

## [Jurisprudence] Le degré de contrôle du juge administratif sur un arrêté préfectoral sanctionnant une commune ne respectant pas son objectif de construction de logements sociaux

Réf. : CE, 5°-6° ch. réunies, 28 octobre 2022, n° 453414, mentionné aux tables du recueil Lebon [N° Lexbase : A34858RI](#)

**N3273BZA**



par **Barbara Rivoire, Avocat associé, SENSEI Avocats**

le 17 Novembre 2022

**Mots clés** : logements sociaux - mixité sociale - carence - objectif triennal - majoration de prélèvement

Par une décision du 28 octobre 2022, le Conseil d'État a jugé que lorsqu'une commune n'a pas respecté son objectif triennal de réalisation de logements sociaux, il appartient au préfet, après avoir mis en œuvre une procédure contradictoire et recueilli les avis requis par la réglementation, d'apprécier si, compte tenu de certains critères précis qu'il rappelle dans sa décision, il y a lieu de prononcer la carence de la commune, et, dans l'affirmative, au vu des mêmes critères, s'il y a lieu de lui infliger une majoration du prélèvement annuel. Il appartient, en conséquence, 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 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.

### I. Le rappel des faits et de la procédure

Dans cette affaire, la commune d'Auvers-sur-Oise n'a que partiellement rempli ses objectifs de réalisation de logements locatifs sociaux pour la période triennale 2014-2016. En conséquence, le préfet du Val-d'Oise a, par arrêté du 19 décembre 2017, prononcé sa carence en application des articles L. 302-7 [N° Lexbase : L7768LCP](#) et L. 302-9-1 [N° Lexbase : L4881MBE](#) du Code de la construction et de l'habitation, et fixé à 300 % le taux de majoration du prélèvement à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2018 pour une durée de trois ans.

Cette commune a sollicité l'annulation de cet arrêté auprès du tribunal administratif de Cergy-Pontoise qui, par un jugement n° 1801810 du 7 janvier 2020, a rejeté sa demande. La commune a alors interjeté appel dudit jugement

devant la cour administrative d'appel de Versailles, qui a également rejeté sa requête par un arrêt n° 20VE00288 du 8 avril 2021.

C'est dans ce contexte que la commune a formé un pourvoi en cassation devant le Conseil d'État qui, par un arrêt du 28 octobre 2022 a annulé la décision de la cour administrative de Versailles et renvoyé l'affaire devant cette même juridiction.

## II. La réglementation applicable

Aux termes des dispositions combinées des article L. 302-5 **N° Lexbase : L4886MBL** et L. 302-7, alinéa 1<sup>er</sup>, du Code de la construction et de l'habitation, il est notamment effectué chaque année un **prélèvement sur les ressources fiscales** des communes d'Ile-de-France de plus de 1 500 habitants, dans lesquelles le nombre total de logements locatifs sociaux représente, au 1<sup>er</sup> janvier de l'année précédente, moins de 25 % des résidences principales.

Dans sa rédaction applicable à la période triennale 2014-2016 en litige, l'article L. 302-8 du même code **N° Lexbase : L4888MBN** prévoyait que pour atteindre ce taux de 25 % au plus tard à la fin de l'année 2025, le conseil municipal doit définir un objectif de réalisation de logements locatifs sociaux par période triennale précisant la **typologie des logements à financer**.

Enfin, aux termes de l'article L. 302-9-1, dans sa rédaction également applicable au litige, lorsque dans une commune soumise audit prélèvement, au terme de la période triennale échue, les engagements figurant dans le programme local de l'habitat (PLH) n'ont pas été tenus ou, à défaut de PLH, le nombre de logements locatifs sociaux à réaliser n'a pas été atteint, le préfet a la faculté de prononcer, par arrêté motivé, la **carence** de la commune après avoir recueilli ses observations, ainsi que l'avis du comité régional de l'habitat.

Cet article précise que l'arrêté de carence ne peut être édicté par le préfet qu'après qu'il ait tenu compte :

- de l'importance de l'écart entre les objectifs et les réalisations constatées au cours de la période triennale échue ;
- du respect de l'obligation de mettre en chantier, pour chaque période triennale, au moins 30 % de logements locatifs sociaux rapportés au nombre total de logements commencés ;
- du respect de la typologie susvisée de logements à financer ;
- des difficultés rencontrées, le cas échéant, par la commune ;
- et des projets de logements sociaux en cours de réalisation.

Enfin, ce même article prévoit que, par le même arrêté, et **en fonction des mêmes critères**, et après avis de la commission nationale, le préfet « fixe », pour une durée maximale de trois ans à compter du 1<sup>er</sup> janvier de l'année suivant sa signature, la **majoration du prélèvement** susvisé sur les ressources fiscales.

Il institue toutefois un plafond, indiquant que le prélèvement majoré ne peut être supérieur à cinq fois le prélèvement sur les ressources fiscales et 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.

Il résulte de ce qui précède que l'arrêté préfectoral prévu à l'article L. 302-9-1 du Code de la construction et de l'habitation a un objet multiple puisque, en fonction des critères susmentionnés, il peut prononcer la carence d'une

commune, et « fixer » pour une durée maximale de trois ans, la majoration du prélèvement annuel.

Ainsi que le souligne Monsieur Maxime Boutron, Rapporteur public dans l'affaire commentée, cet arrêté constitue ainsi un « acte hybride », étant précisé qu'il fixe par ailleurs « l'étendue du dessaisissement de la commune au profit de l'Etat pour l'exercice de certaines compétences en matière de logement et d'urbanisme ».

Au surplus, il peut être relevé que l'article L. 302-9-1 du Code de la construction et de l'habitation indique que l'arrêté préfectoral prononçant la carence et la majoration de prélèvement peut faire l'objet d'un recours de pleine juridiction.

Or, ainsi que l'a rappelé le Rapporteur public, Monsieur Maxime Boutron, dans ses conclusions, « il ressort des travaux parlementaires sur la loi MURCEF que le choix du recours de pleine juridiction a été fait pour permettre 'aux collectivités en cause de pouvoir faire statuer le juge administratif sur le montant de la majoration au regard de données objectives mentionnées dans la loi (difficultés, projets de réalisations en cours)'b».

### **III. La problématique du litige**

La problématique posée dans ce litige tient au fait de savoir si la fixation de la majoration du prélèvement est une simple faculté du préfet ou si, au contraire, il y est tenu dès lors que la carence est prononcée.

Le Rapporteur public dans cette affaire, Monsieur Maxime Boutron, résume comme suit la situation :

« 8. La rédaction de cette disposition qui utilise l'indicatif « fixe » et non « peut fixer » semblait impliquer que le prononcé de la carence doive nécessairement s'accompagner d'une majoration du prélèvement 'SRU' (...).

9. Deux éléments militent aussi dans le sens de l'existence d'une faculté :

- Le montant de la majoration est à la discrétion des préfets dans les limites fixées par la loi, mais sans plancher.
- Cette interprétation est plus conforme à la jurisprudence du Conseil constitutionnel qui avait censuré le dispositif qui prévoyait une sanction automatique en cas de carence (Décision n° 2000-436 DC du 7 décembre 2004) ».

Se pose subséquemment la question du contrôle du juge, le cas échéant, sur le caractère disproportionné de la sanction, constituée par la majoration du prélèvement.

Plus spécifiquement, au cas d'espèce, la question était donc de savoir si la cour administrative d'appel de Versailles, après avoir admis que le prononcé de la carence de la commune ne procédait pas d'une erreur d'appréciation, avait à apprécier dans un second temps le caractère disproportionné de la sanction infligée et, le cas échéant, si cette appréciation pouvait être implicite du seul fait qu'elle avait écarté l'erreur d'appréciation sur la situation de carence, appréciée en fonction des mêmes critères.

### **IV. Les principes dégagés par le Conseil d'État**

Lorsqu'une commune n'a pas respecté son objectif triennal de réalisation de logements sociaux, il appartient au préfet, après avoir recueilli ses observations et les avis susvisés, 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 en fixant alors le montant dans la limite des plafonds susmentionnés.

Lorsqu'une commune demande l'annulation d'un arrêté préfectoral prononçant sa carence et lui infligeant un prélèvement majoré, 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.

## **V. La solution d'espèce**

Le Conseil d'État ne tranche pas le litige au fond mais renvoie l'affaire devant la cour administrative d'appel de Versailles, au motif que cette dernière ne s'est pas prononcée sur la proportionnalité de la sanction infligée par le préfet à la commune d'Auvers-sur-Oise.

En effet, il a considéré qu'il appartenait à la cour, après avoir admis que le prononcé de la carence de la commune ne procédait pas d'une erreur d'appréciation, d'apprécier si la sanction infligée ne revêtait pas un caractère disproportionné, sachant que la commune avait soutenu ce moyen devant elle en faisant valoir qu'en fixant à 300 % le taux de majoration de son prélèvement annuel, le préfet du Val-d'Oise lui avait infligé une sanction disproportionnée.

### **À retenir**

**Cet arrêt vient préciser les pouvoirs du préfet lorsqu'une commune n'a pas respecté son objectif triennal de réalisation de logements sociaux, et subséquemment le degré de contrôle du juge administratif sur l'arrêté préfectoral de carence qui impose une sanction sous forme de majoration du prélèvement.**

*© Reproduction interdite, sauf autorisation écrite préalable*