prélèvement annuel et sa majoration d'un montant de 93 570 euros dû au titre de l'année 2021. En outre, la fiche de calcul précitée fait état d'un report d'un montant de 43 848 euros sur l'année 2021. Ce report et les dépenses déductibles de l'année 2020 seront déduits du prélèvement annuel et de sa majoration au titre de l'année 2022. Si la commune soutient qu'elle sera redevable d'une somme de 80 000 euros sur deux ans qui fragilisera ses capacités d'investissement, elle ne prend pas en considération le caractère déductible des dépenses précitées. Dans ces conditions, la commune de Ploeren, 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 compte tenu de sa fragilité financière et à demander la suppression ou, à titre subsidiaire, la réduction du taux de majoration du prélèvement prévu par l'article L. 302-7 du code de la construction et de l'habitation.

11. Il résulte de tout ce qui précède que les conclusions de la commune de Ploeren 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^{er} : La requête de la commune de Ploeren est rejetée.

Article 2 : Le présent jugement sera notifié à la commune de Ploeren et au préfet du Morbihan.

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,

La présidente,

signé

signé

C. Pellerin

C. Grenier

La greffière,

signé

I. Le Vaillant

La République mande et ordonne au préfet du Morbihan en ce qui la 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.