

statuant
au contentieux

Nos 418568, 418589 ,418601, 421747

REPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

COMMUNE DE LEUCATE et autres

Mme Louise Cadin

Rapporteure

Le Conseil d'Etat statuant au contentieux

(Section du contentieux, 5^{ème} et 6^{ème} chambres réunies)

M. Nicolas Polge

Rapporteur public

Sur le rapport de la 5^{ème} chambre

de la Section du contentieux

Séance du 12 juin 2019

Lecture du 1er juillet 2019

Vu la procédure suivante :

1° Sous le numéro 418568, par une requête et deux mémoires en réplique enregistrés les 27 février 2018, 28 février et 9 avril 2019 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, la commune de Leucate demande au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler pour excès de pouvoir le décret n° 2017-1810 du 28 décembre 2017 pris pour l'application du III de l'article L. 302-5 du code de la construction et de l'habitation, en tant qu'il ne la fait pas figurer au nombre des commune exemptées, pour les années 2018 et 2019, des obligations en matière de logements sociaux, prévues par la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbain et codifiées dans le code de la construction et de l'habitation ;

2°) de mettre à la charge de l'Etat le versement de la somme de 5 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

2° Sous le numéro 418589, par une requête et un mémoire en réplique enregistrés les 27 février 2018 et 27 février 2019 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, la commune d'Agde demande au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler pour excès de pouvoir le décret n° 2017-1810 du 28 décembre 2017 pris pour l'application du III de l'article L. 302-5 du code de la construction et de l'habitation, en tant qu'il ne la fait pas figurer au nombre des commune exemptées, pour les années 2018 et 2019, des obligations en matière de logements sociaux, prévues par la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbain et codifiées dans le code de la construction et de l'habitation ;

2°) de mettre à la charge de l'Etat le versement de la somme de 5 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

.....

3° Sous le numéro 418601, par une requête, un mémoire complémentaire et deux nouveaux mémoires, enregistrés les 27 février 2018, 28 mai 2018, 28 juin 2018 et 27 février 2019 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, la commune de Marseillan demande au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler pour excès de pouvoir le décret n° 2017-1810 du 28 décembre 2017 pris pour l'application du III de l'article L. 302-5 du code de la construction et de l'habitation, en tant qu'il ne la fait pas figurer au nombre des commune exemptées, pour les années 2018 et 2019, des obligations en matière de logements sociaux, prévues par la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbain et codifiées dans le code de la construction et de l'habitation ;

2°) de mettre à la charge de l'Etat le versement de la somme de 5 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

.....

4° Sous le numéro 421747, par une requête et un mémoire en réplique, enregistrés les 25 juin 2018 et 6 juin 2019 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, la commune de Méréville demande au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler pour excès de pouvoir le décret n° 2017-1810 du 28 décembre 2017 pris pour l'application du III de l'article L. 302-5 du code de la construction et de l'habitation, en tant qu'il ne la fait pas figurer au nombre des commune exemptées, pour les années 2018 et 2019, des obligations en matière de logements sociaux, prévues par la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbain et codifiées dans le code de la construction et de l'habitation ;

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

.....

Vu les autres pièces des dossiers ;

Vu :

- le code de la construction et de l'habitation, modifié notamment par la loi n° 2017-86 du 27 janvier 2017 ;

- le code général des collectivités territoriales ;

- le code de justice administrative ;

Après avoir entendu en séance publique :

- le rapport de Mme Louise Cadin, auditrice,

- les conclusions de M. Nicolas Polge, rapporteur public.

La parole ayant été donnée, avant et après les conclusions, à la SCP Nicolaÿ, de Lanouvelle, Hannotin, avocat de la commune de Leucate.

Considérant ce qui suit :

1. La section 2 du chapitre II du titre préliminaire du livre III du code de la construction et de l'habitation précise les obligations relatives aux logements sociaux applicables aux communes qu'il détermine. Aux termes du III de l'article L. 302-5 de ce code, dans sa rédaction issue de la loi du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et à la citoyenneté : « *Un décret fixe, au moins au début de chacune des périodes triennales mentionnées au I de l'article L. 302-8, la liste des communes appartenant aux agglomérations ou aux établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre mentionnés au I du présent article, pour lesquelles la présente section n'est pas*

applicable ». Les communes d'Agde, de Leucate, de Marseillan et de Méréville demandent l'annulation du décret du 28 décembre 2017 en tant qu'il ne les mentionne pas dans la liste des communes exemptées en application de ces dispositions du III de l'article L. 302-5 du code de la construction et de l'habitation. Il y a lieu de joindre leurs requêtes, dirigées contre le même décret, pour statuer par une seule décision.

Sur la légalité externe :

2. Aux termes du III de l'article L. 302-5 du code de la construction et de l'habitation : la liste des communes exemptées de leurs obligations relatives aux logements sociaux « *est arrêtée sur proposition des établissements publics de coopération intercommunale auxquels elles appartiennent, après avis du représentant de l'Etat dans la région et de la commission nationale mentionnée aux II et III de l'article L. 302-9-1-1* ».

3. En premier lieu, il ressort des pièces du dossier, contrairement à ce qui est soutenu, que les préfets de la région Occitanie et de la région Ile-de-France ont émis des avis sur la situation des communes requérantes. Aucune disposition ni aucun principe n'imposait que ces avis soient transmis aux communes concernées, ni qu'ils soient visés dans le décret.

4. En deuxième lieu, il ressort des pièces du dossier que la commission nationale mentionnée aux II et III de l'article L. 302-9-1-1 du code de la construction et de l'habitation s'est prononcée par un avis rendu le 15 novembre 2017. Aucune disposition ni aucun principe n'imposait au ministre de publier cet avis, l'article R. 302-14 prévoyant seulement que la commission l'adresse au ministre chargé du logement.

5. En troisième lieu, l'auteur du décret attaqué a procédé à une consultation préalable du Conseil national de l'habitat que n'imposaient pas les dispositions de l'article R*. 361-2 du code de la construction et de l'habitation, aux termes duquel : « *Le ministre chargé du logement peut recueillir l'avis du Conseil national de l'habitat sur toute question relative à la politique du logement* ». Si, lorsque l'autorité compétente demande, sans y être légalement tenue, l'avis d'un organisme consultatif sur un projet de texte, elle doit procéder à cette consultation dans des conditions régulières, il ne résulte ni des dispositions applicables au Conseil national de l'habitat ni d'aucun principe que l'avis rendu par cette instance le 18 décembre 2017 ait été soumis à une obligation de publicité.

6. En quatrième lieu, l'auteur du décret attaqué a procédé à une consultation préalable du Conseil national de l'évaluation des normes que n'imposaient pas, faute pour le décret d'édicter ou de modifier des normes, les dispositions du I de l'article L. 1212-2 du code général des collectivités territoriales, aux termes duquel : « *Le Conseil national d'évaluation des normes est consulté par le Gouvernement sur l'impact technique et financier, pour les collectivités territoriales et leurs établissements publics, des projets de textes réglementaires créant ou modifiant des normes qui leur sont applicables. (...)* ». Si, ainsi qu'il a été dit, lorsque l'autorité compétente demande, sans y être légalement tenue, l'avis d'un organisme consultatif sur un projet de texte, elle doit procéder à cette

consultation dans des conditions régulières, aucune disposition ni aucun principe, en particulier pas l'article R. 1213-24 de ce même code, qui prévoit seulement la mention au procès-verbal du sens des délibérations de cette instance, n'imposaient que l'avis fût motivé.

7. Il résulte de ce qui précède que les communes requérantes ne sont pas fondées à soutenir que le décret attaqué serait entaché de vices de procédure.

Sur la légalité interne :

8. Aux termes du III de l'article L. 302-5 du code de la construction et de l'habitation, la liste des communes exemptées de leurs obligations relatives aux logements sociaux « *ne peut porter que sur des communes situées hors d'une agglomération de plus de 30 000 habitants et insuffisamment reliées aux bassins d'activités et d'emplois par le réseau de transports en commun, dans des conditions définies par le décret mentionné au premier alinéa du II du présent article, ou situées dans une agglomération de plus de 30 000 habitants dans laquelle le nombre de demandes de logements sociaux par rapport au nombre d'emménagements annuels, hors mutations internes dans le parc locatif social, se situe en-deçà d'un seuil fixé par ce même décret, ou sur des communes dont plus de la moitié du territoire urbanisé est soumis à une inconstructibilité résultant d'une zone A, B ou C d'un plan d'exposition au bruit approuvé en application de l'article L. 112-6 du code de l'urbanisme ou d'une servitude de protection instituée en application des articles L. 515-8 à L. 515-11 du code de l'environnement, ou à une inconstructibilité de bâtiment à usage d'habitation résultant de l'application du règlement d'un plan de prévention des risques technologiques ou d'un plan de prévention des risques naturels définis, respectivement, aux articles L. 515-15* ».

En ce qui concerne le moyen tiré de l'exception d'illégalité de l'instruction du Gouvernement du 9 mai 2017:

9. L'illégalité d'un acte administratif, qu'il soit ou non réglementaire, ne peut être utilement invoquée à l'appui de conclusions dirigées contre une décision administrative que si cette dernière a été prise pour son application ou s'il en constitue la base légale. Les communes d'Agde et de Marseillan excipent de l'illégalité de l'instruction du Gouvernement du 9 mai 2017 de la ministre du logement et de l'habitat durable. Toutefois, le décret litigieux ne constitue pas une mesure prise pour l'application de cette instruction. Cette dernière n'est pas davantage la base légale du décret attaqué. Par suite, le moyen par lequel les communes excipent de l'illégalité de l'instruction du 9 mai 2017 doit être écarté.

En ce qui concerne les moyens tirés de l'inexacte application des dispositions du III de l'article L 302-5 du code de la construction et de l'habitation :

10. En premier lieu, en vertu des dispositions législatives citées au point 8, peuvent être exemptées des obligations en matière de logements sociaux les communes qui remplissent

certaines conditions, notamment celles qui sont situées hors d'une agglomération de plus de 30 000 habitants et qui sont insuffisamment reliées aux bassins d'activités et d'emplois par le réseau de transports en commun. Ces dispositions se bornent à définir les conditions auxquelles doivent répondre les communes susceptibles d'être exemptées des obligations, sans prévoir l'application de plein droit de cette exemption aux communes éligibles. Parmi les communes ainsi éligibles, il appartenait à l'auteur du décret attaqué de déterminer celles qu'il entendait exempter des obligations en matière de logement social au regard de l'ensemble des intérêts publics en cause et en tenant compte des circonstances locales relevées par les représentants de l'Etat dans les régions. Parmi les critères susceptibles d'être pris en compte figurent notamment, comme proposé par la commission nationale compétente dans son avis rendu le 15 novembre 2017, l'importance de la demande de logements locatifs sociaux, résultant du rapport entre le nombre de demandes et le nombre d'emménagements annuels, ainsi que le taux de logements sociaux de la commune, sa politique en matière de réalisation de logements sociaux et ses performances passées dans l'atteinte de ses objectifs.

11. Les communes d'Agde, Leucate, Marseillan et Méréville soutiennent qu'elles remplissent les conditions d'éligibilité auxquelles les dispositions du III de l'article L. 302-5 subordonnent l'application de l'exemption prévue à l'article L. 302-5 du code de la construction et de l'habitation. Il résulte de ce qui a été dit ci-dessus que la seule circonstance qu'elles rempliraient les conditions d'éligibilité n'imposait pas leur exemption. Il ne ressort pas davantage des pièces du dossier que l'auteur du décret attaqué qui a, ainsi qu'il résulte en particulier de l'avis rendu par la commission nationale compétente, porté son appréciation au regard des éléments mentionnés au point précédent, notamment la forte demande de logement social, ait entaché son appréciation d'une erreur manifeste en s'abstenant de retenir les communes d'Agde, Leucate, Marseillan et Méréville parmi les communes exemptées.

12. En second lieu, aux termes de l'article L. 302-5 du code de la construction et de l'habitation, peuvent être exemptées les communes « *dont plus de la moitié du territoire urbanisé est soumis (...) à une inconstructibilité de bâtiment à usage d'habitation résultant de l'application du règlement d'un plan de prévention des risques technologiques ou d'un plan de prévention des risques naturels définis, respectivement aux articles L. 515-15 et L. 562-1 du même code (...)* ». Il ne ressort pas des pièces du dossier, et notamment pas de la circonstance alléguée par la commune de Marseillan selon laquelle près de la moitié de son territoire urbanisé serait inconstructible en raison de risques d'inondation, que l'auteur du décret attaqué ait, en refusant de l'exempter pour ce motif et, alors que, ainsi qu'il a été dit ci-dessus, l'éligibilité n'impliquait pas par elle-même l'exemption et qu'il lui appartenait de prendre en compte l'ensemble des éléments qui lui étaient soumis, entaché son appréciation d'une erreur manifeste.

En ce qui concerne le moyen tiré du principe d'égalité:

13. 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.

14. Les communes de Leucate, Marseillan et Méréville soutiennent que le décret attaqué méconnaîtrait le principe d'égalité en ce qu'il ne les exempte pas des obligations en matière de logement social alors que les communes voisines, respectivement de Coursan pour Leucate, de Pézenas, Bessac et Florensac pour Marseillan et de Saclas, Pussay et Angerville pour Méréville, sont exemptées. Il ressort cependant des pièces du dossier que les communes ainsi exemptées soit présentent un taux de logements vacants important, soit ont un taux de logements locatifs sociaux plus élevé que celui de la commune qui critique la différence de traitement, soit n'ont pas fait l'objet d'un constat de carence, contrairement à celle-ci. Par suite, la différence de traitement entre les communes requérantes et ces communes exemptées, qui répond à une différence de situation en rapport avec l'objet de la norme qui l'établit, n'est pas contraire au principe d'égalité.

15. Il résulte de ce qui précède que les communes d'Agde, de Marseillan, de Leucate et de Méréville ne sont pas fondées à demander l'annulation du décret attaqué en tant qu'il n'a pas fait application de l'article L. 302-5 du code de la construction et de l'habitation pour les exempter des obligations en matière de logement social. Les conclusions qu'elles présentent au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ne peuvent, par suite, être accueillies.

D E C I D E :

Article 1^{er} : Les requêtes des communes d'Agde, de Leucate, de Marseillan et de Méréville sont rejetées.

Article 2 : La présente décision sera notifiée aux communes de Leucate, Agde, Marseillan et Méréville ainsi qu'au Premier ministre et à la ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales.