

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE TOULON**

N° 2101441

COMMUNE DE TOULON

Mme Le Gars
Rapporteuse

M. Bailleux
Rapporteur public

Audience du 25 février 2025
Décision du 25 avril 2025

38-04
01-03-01-02-02-01
C

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Le tribunal administratif de Toulon

(1^{ère} chambre)

Vu la procédure suivante :

Par une requête et un mémoire, enregistrés les 24 mai 2021 et 3 avril 2023, la commune de Toulon, représentée par Me Parisi, demande au tribunal :

1°) à titre principal, d'annuler l'arrêté n° 2020-87 du 24 décembre 2020 par lequel le préfet du Var (direction départementale des territoires et de la mer du Var) a prononcé la carence de la commune de Toulon sur le fondement de l'article L. 302-9-1 du code de la construction et de l'habitation au titre de la période 2017-2019, ensemble la décision rejetant implicitement son recours gracieux formé le 26 janvier 2021 ;

2°) à titre subsidiaire, d'annuler les articles 2 et 3 de l'arrêté du 24 décembre 2020 susvisé et de réformer le taux de majoration fixé à 100 % par l'article 2 ;

3°) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 5 000 euros sur le fondement des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

** S'agissant de la légalité externe :*

- l'arrêté attaqué est entaché d'un vice de procédure dès lors que le comité régional de l'habitat et de l'hébergement n'a pas réalisé un examen au cas par cas de la situation des communes du département mais a procédé à une analyse globale en méconnaissance des dispositions des articles L. 302-9-1 et R. 362-2 du code de la construction et de l'habitation ;

- il est insuffisamment motivé en fait à l'aune de l'alinéa 2 de l'article L. 302-9-1 du code de la construction et de l'habitation.

** S'agissant de la légalité interne :*

- il est entaché d'erreur de droit à l'aune des articles L. 302-9-1 et L. 302-9-1-1 du code de la construction et de l'habitation dès lors que le préfet du Var n'a pas suivi la grille d'analyse prévue par les textes, qu'il s'est borné à reprendre les avis consultatifs et n'a pas tenu compte de la situation propre du territoire toulonnais et des éléments allégués par la commune pour apprécier la carence et la majoration du prélèvement ;

- il est entaché d'erreur manifeste d'appréciation à l'aune de ces mêmes dispositions dès lors que des circonstances propres à la commune de Toulon n'ont pas été prises en compte, lesquelles tiennent :

▪ à l'absence de prise en compte de 689 logements militaires au motif qu'ils relèvent du loyer intermédiaire ;

▪ aux contraintes juridiques et morphologiques du territoire ne permettant pas de dégager du foncier et à l'augmentation du coût du foncier de 62 % depuis 2006 qui est supérieur à la moyenne nationale ;

▪ à l'impact négatif de certaines interventions étatiques et aux actions menées par Toulon Habitat Méditerranée à savoir, l'opposition par l'Etat à une opération de renouvellement urbain pour les copropriétés de la Grande Plaine et de Pontcarral pour un motif tiré du mode de financement, à la hausse de 5 points du taux de la taxe sur la valeur ajoutée pour la construction des logements sociaux qui a en conséquence pénalisé la production de logements sociaux, à la baisse du montant des allocations pour le logement qui a conduit à une perte de recette d'environ 3,5 millions d'euros à la suite de la baisse des loyers par les organismes d'habitat pour le loyer modéré et aux conséquences de la fusion obligatoire des offices publics de l'habitat seynois et toulonnais ;

▪ à l'absence de prise en compte des mécanismes mis en œuvre dans le plan local d'urbanisme pour favoriser la production de logements sociaux, à savoir une obligation de mixité sociale à hauteur de 30 % dans les zones U et AU, un bonus d'emprise au sol pour les programmes prévoyant au moins 50 % de surface de plancher dédiée aux logements sociaux dans les zones UC et UD et dans les secteurs de projets (Axe des gares, Les Ports et Brunet) et à la reprise à son compte par la métropole Toulon Provence Méditerranée du périmètre du droit de préemption urbain renforcé en 2012 ;

- le taux de majoration est disproportionné dès lors qu'elle a fait preuve de bonne foi en augmentant son parc de logement social de 32 % depuis 2001, en augmentant à 16,8 % son taux de logements sociaux par rapport aux résidences principales, taux supérieur aux taux national, régional et départemental et l'objectif qualitatif fixé à 30 % a été atteint avec un taux de prêt locatif aidé d'intégration de 46 %.

Par un mémoire en défense, enregistré le 26 octobre 2022, le préfet du Var conclut au rejet de la requête.

Il fait valoir qu'aucun des moyens soulevés n'est fondé.

Une ordonnance de clôture d'instruction a été prise le 21 février 2023 pour un effet au 18 avril 2023 à 12 heures.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- le code de la construction et de l'habitation ;
- le code des relations entre le public et l'administration ;
- le plan local d'urbanisme de la commune de Toulon ;
- 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 du 25 février 2025 :

- le rapport de Mme Le Gars ;
- les conclusions de M. Bailleux, rapporteur public ;
- et les observations de Me Parisi représentant la commune de Toulon.

Considérant ce qui suit :

Sur le cadre juridique applicable au litige :

1. Aux termes de l'article L. 302-9-1 du code de la construction et de l'habitation : *« 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 à l'échelle communale 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 à 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. Le taux de majoration du prélèvement ne peut être inférieur au rapport entre le nombre de logements sociaux non réalisés et l'objectif total de logements mentionné au I de l'article L. 302-8. Le prélèvement majoré ne peut être supérieur à cinq fois le prélèvement mentionné à l'article L. 302-7. Le prélèvement majoré ne peut excéder 5 % du montant des dépenses réelles de fonctionnement de la commune figurant dans le compte administratif établi au titre du pénultième exercice. (...) / La majoration du prélèvement est versée au fonds national mentionné à l'article L. 435-1. L'arrêté du représentant de l'Etat dans le département peut faire l'objet d'un recours de pleine juridiction. (...) »*. En outre, selon les dispositions de l'article L. 211-2 du code des relations entre le public et l'administration : *« 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 : 1° Restreignent l'exercice des libertés publiques ou, de manière générale, constituent une mesure de police ; 2° Infligent une sanction ; (...) »*. Enfin, la décision par laquelle le préfet fixe le taux de majoration a le caractère d'une sanction et doit, par suite, être motivée.

2. Il résulte de ces dispositions que, lorsqu'une commune n'a pas respecté son objectif triennal de réalisation de logements sociaux, il appartient au préfet, après avoir recueilli les observations et les avis prévus à l'article L. 302-9-1 précité, 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 du même code, en en fixant alors le montant dans la limite des plafonds fixés par l'article L. 302-9-1 précité.

Sur les conclusions à fin d'annulation :

En ce qui concerne la légalité externe :

3. En premier lieu, la décision attaquée du 24 décembre 2020 vise la procédure contradictoire engagée par le courrier du préfet du Var du 12 juin 2020, l'avis de la commission nationale réunie le 17 novembre 2020 et l'avis du comité régional de l'habitat et de l'hébergement en date du 16 décembre 2020. En outre, l'arrêté en litige rappelle l'objectif de création de 2 266 logements locatifs sociaux fixé à la commune de Toulon pour la période triennale de 2017 à 2019 en application des dispositions de l'article L. 302-8 du code de la construction et de l'habitation et indique que le bilan communal s'élève à 465 logements locatifs sociaux pour cette même période, soit 20,52 % de l'objectif fixé. Enfin, l'arrêté attaqué indique que les arguments avancés par la commune de Toulon, notamment ceux évoqués lors de la commission départementale tenue le 4 septembre 2020, ne suffisent pas à expliquer ni à justifier de la non-réalisation de l'objectif fixé. Ces indications ont permis à la commune de comprendre et de contester tant la mesure de carence décidée par le préfet du Var que le taux du coefficient multiplicateur retenu. L'arrêté contesté, dont la motivation n'avait pas à répondre à l'ensemble de l'argumentaire de la commune, est ainsi suffisamment motivé à l'aune des exigences de l'alinéa 2 de l'article L. 302-9-1 du code de la construction et de l'habitation.

4. En second lieu, 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.

5. Ainsi que le fait valoir le préfet du Var en défense, si la consultation du comité régional de l'habitat et de l'hébergement (CRHH) est réglementaire, cet avis n'est toutefois délivré qu'à titre consultatif et n'a pas pour objet de motiver ni de justifier une décision préfectorale, ce comité ayant une vocation régionale. En outre, il ressort de l'avis du CRHH que celui-ci a rendu un avis sur l'ensemble des projets d'arrêtés de carence se rapportant aux communes concernées, au vu d'un rapport de synthèse prévoyant une méthodologie de notation des communes en fonction des données propres à chacune. En approuvant cette méthodologie et chacun des projets d'arrêtés de carence, le comité a procédé non seulement à une analyse globale mais également à un examen individualisé de la situation des différentes communes, notamment de la commune de Toulon alors, au demeurant, qu'aucune disposition légale ou réglementaire n'impose que ce comité dispose des observations du maire avant d'émettre l'avis prévu à l'article L. 302-9-1 du code de la construction et de l'habitation sur la procédure de constat de carence engagée à l'encontre d'une commune. Enfin, l'instruction du 23 juin 2020, signée par la ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales et le ministre chargé de la ville et du logement, placé auprès de la ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales, qui ne sont pas titulaires du pouvoir réglementaire, se borne à donner aux services

préfectoraux des précisions sur la manière dont doit être conduite l'instruction des dossiers des communes susceptibles d'être carencées. Elle ne comporte ni règle, ni ligne directrice dont les communes pourraient se prévaloir à l'encontre des arrêtés prononçant leur carence. En tout état de cause, le préfet du Var a pu tenir compte de l'avis du CRHH dès lors que le compte-rendu de la réunion du CRHH a été rédigé le 22 décembre 2020, soit deux jours avant l'arrêté de carence attaqué et, qu'au surplus, le préfet du Var était représenté à l'occasion de la réunion tenue le 16 décembre précédent, conformément à l'article R. 362-3 du code de la construction et de l'habitation. Par suite, le moyen tiré du vice de procédure en l'absence de saisine régulière du comité régional de l'habitat et de l'hébergement doit être écarté.

En ce qui concerne la légalité interne :

6. En premier lieu, il résulte du courrier du 12 juin 2020, adressé par le préfet au maire de la commune de Toulon, que cette dernière a été invitée à présenter ses « *observations sur le bilan [de la période 2017- 2019] joint en annexe ainsi que tout élément permettant de justifier la non atteinte de cet objectif* » et sur « *l'ensemble des moyens que vous envisagez [qu'elle envisage] de mettre en œuvre pour rattraper votre [son] retard* ». L'arrêté attaqué vise ainsi les éléments avancés par la commune de Toulon lors de la commission du 4 septembre 2020. En outre, l'évaluation de la commune ayant conduit au prononcé de sa carence et à la détermination du quantum de la sanction repose sur la prise en compte de trois critères, notés respectivement sur 4, 2 et 4, correspondant respectivement au taux d'atteinte quantitatif des objectifs, à l'atteinte des objectifs qualitatifs relatifs à la proportion des logements sociaux financés par des prêts locatifs aidés d'intégration (PLAI) et par des prêts locatifs sociaux (PLS) et, enfin, à un critère purement qualitatif qui vise notamment à tenir compte des difficultés rencontrées par la commune. Les communes se voyant attribuer une note inférieure à 6 sur 10 ont été déclarées carencées, et celles recevant une note comprise entre 2 et 3 se sont vues infliger un taux de majoration égal à 100 %. Dans ces conditions, la circonstance que l'arrêté lui-même ne fait pas état des difficultés rencontrées par la commune n'est pas de nature à établir que le préfet aurait omis de tenir compte des difficultés rencontrées par celle-ci ni, ainsi, qu'il aurait commis une erreur de droit.

7. En second lieu, 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.

8. Pour prononcer la carence de la commune de Toulon sur la période de 2017 à 2019, le préfet du Var a, d'une part, constaté que la commune a réalisé 20,52 % de l'objectif quantitatif triennal fixé et, d'autre part, considéré que les éléments allégués par la commune intéressée, y compris à l'occasion de la commission départementale, ne sont pas de nature à justifier le non-respect de ces objectifs triennaux.

S'agissant de la prise en compte des logements militaires :

9. Tout d'abord, s'agissant du nombre de logements locatifs sociaux réalisés sur la période en litige, s'il résulte de l'instruction que les 689 logements militaires sont soumis dans leur attribution à des conditions maximales de ressources à l'instar des logements sociaux, il est toutefois constant et il résulte des termes mêmes de la requête que ces logements ne sont pas conventionnés au sens du 2° du IV de l'article L. 302-5 du code de la construction et de l'habitation.

Dès lors, les 689 logements militaires en litige ne peuvent être comptabilisés au titre des logements locatifs sociaux en application du dispositif prévu à l'article L. 302-9-1 du même code.

S'agissant du caractère irréalisable de l'objectif :

10. Les objectifs assignés à la commune de Toulon en matière de réalisation de logements sociaux ne résultent pas de l'arrêté en litige mais d'un arrêté antérieur du préfet du Var dont l'exception d'illégalité n'est, en tout état de cause, pas invoquée. Par suite, le moyen tiré du caractère inatteignable de ces objectifs doit être écarté.

S'agissant des difficultés rencontrées :

11. La commune de Toulon allègue être affectée d'une situation toute particulière eu égard à sa morphologie en longueur sur une bande de 2,2 kilomètres de large, en étau entre le littoral et le mont Faron, à l'importance des activités de défense mobilisant 402 hectares de son territoire et à sa topographie accidentée par les risques naturels d'inondation, de mouvement de terrain, d'éboulement et de chute de pierres. La requérante soutient également être la commune la plus verte des quarante plus grandes villes de France compte-tenu de l'étendue de ses boisements. Ainsi, il est constant, que l'ensemble de ces contraintes, zones naturelles, zones de défense et zones à risques, rendent inconstructible 41 % de son territoire communal. Il s'ensuit et n'est pas contesté que 58,7 % du territoire est classé en zone urbaine constructible, soit environ 2 515 hectares, dont seulement 6,9 % sont vierges de construction. Cependant, l'intéressée ne peut se prévaloir de cette circonstance dès lors que les logements locatifs sociaux concernent les opérations de construction et de renouvellement urbain. En outre, s'il est constant que le coût du foncier en région Provence-Alpes-Côte d'Azur est le deuxième plus élevé à l'échelle nationale, derrière la région Île-de-France, la requérante n'établit cependant pas l'importance du coût du foncier sur son territoire ni n'apporte d'élément de nature à établir que ce coût la mettrait, compte-tenu de ses moyens budgétaires, dans l'incapacité d'acquérir les terrains nécessaires à la réalisation de logements sociaux. Par ailleurs, si la commune de Toulon allègue de l'impact, notamment financier, négatif de mesures étatiques consistant en la hausse de la taxe de la valeur ajoutée pour la construction de logements sociaux en 2018, la baisse du montant des allocations personnalisées pour le logement générant une perte de recette pour l'office public Toulon Habitat Méditerranée et l'obligation légale de fusion des offices publics implantés dans le périmètre du même établissement public de coopération intercommunale à la suite de la loi du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique, l'impact financier négatif de ces mesures d'envergure nationale n'est cependant pas établi et, au demeurant, ces dernières ne permettent pas de caractériser une situation propre à la commune de Toulon. Enfin, la commune requérante soutient avoir mis en œuvre dans son plan local d'urbanisme divers outils afin d'inciter et d'obliger à la création de logements locatifs sociaux et de maîtriser le foncier disponible. Cependant, ainsi que le fait valoir le préfet du Var en défense, le seuil de 3 000 mètres carrés de surface de plancher déclenchant l'obligation de 30 % de mixité sociale en zone urbaine ne concerne que les opérations de plus de quarante-cinq logements, le bonus de constructibilité en zones UC et UD à partir de 50 % de logements sociaux et le taux de 20 % de logements sociaux dans les secteurs de projets (Axe des gares, Les Ports, Brunet) sont insuffisants eu égard aux ambitions de l'objectif triennal de 2 266 logements sociaux. En outre, si la requérante soutient que la mise en œuvre de certaines mesures telles que le changement des orientations du projet d'aménagement et de développement durable, l'ouverture à l'urbanisation de certaines zones ou la définition d'orientation d'aménagement et de programmation nécessitent une procédure longue de révision du plan local d'urbanisme, elle n'allègue cependant pas avoir engagé ni même envisagé une telle révision et ne justifie, dès lors, pas avoir mis en place dans son plan local d'urbanisme l'ensemble des instruments mobilisables en vue d'accroître le foncier disponible pour la construction de logement sociaux. Dans ces conditions, si l'objectif de 2 266 logements locatifs sociaux paraît particulièrement

ambitieux eut égard au nombre total de logements autorisés sur la période considérée, à savoir 2 081, il ne résulte toutefois pas de l'instruction que les mesures mises en œuvre sont suffisantes ni que la commune de Toulon est affectée d'une situation particulière au point de justifier de l'impossibilité d'accomplir cet objectif ni de la réalisation de seulement 465 logements sociaux sur la période considérée.

12. Il suit de là que, compte-tenu de l'importance de l'écart entre les objectifs et les réalisations constatées au cours de la période triennale 2017-2019, et de la nature des difficultés prétendument rencontrées par la commune sur cette période, c'est sans méconnaître les dispositions précitées de l'article L. 302-9-1 du code de la construction et de l'habitation, ni commettre d'erreur d'appréciation que le préfet du Var, qui a procédé à un examen individualisé de la situation de la commune de Toulon, a pu constater sa carence par son arrêté en litige du 24 décembre 2020. Ces moyens doivent, par conséquent, être écartés.

S'agissant du caractère proportionné de la sanction :

13. Il résulte des dispositions de l'article L. 302-9-1 du code de la construction et de l'habitation précitées que le taux de majoration infligé à la commune de Toulon ne pouvait être inférieur à 79,5 % ni supérieur à 400 %.

14. Certes, si la commune ne peut se prévaloir des logements locatifs sociaux réalisés antérieurement à la période triennale en litige, il est toutefois constant que la commune de Toulon a fait l'objet d'un renouvellement urbain important en augmentant son parc de logement social de 32 % depuis 2001 portant son taux de logements sociaux par rapport aux résidences principales à 16,8 %, soit un taux supérieur aux taux national, régional et départemental. En outre, l'intéressée soutient que les objectifs qualitatifs fixés à 30 % ont été atteints et dépassés avec un taux de prêt locatif aidé d'intégration de 46 %. Néanmoins, il résulte de l'instruction que le taux de 100 % a été déterminé suivant une méthode élaborée par la direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur, en relation avec les préfets de département, et consistant en un tableau d'équivalence entre la note obtenue et le taux de majoration. Selon ce guide, et afin d'harmoniser au niveau régional les taux fixés, une note entre 2 et 3 correspond à un taux de majoration de 100 %. La commune de Toulon, qui se borne à alléguer que cette grille ne devait pas être utilisée, ne démontre pas que sa note de 2,64 sur 10 obtenue serait erronée. Enfin, si la requérante allègue que le montant de la pénalité versée au titre de l'année 2021, s'élevant à 2 655 025,90 euros, grève lourdement les finances communales elle n'établit cependant ni même n'allègue que le prélèvement excède 5 % du montant des dépenses réelles de fonctionnement de la commune au titre du pénultième exercice conformément aux dispositions de l'article L. 302-9-1 du code de la construction et de l'habitation précitées. Ainsi, compte tenu de l'écart considérable entre l'objectif quantitatif assigné à la commune et les réalisations, en l'absence d'éléments permettant d'attester de l'existence de difficultés notables, et eu égard aux motifs exposés aux points 11 et 12 du présent jugement, la sanction prononcée n'apparaît pas disproportionnée.

15. Il résulte de l'ensemble de ce qui précède que la requérante n'est pas fondée à demander l'annulation de l'arrêté attaqué du préfet du Var en date du 24 décembre 2020 prononçant la carence de la commune de Toulon au titre de la période 2017-2019 sur le fondement de l'article L. 302-9-1 du code de la construction et de l'habitation et fixant le taux de majoration, ensemble de la décision rejetant implicitement le recours gracieux formé le 26 janvier 2021.

Sur les frais d'instance :

15. Il n'y a pas lieu, en application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative, de mettre à la charge de l'Etat la somme que la commune de Toulon, partie perdante, demande au titre des frais d'instance.

DECIDE

Article 1^{er} : La requête de la commune de Toulon est rejetée.

Article 2 : Le présent jugement sera notifié à la commune de Toulon et à la ministre chargée du logement.

Copie en sera adressée au préfet du Var.

Délibéré après l'audience du 25 février 2025, à laquelle siégeaient :

M. Privat, président,
Mme Chaumont, première conseillère,
Mme Le Gars, conseillère.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 25 avril 2025.

La rapporteure,

Signé :

H. LE GARS

Le président,

Signé :

J.-M. PRIVAT

La greffière,

Signé :

G. RICCI

La République mande et ordonne à la ministre chargée du logement en ce qui la concerne et 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.

Pour expédition conforme,
Pour la greffière en chef,
Et par délégation,
La greffière.