

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF  
DE MELUN**

N°1805639, 1810456

---

COMMUNE D'IVRY-SUR-SEINE

---

Mme Sophie Tiennot  
Rapporteure

---

Mme Edwige Vergnaud  
Rapporteure publique

---

Audience du 19 juin 2020  
Lecture du 17 juillet 2020

---

135-02-04  
C+

**RÉPUBLIQUE FRANÇAISE**

**AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS**

Le tribunal administratif de Melun

(2<sup>ème</sup> chambre)

Vu la procédure suivante :

1°) Par une requête n° 1805639 et un mémoire, enregistrés le 6 juillet 2018 et le 21 février 2020, la commune d'Ivry-sur-Seine, représentée par Me Ramel, demande au tribunal :

1°) d'annuler la décision du 15 juin 2018 par laquelle le préfet du Val-de-Marne a refusé de lui appliquer le critère de modulation « construction de logements » dans le cadre du dispositif de contractualisation prévu par l'article 29 de la loi du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022 ;

2°) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 3 000 euros en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

La commune d'Ivry-sur-Seine soutient que :

- la décision attaquée est insuffisamment motivée ;
- elle méconnaît les dispositions de l'article 29 de la loi du 22 janvier 2018 dès lors qu'elle est éligible au critère de modulation « construction de logements », le préfet du Val-de-Marne ayant commis une erreur dans le calcul du nombre de logements autorisés pour l'année 2016, en ne prenant pas en compte le permis de construire de 144 logements délivré à l'association Emmaüs solidarité en vue de réaliser un centre d'hébergement d'urgence.

Par un mémoire en défense, enregistré le 13 décembre 2019, le préfet du Val-de-Marne conclut au rejet de la requête.

Il soutient que :

- la requête est irrecevable dès lors qu'elle dirigée contre un acte préparatoire ne faisant pas grief ;
- aucun des moyens de la requête n'est fondé.

II°) Par une requête n° 1810456 et un mémoire, enregistrés le 14 décembre 2018 et le 21 février 2020, la commune d'Ivry-sur-Seine, représentée par Me Ramel, demande au tribunal :

1°) d'annuler l'arrêté du 10 octobre 2018 par lequel le préfet du Val-de-Marne lui a notifié le niveau maximal annuel des dépenses réelles de fonctionnement pour la période de 2018 à 2020 en application de l'article 29 de la loi du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022 ;

2°) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 3 000 euros en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

La commune d'Ivry-sur-Seine soutient que :

- la décision a été adoptée au terme d'une procédure irrégulière dès lors qu'elle n'a pas été précédée d'un dialogue entre la commune et le préfet, en méconnaissance des dispositions du I de l'article 29 de la loi du 22 janvier 2018 ;
- elle méconnaît les dispositions de l'article 29 de la loi du 22 janvier 2018 dès lors qu'elle est éligible au critère de modulation « construction de logements », le préfet du Val-de-Marne ayant commis une erreur dans le calcul du nombre de logements autorisés pour l'année 2016, en ne prenant pas en compte le permis de construire de 144 logements délivré à l'association Emmaüs solidarité en vue réaliser un centre d'hébergement d'urgence.

Par un mémoire en défense, enregistré le 13 décembre 2019, le préfet du Val-de-Marne conclut au rejet de la requête.

Il soutient qu'aucun des moyens de la requête n'est fondé.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- le code général des collectivités territoriales ;
- le code des relations entre le public et l'administration ;
- le code de l'urbanisme ;
- la loi n° 2018-32 du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022,
- 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 Tiennot ;
- les conclusions de Mme Vergnaud, rapporteure publique,
- et les observations de Me Flocco représentant la commune d'Ivry-sur-Seine.

Considérant ce qui suit :

1. Les requêtes susvisées n° 1805639 et n° 1810456, présentées par la commune d'Ivry-sur-Seine, présentent à juger des questions semblables et ont fait l'objet d'une instruction commune. Il y a lieu de les joindre pour statuer par un seul jugement.

2. En février 2018, la commune d'Ivry-sur-Seine et le préfet du Val-de-Marne ont engagé une procédure de conclusion du contrat fixant l'objectif d'évolution des dépenses réelles de fonctionnement de la commune sur le fondement des dispositions de l'article 29 de la loi du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022. Par un courrier du 15 juin 2018, dont la commune d'Ivry-sur-Seine demande l'annulation dans l'instance n° 1805639, le préfet du Val-de-Marne a indiqué à celle-ci qu'elle ne pourrait pas bénéficier de la modulation à la hausse de l'objectif d'évolution de ses dépenses réelles de fonctionnement en raison du critère « construction de logements » prévu aux dispositions 1° du B du IV de l'article 29 de cette loi. Puis, en l'absence d'accord intervenu entre le préfet du Val-de-Marne et la commune d'Ivry-sur-Seine avant le 30 juin 2018, par un arrêté du 10 octobre 2018 dont elle demande l'annulation dans l'instance n° 1810456, le préfet a notifié à la commune le niveau maximal annuel des dépenses réelles de fonctionnement qui lui est applicable de 2018 à 2020, qu'il a fixé à 1,2%.

Sur les conclusions à fin d'annulation :

3. Aux termes de l'article 13 de la loi du 22 janvier 2018 : « I. - Les collectivités territoriales contribuent à l'effort de réduction du déficit public et de maîtrise de la dépense publique, selon des modalités à l'élaboration desquelles elles sont associées. / II. - A l'occasion du débat sur les orientations budgétaires, chaque collectivité territoriale ou groupement de collectivités territoriales présente ses objectifs concernant : / 1° L'évolution des dépenses réelles de fonctionnement, exprimées en valeur, en comptabilité générale de la section de fonctionnement ; (...) / III. - L'objectif national d'évolution des dépenses réelles de fonctionnement des collectivités territoriales et de leurs groupements à fiscalité propre correspond à un taux de croissance annuel de 1,2 % appliqué à une base de dépenses réelles de fonctionnement en 2017, en valeur et à périmètre constant. » et aux termes de l'article 29 de la même loi : « I. - Des contrats conclus à l'issue d'un dialogue entre le représentant de l'Etat et (...) les communes (...) dont les dépenses réelles de fonctionnement constatées dans le compte de gestion du budget principal au titre de l'année 2016 sont supérieures à 60 millions d'euros (...) ont pour objet de consolider leur capacité d'autofinancement et d'organiser leur contribution à la réduction des dépenses publiques et du déficit public.(...) / A cette fin, les contrats déterminent sur le périmètre du budget principal de la collectivité ou de l'établissement : / 1° Un objectif d'évolution des dépenses réelles de fonctionnement ; (...) / II. - Le contrat prévu au I est conclu pour une durée de trois ans, au plus tard à la fin du premier semestre 2018, pour les exercices 2018, 2019 et 2020. Il est signé par le représentant de l'Etat et par le maire ou le président de l'exécutif local, après approbation de l'organe délibérant de la collectivité territoriale ou de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre. (...) / IV. - Sur la base

*du taux national fixé au III de l'article 13, le contrat fixe le niveau maximal annuel des dépenses réelles de fonctionnement auquel la collectivité territoriale ou l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre s'engage chaque année. (...) / B. - Le taux de croissance annuel peut être modulé à la hausse en tenant compte des trois critères suivants, dans la limite maximale de 0,15 point pour chacun des 1° à 3° du présent B, appliqué à la base 2017 : / 1° (...) la moyenne annuelle de logements autorisés ayant fait l'objet d'un permis de construire ou d'une déclaration préalable en application du chapitre Ier du titre II du livre IV du code de l'urbanisme, entre 2014 et 2016, dépasse 2,5 % du nombre total de logements au 1er janvier 2014. Le nombre total de logements est celui défini par le décret pris pour l'application de l'article L. 2334-17 du code général des collectivités territoriales ; / (...) VI. - Pour les collectivités territoriales et établissements de coopération intercommunale à fiscalité propre entrant dans le champ des deux premiers alinéas du I du présent article et n'ayant pas signé de contrat dans les conditions prévues au même I, le représentant de l'Etat leur notifie un niveau maximal annuel des dépenses réelles de fonctionnement qui évolue comme l'indice mentionné au III de l'article 13, après application des conditions prévues au IV du présent article. ».*

En ce qui concerne les conclusions à fin d'annulation de la décision du 15 juin 2018 :

4. Il ressort des pièces du dossier que le préfet du Val-de-Marne a adressé au maire de la commune d'Ivry-sur-Seine, le 22 février 2018, un courrier ayant pour objet d'engager une procédure en vue de la conclusion du contrat portant sur l'objectif d'évolution des dépenses réelles de fonctionnement de la commune prévu par les dispositions précitées de l'article 29 de la loi du 22 janvier 2018, qu'une réunion technique s'est tenue le 5 avril 2018, à l'issue de laquelle un projet de contrat a été discuté et que, par un courrier du 29 mai 2018, le maire de la commune d'Ivry-sur-Seine a saisi le préfet d'observations préalables à la conclusion du contrat et relatives notamment aux modalités et à l'éligibilité de la commune au critère de modulation relatif à la construction de logements. En outre, à la suite d'une entrevue, un courrier du 12 juin 2018 a été adressé par le maire de la commune d'Ivry-sur-Seine au préfet du Val-de-Marne, recensant l'intégralité des permis de construire délivrés par la commune pour l'année 2016. Dans ce contexte, le courrier attaqué, adressé par le préfet du Val-de-Marne au maire de la commune d'Ivry-sur-Seine le 15 juin 2018, se borne à répondre aux interrogations préalablement formulées par la commune d'Ivry-sur-Seine s'agissant du calcul du nombre de logements pris en compte pour le critère de modulation et à indiquer que, « dans le cas où nous signerions un contrat, un taux de croissance de 1,2% » pourrait être envisagé. Enfin, il est constant qu'en l'absence de signature d'un contrat, le taux d'évolution des dépenses réelles de fonctionnement a été arrêté par le préfet par une décision du 10 octobre 2018, précisant que la commune n'est pas éligible au critère de modulation relatif à la construction de logements. Il s'ensuit que le courrier du 15 juin 2018, qui est intervenu dans le cadre du dialogue préalable à la contractualisation prévue par les dispositions de l'article 29 de la loi du 22 janvier 2018, n'emporte par lui-même aucun effet juridique, de telle sorte qu'il ne peut être regardé comme une décision faisant grief susceptible d'être contestée dans le cadre d'un recours pour excès de pouvoir. La fin de non-recevoir opposée par le préfet du Val-de-Marne et tirée du caractère non décisoire de l'acte attaqué doit, dès lors, être accueillie.

5. Il résulte de ce qui précède que les conclusions à fin d'annulation du courrier du 15 juin 2018 doivent être rejetées comme irrecevables.

En ce qui concerne les conclusions à fin d'annulation de l'arrêté du 10 octobre 2018 :

6. D'une part, aux termes de l'article R. 2334-5 du code général des collectivités territoriales, pris pour l'application de l'article L. 2334-17 du même code : « *Le nombre total de logements utilisés pour le calcul des rapports mentionnés aux 2° et 3° de l'article L. 2334-17 est égal au nombre d'articles du rôle général de taxe d'habitation, à l'exclusion des dépendances bâties non rattachées, l'année précédant l'exercice au cours duquel est répartie la dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale.* ».

7. D'autre part, aux termes de l'article L. 421-1 du code de l'urbanisme : « *Les constructions, même ne comportant pas de fondations, doivent être précédées de la délivrance d'un permis de construire. (...)* ». Aux termes de l'article L. 421-4 du même code : « *Un décret en Conseil d'Etat arrête la liste des constructions, aménagements, installations et travaux qui, en raison de leurs dimensions, de leur nature ou de leur localisation, ne justifient pas l'exigence d'un permis et font l'objet d'une déclaration préalable.* », et aux termes de l'article L. 433-1 de ce code : « *Une construction n'entrant pas dans le champ d'application de l'article L. 421-5 et ne satisfaisant pas aux exigences fixées par l'article L. 421-6 peut exceptionnellement être autorisée à titre précaire dans les conditions fixées par le présent chapitre. Dans ce cas, le permis de construire est soumis à l'ensemble des conditions prévues par les chapitres II à IV du titre II du présent livre.* ».

8. Il résulte des dispositions combinées de l'article 29 de la loi du 22 janvier 2018, de l'article L. 433-1 du code de l'urbanisme et de l'article R. 2334-5 du code général des collectivités territoriales que les logements au sens du 1° du B du IV de l'article 29 précité, pris en compte pour la détermination de l'éligibilité d'une collectivité au critère de modulation « construction de logements », doivent s'entendre comme les logements ayant fait l'objet d'un permis de construire ou d'une déclaration préalable en application du chapitre Ier du titre II du livre IV du code de l'urbanisme entre 2014 et 2016, y compris les logements ayant fait l'objet d'un permis de construire délivré à titre précaire sur le fondement des dispositions de l'article L. 433-1 du code de l'urbanisme, et ayant vocation être inscrits au rôle de la taxe d'habitation.

9. Il ressort de l'arrêté du 10 octobre 2018 attaqué que le préfet du Val-de-Marne a notifié à la commune d'Ivry-sur-Seine un niveau maximal annuel de dépenses réelles de fonctionnement pour les années 2018 à 2020 sur le fondement d'une évolution de 1,2% en refusant de moduler ce taux à la hausse en raison du nombre de logements autorisés entre 2014 et 2016, au motif que la moyenne des logements autorisés pour cette période ne dépasse pas 2,5% du nombre total de logements sur la commune au 1er janvier 2014. Il est constant que le nombre de logements situés sur le territoire de la commune d'Ivry-sur-Seine au 1er janvier 2014 est de 26 269, que 927 logements ont été autorisés en 2014 et que 590 logements ont été autorisés en 2015. Toutefois, il ressort des pièces du dossier que le préfet a évalué à 410 le nombre de logements autorisés en 2016, sans prendre en compte les 144 logements autorisés par le permis de construire délivré à l'association Emmaüs solidarité pour la construction d'un centre d'hébergement, alors que ces logements ont fait l'objet d'un permis de construire, délivré le 10 novembre 2016 sur le fondement de l'article L. 433-1 du code de l'urbanisme, et qu'ils ont vocation à être inscrits au rôle de la taxe d'habitation de la commune. Si, le préfet du Val-de-Marne fait valoir qu'il a pris en compte les chiffres issus du traitement automatisé de données SITADEL, il ne résulte d'aucune disposition législative ou réglementaire que les données relatives au nombre de logements autorisés au titre d'une année et nécessaires à la détermination du critère de modulation litigieux sont exclusivement celles issues de ce traitement automatisé de données, de telle sorte que le préfet devait prendre en compte également l'ensemble des éléments portés sa connaissance lui permettant de déterminer le nombre de logements ayant été autorisés

au titre de l'année en cause. Il s'ensuit que le nombre de logements autorisés au titre de l'année 2016 est de 554 et qu'ainsi, dès lors que la moyenne annuelle de logements autorisés entre 2014 et 2016 représente 2,59% du nombre total de logements au 1er janvier 2014, la décision attaquée, prise au motif que la commune d'Ivry-sur-Seine n'était pas éligible au facteur de modulation relative à la construction de logement, méconnaît les dispositions de l'article 29 précité de la loi du 22 janvier 2018.

10. Il résulte de ce qui précède, sans qu'il soit besoin d'examiner les autres moyens de la requête, que l'arrêté du 10 octobre 2018 par lequel le préfet du Val-de-Marne a notifié à la commune d'Ivry-sur-Seine le niveau maximal annuel des dépenses réelles de fonctionnement qui lui est applicable de 2018 à 2020 doit être annulé.

Sur les frais liés au litige :

11. Il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de l'Etat la somme de 1 500 euros au titre des frais exposés par la commune d'Ivry-sur-Seine et non compris dans les dépens.

D E C I D E :

Article 1<sup>er</sup> : L'arrêté du 10 octobre 2018 par lequel le préfet du Val-de-Marne a notifié à la commune d'Ivry-sur-Seine le niveau maximal annuel des dépenses réelles de fonctionnement qui lui est applicable de 2018 à 2020 est annulé.

Article 2 : L'Etat versera à la commune d'Ivry-sur-Seine la somme de 1 500 euros sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 3 : La requête n° 1805639 est rejetée.

Article 4 : Le présent jugement sera notifié à la commune d'Ivry-sur-Seine et au préfet du Val-de-Marne.

Délibéré après l'audience du 19 juin 2020, à laquelle siégeaient :

Mme Bruston, présidente,  
Mme Leboeuf, première conseillère,  
Mme Tiennot, conseillère,

Lu en audience publique le 17 juillet 2020.

La rapporteure,

La présidente,

S. TIENNOT

S. BRUSTON

La greffière,

C. KIFFER

La République mande et ordonne à la ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales 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,  
La greffière,