

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE VERSAILLES**

cd

N° 2105755

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Commune de L'ÉTANG-LA-VILLE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Mme Florence Lutz
Rapporteuse

Le tribunal administratif de Versailles

Mme Anne Winkopp-Toch
Rapporteuse publique

(1^{ère} Chambre)

Audience du 13 novembre 2023
Décision du 27 novembre 2023

Vu la procédure suivante :

Par une requête et deux mémoires enregistrés le 3 juillet 2021, le 17 mai 2023 et le 13 juillet 2023, la commune de l'Étang-la-Ville, représentée par Me Seban, demande au tribunal :

1°) d'annuler l'arrêté n°78-2020-12-24-006 en date du 28 décembre 2020 par lequel le préfet des Yvelines a prononcé la carence définie par l'article L. 302-9-1 du code de la construction et de l'habitation au titre de la période triennale 2017-2019, à titre subsidiaire, d'annuler les articles 2 à 5 de cet arrêté ;

2°) de mettre à la charge de l'Etat une somme de 3 000 euros au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- l'arrêté contesté est entaché d'un vice de procédure en raison du non-respect des formalités de composition et des modalités d'organisation de la commission nationale SRU en méconnaissance des dispositions des articles R. 133-10, R. 133-11 et R. 133-13 du code des relations du public avec l'administration ;

- il est également entaché d'un vice de procédure en raison de la méconnaissance des formalités prévues aux articles R. 362-13 à R. 362-15 du code de la construction et de l'habitation concernant la saisine du comité régional de l'habitat et de l'hébergement d'Ile-de-France ;

- il est entaché d'une erreur d'appréciation ;

- il méconnaît le principe d'égalité ;

- le taux de majoration présente un caractère disproportionné.

Par deux mémoires en défense enregistrés le 27 octobre 2022 et le 29 juin 2023, le préfet des Yvelines conclut au rejet de la requête.

Il fait valoir que les moyens présentés à l'appui de la requête ne sont pas fondés.

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 Lutz,
- et les conclusions de Mme Winkopp-Toch, rapporteure publique.

Considérant ce qui suit :

1. Par un arrêté du 28 décembre 2020, le préfet des Yvelines, après avoir constaté le non-respect par la commune de l'Étang-la-Ville de ses objectifs de réalisation de logement sociaux sur la période triennale 2017-2019 a, d'une part, prononcé la carence de cette commune au titre de l'article L. 302-9-1 du code de l'habitation et de la construction et, d'autre part, fixé à 250% le taux de la majoration appliqué sur le montant du prélèvement par logement manquant pour une durée de trois ans à compter du 1^{er} janvier 2021.

2. 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.

Sur la procédure :

3. D'une part, aux termes de l'article L. 302-9-1 du code de la construction et de l'habitation, dans sa version en vigueur à la date de l'arrêté attaqué : « *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.* ». Aux termes 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 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 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. (...) 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. ».

4. Il résulte de ces dispositions que la commission nationale, dont l'avis n'est pas requis mais qui peut seulement, le cas échéant, être consultée préalablement à la mise en œuvre de la procédure de carence, est investie d'une double compétence. En application du II de cet article, elle est saisie par la commission départementale avec l'accord du maire concerné dans l'unique hypothèse où il apparaît que la commune ne pouvait, pour des raisons objectives, respecter son obligation triennale. En application du III de l'article L. 302-9-1-1 du même code, elle peut, de sa propre initiative, dans le cadre de la procédure de bilan triennal, émettre des avis et des recommandations à l'intention des préfets sur la pertinence des projets, ou d'absence de projets, d'arrêté de carence et sur la bonne prise en compte des orientations nationales définies par le ministre chargé du logement.

5. En l'espèce, en dépit d'un visa erroné de l'arrêté attaqué qui vise le II de l'article L. 302-9-1-1 du code de la construction et de l'habitation, il résulte des termes mêmes de l'avis de la commission nationale rendu le 17 novembre 2020 qu'il a été émis sur le fondement du III de l'article L. 302-9-1-1 afin, non pas d'examiner la situation propre de la commune de l'Étang-la-Ville, mais d'émettre un avis portant une appréciation globale sur le bilan de la période triennale 2017-2019 pour la région Ile-de-France. Il en résulte que l'avis de la commission nationale ne constitue donc pas une étape requise par le préfet des Yvelines dans le cadre des consultations préalables à l'émission de son arrêté de carence, et ce alors même que la commission nationale a cité, à titre d'exemple et parmi d'autres communes, celle de L'Étang-la-ville s'agissant de sa recommandation n° 4. Par suite, les vices de procédure affectant la composition, le quorum et les conditions de majorité, qui n'ont trait qu'à la seule procédure d'édiction de l'avis de la commission nationale, sont sans incidence sur la légalité de la procédure de l'arrêté de carence et doivent être écartés comme inopérants.

6. D'autre part, aux termes de l'article L. 302-13 du code de la construction et de l'habitation : « (...) le comité régional de l'habitat et de l'hébergement d'Ile-de-France (...)

chargé d'assurer la cohérence des politiques de l'habitat et de l'hébergement en Ile-de-France (...) est composé de cinq collèges comprenant, respectivement : (...) 3° des représentants de la métropole du Grand Paris (...) et des groupements de communes présents hors du périmètre de la métropole ; (...). » Aux termes de l'article R. 362-13 du même code : « (...) IV.- Le collège des membres représentant les structures intercommunales mentionné au 3° de l'article L. 302-13, est constitué par : (...) 2° Douze présidents d'établissements publics de coopération intercommunale compétents en matière de programme local de l'habitat ayant leur siège hors du périmètre de la métropole du Grand Paris, ou leurs représentants. Chacun des départements de l'Essonne, de Seine-et-Marne, du Val-d'Oise et des Yvelines est représenté au comité par au moins un président d'établissement public de coopération intercommunale ayant son siège dans le département. Les douze présidents d'établissements publics de coopération intercommunale mentionnés à l'alinéa précédent sont élus par une assemblée spéciale composée de l'ensemble des présidents d'établissements publics de coopération intercommunale compétents en matière de programme local de l'habitat et ayant leur siège hors du périmètre de la métropole du Grand Paris. (...) L'élection peut avoir lieu sans condition de quorum. (...) Par dérogation aux neuf alinéas précédents, le préfet de la région d'Ile-de-France peut décider que l'élection des douze présidents d'établissements publics de coopération intercommunale (...) aura lieu par voie électronique. Le scrutin ne peut être déclaré valable que si un quart au moins des membres du collège électoral a participé au scrutin en exprimant son vote par voie électronique. (...) Les résultats sont proclamés, affichés et publiés par le préfet de la région d'Ile-de-France. Ils peuvent être contestés devant le tribunal administratif, dans les dix jours qui suivent leur proclamation, par tout électeur, par tout candidat et par le préfet. (...) ».

7. Les moyens tirés de ce qu'il ne serait pas démontré que le comité régional de l'habitat et de l'hébergement prévu à l'article L. 302-13 du code de la construction et de l'habitation serait régulièrement composé et que l'élection des douze présidents d'établissements publics de coopération intercommunale n'aurait pas respecté les règles de quorum et de majorité prévues à l'article R. 302-13 du même code sont soulevés de façon purement hypothétique et ne sont ainsi assortis d'aucun commencement de justification. Ils peuvent ainsi être écartés comme non assortis des précisions permettant d'en apprécier le bien-fondé.

8. En tout état de cause, il résulte de l'instruction qu'un procès-verbal de l'élection portant renouvellement des représentants des présidents d'établissements publics de coopération intercommunale au collège 3 du comité régional de l'habitat et de l'hébergement a été établi par la directrice régionale et interdépartementale de l'hébergement et du logement (DRIHL) d'Ile-de-France. Ce document, qui fait foi jusqu'à preuve du contraire non rapportée en l'espèce par la commune de l'Étang-la-Ville, indique qu'un vote électronique a été organisé entre le 3 décembre 2020 à 10 heures et le 4 décembre 2020 à minuit et mentionne les noms des douze présidents d'établissements publics de coopération intercommunale hors la métropole du Grand Paris, élus pour représenter les structures intercommunales au sein du collège 3 du comité régional de l'habitat et de l'hébergement d'Ile-de-France. Le préfet produit en outre un courriel de la DRIHL d'Ile-de-France daté du 7 décembre 2020 informant l'ensemble des présidents d'établissements publics de coopération intercommunale hors la métropole du Grand Paris que le quorum avait été atteint lors du scrutin et que les douze présidents élus l'avaient été à la majorité des voix exprimées. Par suite, alors qu'au demeurant le délai de dix jours était ouvert pour introduire une protestation contre le déroulement du scrutin prévu à l'article R. 362-13 du code de la construction et de l'habitation, la commune de l'Étang-la-Ville n'est pas fondée à soutenir que la composition du comité régional de l'habitat et le scrutin qui a conduit à l'élection des douze présidents d'établissements publics de coopération intercommunale y siégeant seraient entachés de vices de procédure. Le moyen doit donc être écarté.

Sur le bien-fondé de l'arrêté contesté :

En ce qui concerne l'erreur d'appréciation :

9. Pour prononcer la carence de la commune de l'Étang-la-Ville, le préfet des Yvelines s'est fondé sur la circonstance que cette dernière, tenue de réaliser 125 logements sociaux au titre de la période 2017-2019, ne fait état, dans son bilan triennal, que d'une réalisation globale de 44 logements sociaux, soit un taux de réalisation de 35 % seulement.

10. D'une part, pour contester l'appréciation portée par le préfet sur le non-respect de ses obligations, la commune de l'Étang-la-Ville fait état d'une série de difficultés de nature à justifier selon elle l'écart entre l'objectif qui lui était fixé et les réalisations concrètes dont elle peut se prévaloir. Elle insiste sur le fait que son territoire, recouvert à 65% par la forêt domaniale de Marly et des espaces verts protégés, est totalement urbanisé, hors secteurs naturels, avec un tissu très majoritairement pavillonnaire et qu'il existe peu de terrains susceptibles d'être mobilisés pour produire du logement social. Toutefois, si la forêt domaniale de Marly est source de fortes contraintes pour la commune dans la mobilisation de foncier pour la réalisation de logements sociaux, la rareté et le coût du foncier ne constituent pas, à eux seuls, des raisons objectives susceptibles de faire obstacle au respect des obligations prévues à l'article L. 302-8 du code de la construction et de l'habitation. Par ailleurs, elle soutient que l'essor de logements sociaux et l'accroissement de population sur son territoire obèrent d'ores et déjà ses finances et qu'elle doit adapter ses infrastructures, ses axes de circulation et son offre de mobilité, et se prévaut d'un plan pluriannuel d'investissement atteignant 17 millions d'euros élaboré par la municipalité précédente, reflétant l'importance des investissements nécessaires pour répondre aux besoins nouveaux générés par la hausse de la population, qu'elle compare au budget communal de fonctionnement qui s'établit entre 6 et 7 millions d'euros, ce qui ne permet pas de dégager une capacité de financement suffisante pour faire face à un accroissement de la population. Toutefois, ledit plan de financement couvre une période de huit ans, de 2020 à 2028, et il n'est pas démontré que son montant, qui s'explique principalement par la construction d'un bâtiment dévolu à un centre de loisirs et la démolition du bâtiment existant pour un coût de plus de 9 millions d'euros, serait lié à une prévision d'augmentation de la population. Enfin, si les procédures prévues par la loi pour la réalisation d'opérations d'aménagement sont particulièrement lourdes, la commune de l'Étang-la-Ville ne justifie pas qu'elle serait plus concernée que d'autres communes par cette problématique.

11. D'autre part, la commune de l'Étang-la-Ville fait valoir qu'elle s'est toujours investie activement pour permettre la construction de logements sociaux. Son plan local d'urbanisme, révisé en 2019, prévoit une obligation de construction de logements sociaux notoirement plus ambitieuse que la loi, en instaurant un secteur de mixité sociale sur la totalité du territoire communal. Elle a également mis en place cinq orientations d'aménagement et de programmation (OAP) visant à faciliter la réalisation d'opérations de constructions neuves pour produire du logement social sur son territoire, la sixième OAP proposée, au niveau de la gare de Saint-Nom-la-Bretèche – Forêt de Marly, et concernant un terrain de 7520 m² appartenant à l'ONF mais situé dans un cadre urbanisé et séparé de la forêt domaniale par la voie ferrée, ayant été écartée par un courrier du directeur départemental des territoires du 13 juin 2018 à raison des contraintes liées à la forêt domaniale notamment. Elle a signé, le 19 février 2018, une convention sur la veille foncière avec l'Etablissement public foncier d'Île-de-France (EPFIF) et, après délibération du conseil municipal du 24 novembre 2020, le protocole « Prévention Carence » du conseil départemental des Yvelines. Enfin, elle souhaite mettre en œuvre le conventionnement de logements déjà existants et était, à la date de l'arrêté contesté, en discussion avec les services de la direction départementale des territoires pour la signature d'un contrat de mixité sociale. Il

résulte toutefois de l'instruction que la commune de l'Étang-la-Ville est entrée dans le dispositif « solidarité et renouvellement urbain » dès son origine en 2002, qu'elle n'a atteint ses objectifs quantitatifs qu'à une seule reprise sur les six périodes triennales qui courent depuis l'année 2002 et que le taux de logements locatifs sociaux sur son territoire est passé faiblement de 2,2% en 2002 à 5,19% en 2019. Il est constant par ailleurs qu'elle n'a réalisé sur la période triennale en litige que 44 logements locatifs sociaux et qu'il lui manque encore 366 logements pour atteindre l'objectif de 25% de logements sociaux à l'horizon de 2025. Si la commune a développé, en fin de période 2017-2019, des outils en faveur du logement locatif social, il résulte toutefois de l'instruction qu'elle ne les a pas suffisamment mobilisés et n'a mené aucune politique foncière ambitieuse en faveur des logements sociaux locatifs, ce que révèle d'ailleurs le fait qu'elle n'a atteint qu'à peine un tiers de ses objectifs quantitatifs.

12. Enfin, si le préfet doit tenir compte, avant de pouvoir constater la carence d'une commune, notamment des projets de logements sociaux en cours de réalisation, il se prononce nécessairement, à la date où il prend sa décision, au regard de l'exécution d'obligations bornées dans le temps. S'il appartient, en principe, au juge du plein contentieux de se placer à la date à laquelle il statue pour remplir son office, il ne saurait, en l'espèce, eu égard à la nature de la mesure prise qui porte sur une période révolue, prendre en compte certains éléments de faits postérieurs à la date de la décision attaquée pour apprécier le bien-fondé du constat de carence. En l'espèce, la commune de l'Étang-la-Ville ne peut donc se prévaloir de projets de construction réalisés ou programmés sur les périodes triennales suivantes.

13. Il résulte de ce qui précède que le moyen tiré de l'erreur d'appréciation doit être écarté.

En ce qui concerne la méconnaissance du principe d'égalité :

14. Le principe d'égalité ne s'oppose pas à ce que l'autorité administrative compétente règle de façon différente des situations différentes ni à ce qu'elle déroge à l'égalité pour des raisons d'intérêt général pourvu que, dans l'un comme l'autre cas, la différence de traitement qui en résulte soit en rapport direct avec l'objet de la norme qui l'établit et ne soit pas manifestement disproportionnée au regard des motifs susceptibles de la justifier.

15. La commune de l'Étang-la-Ville soutient que le préfet des Yvelines aurait méconnu le principe d'égalité en lui infligeant une majoration financière de 250% quand les communes de Saint-Arnoult-en-Yvelines et Flins-sur-Seine ne se sont vu respectivement infliger des taux de majoration que de 20% et 100% pour des taux de réalisation de leur objectif triennal de 30% et 10%.

16. Lorsqu'il fixe le taux de majoration financière, le préfet doit tenir compte des contraintes subies par les communes, des efforts qu'elles ont déployés et de leur situation au cours des périodes triennales précédentes. Or il résulte de l'instruction que les communes de Flins-sur-Seine et de Saint-Arnoult-en-Yvelines ne sont soumises au dispositif « solidarité et renouvellement urbain » que depuis 2012 pour la première et 2013 pour la seconde quand la commune de l'Étang-la-Ville l'est depuis l'origine, en 2002, et qu'elle a ainsi disposé de près de dix années de plus pour mettre en place sa politique en faveur du logement social locatif. Dès lors que sa situation était différente de celles des deux autres collectivités qu'elle évoque dans ses écritures, la commune de l'Étang-la-Ville, qui se borne par ailleurs à comparer les taux de majoration financière et de réalisation des objectifs triennaux, n'est pas fondée à soutenir que le préfet des Yvelines, en lui infligeant un taux de majoration financière différent, aurait porté atteinte au principe d'égalité.

Sur le caractère disproportionné du taux de majoration :

17. Aux termes de l'article L. 302-9-1 du code de la construction et de l'habitation : « (...) *Par le même arrêté et en fonction des mêmes critères, [le représentant de l'Etat dans le département] 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. 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. Ce plafond est porté à 7,5 % pour les communes dont le potentiel fiscal par habitant est supérieur ou égal à 150 % du potentiel fiscal médian par habitant sur l'ensemble des communes soumises au prélèvement défini à l'article L. 302-7 au 1er janvier de l'année précédente. Les dépenses déductibles mentionnées au quatrième alinéa de l'article L. 302-7 qui n'ont pas été déduites du prélèvement viennent en déduction de la majoration du prélèvement. (...)* ».

18. Il résulte de ce qui a été dit précédemment que la commune de l'Étang-la-Ville justifie d'une contrainte naturelle particulièrement importante dès lors que la forêt domaniale de Marly occupe 65% de son territoire, qui ne peut ainsi pas être mobilisé du tout, ou au prix de procédures longues et complexes, en vue de la réalisation de logements sociaux. Par ailleurs, s'il est constant qu'elle a été carencée à cinq reprises sur les périodes triennales précédentes, elle a développé à partir de 2019 plusieurs outils de nature à faciliter l'atteinte des objectifs fixés par le préfet, avec notamment la révision de son plan local d'urbanisme et la signature du protocole « Prévention Carence » avec le conseil départemental des Yvelines. Par suite, au regard de cette contrainte et des efforts consentis par la commune, le taux de majoration de 250% appliqué par le préfet présente un caractère disproportionné, et il y a lieu de le ramener à 100%.

19. Il résulte de ce qui précède que l'arrêté contesté doit être réformé en tant qu'il fixe un taux de majoration de 250% et qu'il y a lieu de le fixer à 100%.

Sur les frais liés au litige :

20. Il y a lieu de mettre à la charge de l'Etat une somme de 1 800 euros à verser à la commune de l'Étang-la-Ville au titre des dispositions de l'article L 761-1 du code de justice administrative.

D E C I D E :

Article 1^{er} : Le taux de majoration fixé à 250% par l'article 2 de l'arrêté pris par le préfet des Yvelines le 28 décembre 2020 est ramené à 100%.

Article 2 : L'Etat versera à la commune de l'Étang-la-Ville une somme de 1 800 euros au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 3 : Le surplus des conclusions de la requête est rejeté.

Article 4 : Le présent jugement sera notifié à la commune de l'Étang-la-Ville et au ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires.

Copie en sera adressée au préfet des Yvelines.

Délibéré après l'audience du 13 novembre 2023, à laquelle siégeaient :

- Mme Sauvageot, présidente,
- Mme Lutz, première conseillère,
- Mme Degorce, première conseillère.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 27 novembre 2023.

La rapporteure,

Signé

F. Lutz

La présidente,

Signé

J. Sauvageot

La greffière,

Signé

C. Delannoy

La République mande et ordonne au ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires 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.