

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
TOULON**

N° 1801535

COMMUNE DE VINON SUR VERDON

Mme Bontoux
Rapporteur

M. Lombart
Rapporteur public

Audience du 8 janvier 2021
Lecture du 22 janvier 2021

68-02-01-01
C

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Le tribunal administratif de Toulon

(2ème Chambre)

Vu la procédure suivante :

Par une requête et un mémoire, enregistrés le 14 mai 2018 et le 13 décembre 2019, la commune de Vinon-sur-Verdon, représentée par Me Clauzade, demande au tribunal, dans le dernier état de ses écritures :

1°) d'annuler l'arrêté DDTM/ SHRU/ n° 2017-75 du 26 décembre 2017 par lequel le préfet du Var a prononcé la carence de la commune de Vinon-sur-Verdon sur le fondement de l'article L. 302-9-1 du code de la construction et de l'habitation pour la période triennale 2014-2016, a appliqué au montant du prélèvement par logement manquant un taux de majoration de 25 %, s'est réservé la possibilité d'identifier des secteurs dans lesquels les autorisations d'utilisation et d'occupation du sol pour des constructions à usage de logements seront données par l'autorité administrative de l'État, a transféré à cette autorité les droits de réservation mentionnés à l'article L. 441-1 du code de la construction et de l'habitation dont dispose la commune sur les logements sociaux existants ou à livrer, et a suspendu ou modifié par conséquent les conventions de réservation passées par la commune avec les bailleurs gestionnaires ;

2°) d'annuler la décision implicite par laquelle le préfet a rejeté son recours gracieux présenté le 9 janvier 2018, ainsi que la décision confirmative du préfet du Var du 2 mai 2018 ;

3°) d'annuler l'article 2 des arrêtés du 12 mars 2018 et du 27 mars 2019 liquidant la majoration de 25% du prélèvement respectivement pour les années 2018 et 2019 sur le fondement de l'arrête de carence du 26 décembre 2017 ;

4°) d'ordonner le reversement par l'Etat de la somme de 42 617,98 € représentant le montant total des majorations de 25% prélevées en 2018 et 2019 par l'Etat sur les ressources fiscales de la commune de Vinon-sur-Verdon en application de l'arrêté de carence ;

5°) d'ordonner la décharge du prélèvement de cette majoration pour l'année 2020 pour le même motif ;

6°) à titre subsidiaire, d'annuler l'arrêté attaqué en son article 4 ;

7°) de condamner l'Etat à payer à la commune de Vinon-sur-Verdon la somme de 5 000 euros sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- l'avis rendu le 22 décembre 2018 par le comité régional de l'habitat et de l'hébergement (CRHH) prévu à l'article L. 302-9-1 du code de la construction et de l'habitation est irrégulier, faute pour le CRHH d'avoir disposé d'éléments d'appréciation concernant la situation de la commune de Vinon-sur-Verdon ; elle n'a pu bénéficier d'un examen individualisé de sa situation au regard des orientations définies par la commission nationale alors qu'elle est soumise à un risque d'inondation important, que son plan local d'urbanisme approuvé en 2017 a mis en place des outils pour encourager la production de logements sociaux ; s'agissant des communes supplémentaires, le CRHH n'a été invité qu'à rendre uniquement un avis global sur les 8 projets d'arrêtés de carence ; ni le rapport complémentaire de la direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement Provence-Alpes-Côte d'Azur (DREAL), ni le document présenté lors du CRHH du 22 décembre 2017 ne sont motivés ;

- la commission nationale n'a pas été saisie sur les nouveaux projets d'arrêtés de carence, en méconnaissance du III de l'article L. 302-9-1-1 du code de la construction et de l'habitation, alors que dans son avis du 18 octobre 2017, elle avait demandé à en être saisie ; sa saisine dans ce cadre ne présentait pas un caractère facultatif ; cette formalité présente un caractère substantiel au regard des recommandations de la commission nationale, bienveillantes pour les petites communes soumises pour la première fois au bilan triennal ;

- la motivation de la décision attaquée est stéréotypée ;

- l'arrêté attaqué qui vise, sur instruction du ministre de répondre de manière purement statistique en prononçant la carence d'un plus grand nombre de communes, est entaché de détournement de pouvoir au regard des objectifs fixés par les orientations nationales et les recommandations de la commission nationale tendant à carencer les seules communes dont la situation particulière le justifie ;

- l'arrêté attaqué est entaché d'une rupture d'égalité parmi les communes déficitaires soumises au bilan triennal, entre celles de petite taille et les grandes agglomérations comme Toulon ou Marseille ;

- à titre subsidiaire, l'article 4 de l'arrêté attaqué est entaché d'erreur de droit dans l'exercice des prérogatives concernant la reprise de la compétence relative à la délivrance des permis de construire qu'il tire de l'article L. 302-9 du code de la construction et de l'habitation, faute d'avoir défini les secteurs et lister les catégories de construction ou d'aménagements concernés.

Par un mémoire en défense, enregistré le 7 octobre 2019, le préfet du Var conclut au rejet de la requête.

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

Par ordonnance du 21 novembre 2019, la clôture d'instruction a été fixée au 20 décembre 2019.

Vu :

- les autres pièces du dossier.

Vu :

- le code de la construction et de l'habitation ;
- l'instruction du 23 décembre 2016 relative à la procédure de constat de carence au titre de la période triennale 2014-2016 ;
- le code de justice administrative, et le décret n° 2020-1406 du 18 novembre 2020.

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

Ont été entendus au cours de l'audience publique :

- le rapport de Mme Bontoux, rapporteur,
- les conclusions de M. Lombart, rapporteur public,
- et les observations de Me Belahouane représentant la commune de Vinon-sur-Verdon.

Considérant ce qui suit :

1. Aux termes d'abord de l'article L. 302-9-1 du code de la construction et de l'habitation dans sa rédaction issue de la loi n° 2017-86 du 27 janvier 2017, applicable au litige conformément au II de l'article 98 de ladite loi : *« 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. (...) 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. (...) L'arrêté du représentant de l'Etat dans le département peut faire l'objet d'un recours de pleine juridiction (...) ».*

2. Aux termes ensuite de l'article L. 302-9-1-1 du même code : *« 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, présidée par le représentant de l'Etat dans le département, est composée du maire de la commune concernée, du président de l'établissement public de coopération intercommunale compétent en matière d'habitat si la commune est membre d'un tel établissement, des représentants des bailleurs sociaux présents sur le territoire de la commune et des représentants des associations et organisations dont l'un des objets est l'insertion ou le logement des personnes défavorisées, œuvrant dans le département. 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. (...) III. Préalablement à la signature par les représentants de l'Etat dans les départements 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 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. Elle transmet ses avis au ministre chargé du logement. De la même manière, préalablement à l'avis rendu sur l'exemption d'une commune des dispositions de la présente section, en application du second alinéa du III de l'article L. 302-5, la commission nationale peut se faire communiquer tous les documents utiles et solliciter les avis qu'elle juge nécessaires à son appréciation. Elle transmet ses avis au ministre chargé du logement. Un décret en Conseil d'Etat détermine les conditions d'application du présent article et fixe la composition des commissions prévues aux I et II ».

3. D'une part, il résulte des dispositions précitées du code de la construction et de l'habitation que la décision constatant la carence doit être édictée par un arrêté motivé pris après avis du comité régional de l'habitat et de l'hébergement (CRHH) et, le cas échéant, après avis de la commission mentionnée aux II et III de l'article L. 302-9-1-1 du code de la construction et de l'habitation.

4. D'autre part, aux termes de l'article R. 362-2 du code de la construction et de l'habitation : « *Le comité régional de l'habitat et de l'hébergement est également consulté : 5° Au vu des bilans triennaux prévus à l'article L. 302-9, sur les projets d'arrêtés prévus à l'article L. 302-9-1 (...)* ». Aux termes de l'instruction du 23 décembre 2016 relative à la procédure de constat de carence au titre de la période triennale 2014-2016 : « *Le CRHH est obligatoirement consulté en amont de la prise des arrêtés de carence par les préfets de département. L'analyse pertinente du comité ne peut cependant s'opérer que si le CRHH dispose d'une vision exhaustive des communes de son territoire de compétence soumises à la procédure de carence, en ce compris celles que les préfets de département n'envisagent pas de carencer. Il est donc primordial que le CRHH puisse disposer d'une synthèse régionale des bilans triennaux, élaborée par la DREAL, portant sur l'ensemble des communes soumises, et permettant de garantir l'homogénéité des conditions de réalisation de ces bilans et l'égalité de traitement des communes. (...) Les DREAL établissent la trame d'analyse régionale de la situation des communes soumises à la procédure de carence à l'échéance de la fin janvier 2017. Cette trame est portée à la connaissance du premier CRHH de l'année. Les DREAL, en fonction des caractéristiques locales, doivent établir une trame d'analyse des situations communales soumises au bilan, assortie le cas échéant d'un système de pondération / cotation de critères pertinents. Cette trame d'analyse peut servir de base pour graduer les sanctions (...)* ».

5. Il résulte des dispositions du code de la construction et de l'habitation, auxquelles les énonciations de l'instruction du 23 décembre 2016 susvisée ne peuvent légalement ajouter sur ce point, que le CRHH est obligatoirement consulté sur les projets d'arrêtés de carence prévus à l'article L. 302-9-1 du code de la construction et de l'habitation et que cet avis, qui est rendu au vu des bilans triennaux prévus à l'article L. 302-9 du même code, doit être émis sur la base d'une vision exhaustive des communes qui sont soumises à la procédure de carence, y compris celles que les préfets de département n'envisagent pas de carencer, en vue d'assurer la mise en cohérence des politiques départementales et de permettre un traitement égal des différentes communes.

6. Il résulte de l'instruction que la commune de Vinon-sur-Verdon, dont la population était de 4 196 habitants en 2015, s'est vue fixer par le préfet du Var à compter du 1^{er} janvier 2014

un objectif global triennal de réalisation de 90 logements sociaux, pour la période de 2014 à 2016. Le bilan triennal 2014-2016 faisant état d'une réalisation globale de 18 logements sociaux, soit un taux de réalisation de l'objectif triennal de 20 %, le préfet du Var a alors procédé le 21 mars 2017 à un prélèvement sur les finances communales de 80 553,33 euros au titre de l'année 2017 et a engagé la procédure de carence. Le 12 mai 2017, la commission départementale prévue à l'article L. 302-9-1-1 du même code, chargée de l'examen du respect par les communes de leurs obligations en matière de production de logements locatifs sociaux, a entendu le maire de Vinon-sur-Verdon. Après l'avis du comité régional de l'habitat et de l'hébergement (CRHH) du 10 juillet 2017, qui a proposé à la carence 64 communes sur un total de 133, mais n'a pas intégré à cette liste certaines communes déficitaires, dont la commune de Vinon-sur-Verdon, le préfet du Var a décidé de ne pas carencer la commune de Vinon-sur-Verdon. Le 18 octobre 2017, la commission nationale chargée de l'examen des conditions de mise en œuvre du bilan triennal en application du III de l'article L. 302-9-1-1 du code de la construction et de l'habitation, a émis un avis à destination de la ministre de la cohésion des territoires, dans lequel elle l'invite « à inciter les préfets des départements à carencer des communes supplémentaires très éloignées de leurs objectifs nationaux, à très faible taux de logements sociaux, sur lesquelles les dynamiques sont manifestement insuffisantes ». Suite à cet avis, par un courrier en date du 8 novembre 2017, la ministre a notamment demandé aux préfets de procéder à un nouvel examen du bilan triennal 2014-2016 afin de renforcer les sanctions financières prononcées et d'obtenir une liste complémentaire de communes à proposer à la carence. En conséquence, en concertation avec les préfets de département, le préfet de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur a ajouté 8 communes supplémentaires à la liste des communes carencées, dont celle de Vinon-sur-Verdon. Dans sa séance du 22 décembre 2017, le CRHH a donné un avis favorable à la modification des projets d'arrêtés relatifs au bilan annuel triennal 2014-2016. Par un arrêté DDTM/ SHRU/ n° 2017 -75 en date du 26 décembre 2017, le préfet du Var a prononcé, en application des dispositions de l'article L. 302-9-1 du code de la construction et de l'habitation, la carence de la commune de Vinon-sur-Verdon, au titre de la période 2014-2016, a fixé le taux de majoration visé à l'article L. 302-9-1 du code de la construction et de l'habitation à 25 %, a décidé que ce taux sera appliqué sur le montant du prélèvement par logement manquant à compter du 1^{er} janvier 2018 pour une durée de trois ans, et a pris diverses mesures en conséquence de cette carence. La commune de Vinon-sur-Verdon demande principalement au tribunal, d'une part, d'annuler l'arrêté du 26 décembre 2017 par lequel le préfet du Var a prononcé sa carence, ainsi que la décision explicite du 2 mai 2018 rejetant son recours gracieux formé le 9 janvier 2018, qui s'est au demeurant substituée à la décision implicite de rejet et, d'autre part, d'ordonner la décharge et/ou la restitution par l'Etat de toutes sommes mises à sa charge en exécution de cet arrêté.

7. La commune de Vinon-sur-Verdon soutient que le second avis rendu le 22 décembre 2018 par le CRHH est irrégulier, faisant valoir, tout à la fois, que ce dernier s'est prononcé au vu d'un rapport complémentaire de la direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement Provence-Alpes-Côte d'Azur (DREAL) exempt de toute justification, que le comité ne s'est pas livré à un examen particulier de sa situation et a validé « en bloc » la liste des huit nouveaux projets d'arrêtés de carence proposés suite à l'intervention de la ministre, en méconnaissance des articles L. 302-9-1 et R. 362-2 du code de la construction et de l'habitation et de l'instruction du 23 décembre 2016 relative à la procédure de constat de carence au titre de la période triennale 2014-2016.

8. Il résulte de l'instruction que le CRHH, lors de sa séance du 22 décembre 2017, s'est prononcé sur la base d'une proposition complémentaire de la DREAL PACA qui s'est limitée à faire état de 8 projets d'arrêtés de carence supplémentaires, dont celui de la commune de Vinon-sur-Verdon, portant ainsi le nombre de projets d'arrêtés de carence de 64 à 72 sur 133 communes identifiées comme n'ayant pas atteint leurs objectifs, en se bornant à indiquer que sa proposition

résultait d'une concertation entre le préfet de la région PACA et les préfets de départements. Ce rapport de la DREAL n'a ainsi pas défini explicitement une trame d'analyse régionale en vue d'étudier la situation de chacune des communes déficitaires pour lesquelles aucun arrêté de carence n'avait été proposé lors du précédent CRHH du 10 juillet 2017, au regard des lignes directrices définies par la commission nationale lors de sa séance du 18 octobre 2017, visant à tenir compte notamment des disparités constatées entre les grandes villes et les petites communes, du caractère répété de la carence sur plusieurs périodes, et de l'aspect qualitatif de l'offre de logements sociaux, au-delà du déficit quantitatif nécessaire. Eu égard d'abord à la mission de synthèse du CRHH, tendant à s'assurer de l'égalité de traitement entre les communes et de la mise en cohérence au niveau régional des politiques départementales, ensuite à l'absence de définition explicite des critères ayant abouti au choix de carencer 8 communes supplémentaires, et compte tenu enfin des éléments qui avaient justifié dans un premier temps d'exclure de la carence la commune de Vinon-sur-Verdon, tirés notamment de sa taille modeste, de ses efforts qualitatifs dans la réalisation de logements sociaux, et de son intégration récente dans le dispositif de carence, la commune de Vinon-sur-Verdon est fondée à soutenir que la consultation du CRHH du 22 décembre 2017 est irrégulière, faute pour ce dernier d'avoir disposé de tous les éléments nécessaires à l'exercice de sa mission.

9. Si les actes administratifs doivent être pris selon les formes et conformément aux procédures prévues par les lois et règlements, un vice affectant le déroulement d'une procédure administrative préalable, suivie à titre obligatoire ou facultatif, n'est de nature à entacher d'illégalité la décision prise que s'il ressort des pièces du dossier qu'il a été susceptible d'exercer, en l'espèce, une influence sur le sens de la décision prise ou qu'il a privé les intéressés d'une garantie. Il résulte de ce qui précède que l'irrégularité des conditions dans lesquelles le CRHH a rendu son avis a été susceptible d'avoir une influence sur la décision prise dans le choix des 8 communes supplémentaires carencées.

10. Il résulte de ce qui précède, sans qu'il soit besoin de statuer sur les autres moyens de la requête, que l'arrêté du préfet du Var du 26 décembre 2017 prononçant la carence de la commune de Vinon-sur-Verdon au titre de la période 2014-2016 doit être annulé, ainsi que, par voie de conséquence, la décision explicite du 2 mai 2018 du préfet du Var rejetant le recours gracieux de cette commune, ainsi que l'article 2 des arrêtés du 12 mars 2018 et du 27 mars 2019 liquidant la majoration de 25% du prélèvement respectivement pour les années 2018 et 2019 sur le fondement de l'arrête de carence du 26 décembre 2017.

Sur les conclusions à fin de décharge et de remboursement :

11. Le présent recours étant de plein contentieux, le jugement implique que la commune de Vinon-sur-Verdon soit déchargée du paiement des sommes mises à sa charge et qu'il soit ordonné au préfet du Var la restitution des sommes déjà prélevées, le cas échéant, sur le fondement des arrêtés annulés.

Sur les conclusions présentées sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative :

12. Il y a lieu dans les circonstances de l'espèce de mettre à la charge de l'Etat la somme de 2 000 € au titre des frais exposés par la commune de Vinon-sur-Verdon et non compris dans les dépens.

D E C I D E :

Article 1er : L'arrêté du préfet du Var du 26 décembre 2017 susvisé est annulé, ensemble la décision explicite du 2 mai 2018 du préfet du Var rejetant le recours gracieux de la commune de Vinon-sur-Verdon, ainsi que l'article 2 des arrêtés du 12 mars 2018 et du 27 mars 2019 liquidant la majoration de 25% du prélèvement respectivement pour les années 2018 et 2019.

Article 2 : La commune de Vinon-sur-Verdon est déchargée du paiement des sommes mises à sa charge sur le fondement des arrêtés susvisés et il est ordonné la restitution à la commune des sommes déjà prélevées, le cas échéant, sur ce fondement.

Article 3 : l'Etat versera à la commune de Vinon-sur-Verdon la somme de 2 000 euros sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 4 : Le présent jugement sera notifié au conseil de la commune de Vinon-sur-Verdon et au préfet du Var.

Copie en sera adressée à la ministre auprès de la ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales, chargée de la ville.

Délibéré après l'audience du 8 janvier 2021, à laquelle siégeaient :

M. Sauton, président,
Mme Bontoux, premier conseiller,
Mme Schaegis, premier conseiller,

Rendu public par mise à disposition du greffe le 22 janvier 2021.

Le rapporteur,

signé

R. Bontoux

Le président,

signé

J.-F. Sauton

Le greffier

signé

P. Bérenger

La République mande et ordonne à la ministre auprès de la ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales, chargée de la ville, en ce qui la concerne et à tous huissiers 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.

Pour expédition conforme,
P/ la greffière en chef,
Le greffier,