

N° 374957

Commune de Choisy-le-Roi

1^{ère} et 6^{ème} sous-sections réunies

Séance du 7 octobre 2015

Lecture du 2 novembre 2015

CONCLUSIONS

M. Jean LESSI, rapporteur public

Ce dossier vous permettra de préciser votre degré d'exigence concernant la justification des décisions de préemption motivées par la réalisation de logements sociaux.

La commune de Choisy-le-Roi dans le Val-de-Marne a préempté, par une décision du 4 août 2011, une maison d'habitation et son terrain d'assiette, en vue de réaliser une opération de trente-cinq logements sociaux. La société Incity Immobilier, acquéreur évincé, a obtenu du tribunal administratif de Melun, par un jugement du 14 décembre 2012, l'annulation de cette décision de préemption. Par un arrêt du 25 novembre 2013 contre lequel la commune se pourvoit régulièrement en cassation, la cour administrative d'appel de Paris a confirmé ce jugement.

Nous rappellerons à titre liminaire que l'article L. 210-1 du code de l'urbanisme permet l'exercice du droit de préemption en vue de la réalisation des actions ou opérations d'aménagement « répondant aux objets définis à l'article L. 300-1 ». Parmi les objets définis à l'article L. 300-1 figure la « [mise] en œuvre d'une politique locale de l'habitat ».

En l'espèce, tel que nous comprenons son arrêt, la cour a jugé la décision de préemption illégale, en substance, pour **deux motifs. D'abord**, parce qu'il n'existait pas dans la commune de Choisy-le-Roi de véritable « politique de l'habitat », au sens de l'article L. 300-1, à laquelle l'opération pourrait se rattacher. **Ensuite**, la cour a jugé que, par son ampleur limitée, l'opération ne constituait pas « à elle seule » - c'est-à-dire à défaut d'une politique plus globale à laquelle se raccrocher – une action ou opération d'aménagement au sens du même article L. 300-1.

Ce schéma de raisonnement nous paraît, en droit, compatible avec votre jurisprudence, qui joue sur ces deux plans. Pour qualifier un projet ayant justifié l'exercice d'une préemption d'« action » ou d'« opération d'aménagement », vous vous appuyez sur une approche intrinsèque de l'opération – son **objet, sa consistance, son importance - et le cas échéant sur sa cohérence avec l'action d'ensemble de la collectivité.** Votre souci est d'éviter que le droit de préemption ne soit utilisé pour des actions trop ponctuelles et circonscrites, qui relèvent de l'aménagement au sens commun, mais pas au sens plus exigeant de l'article L. 300-1.

Ainsi, si la lutte contre l'habitat insalubre entre dans les objets de l'article L. 300-1, la démolition d'un bâtiment, sa dépollution ou la volonté de restructurer des parcelles ne sauraient constituer à elles seules - dès lors qu'elles ne s'inscrivent pas dans un projet plus global - l'une des actions ou opérations d'aménagement mentionnés à cet article (CE, 6 mai 2009, *Commune du Plessis-Trévisé*, n° 311167, aux Tables). De même, concernant des travaux routiers visant à assurer la sécurité de la circulation dans une rue (CE, 3 déc. 2007, *Commune de Mondragon*, n° 295779). Mais la préemption d'un terrain en vue de sa revente à une entreprise afin de développer économiquement la commune constitue une telle action ou opération (CE, 6 février 2006, *Commune de Lamotte-Beuvron*, n° 266821, au Rec.) de même que, compte tenu de l'ampleur du projet, la préemption d'une parcelle incluse dans une opération d'élargissement d'un chemin départemental (CE, 14 janvier 1998, *Epoux V...*, n° 160378, aux Tables). Pour passer la rampe, une opération doit donc soit se suffire à elle-même, soit être adossée à un dessein plus général répondant à l'un des objets mentionnés à l'article L. 300-1. Mais vous n'avez pas une vision cloisonnée de ces deux niveaux d'analyse, tout dépendant de l'ampleur de l'opération.

Si le mode de raisonnement général de la cour, in abstracto, nous paraît approprié, elle nous semble avoir placé **la barre bien trop haut dans son appréciation des faits de l'espèce.**

On peut en effet s'étonner que **la cour ait nié l'existence d'une politique de l'habitat à Choisy-le-Roi.** La cour a disqualifié, les uns après les autres, les éléments dont se prévalait la commune. : la mise en place d'un observatoire local de l'habitat ; la conclusion de conventions avec l'ANRU et l'ANAH ; les objectifs de l'opération d'intérêt national Orly-Rungis-Seine Amont. Pour jeter le doute sur l'existence d'une telle politique la cour a aussi relevé que la commune a déjà dépassé le taux de 20 % - désormais 25 % - de logements sociaux prescrit par la loi SRU.

Au total, il est vrai qu'il n'existait pas de document formalisé incarnant une politique de l'habitat, tel qu'un programme local de l'habitat (PLH). Et il est vrai que, en l'absence d'un tel document, vous avez vous-mêmes pu donner le sentiment de faire preuve d'un degré élevé d'exigence. Dans une décision *Commune de Montreuil* du 6 avril 2001 (n° 202791, aux Tables), vous avez jugé que si le droit de préemption urbain pouvait être utilisé pour reloger des personnes évincées de leur logement par des opérations d'aménagement, c'est « à la condition que l'acquisition de l'immeuble soit justifiée par une politique locale de l'habitat **qui implique le développement organisé d'une offre de logements adaptée aux besoins propres de chaque catégorie de population** ». Mais, sans abandonner cette – bonne – définition de ce qu'est une politique locale de l'habitat, ni la cantonner à l'hypothèse particulière de la préemption en vue du relogement, il faut lui restituer **sa juste portée**, en donnant aux juridictions du fond **un signal nécessaire.**

Ce que vous exigez c'est une démarche de la commune pour penser la structure de l'offre de logement et d'hébergements sur son territoire, afin que la préemption ne conduise pas qu'à l'accroissement du domaine privé ou à ce que la commune se fasse promoteur. C'est le sens de votre décision *Commune de Brétignolles-sur-Mer* du 2 mars 2011 (n° 315880, aux Tables sur un autre point), où vous aviez simplement relevé que la commune avait « engagé une démarche d'ensemble (...) afin d'attirer une population de jeunes actifs ». Et en l'espèce, certains des faits soumis à la cour, mis bout à bout, révélaient incontestablement l'existence d'une réelle politique.

Vous pourriez cependant **hésiter à censurer la cour pour avoir conclu à l'absence de politique de l'habitat au sens de l'article L. 300-1**, point qui relève sans doute – même si vous ne l'avez pas jugé à ce jour - de l'appréciation souveraine des juges du fond.

Mais **il nous semble que cette erreur se répercute en réalité, en l'espèce, sur la qualification de l'opération elle-même**. Or vous contrôlez, au titre de la qualification juridique, l'appréciation portée par les juges du fond sur l'existence d'une action ou d'une opération d'aménagement au sens de l'art. L. 300-1 (CE, 30 juil. 1997, *Ville d'Angers*, n° 160949, aux Tables).

Il nous semble en effet qu'un projet tendant à la réalisation de 35 logements sociaux, tel que celui qui est en cause en l'espèce traduit, par lui-même, la mise en œuvre d'une politique locale de l'habitat, dont il manifeste nécessairement l'existence. Encore une fois, sauf à confondre programme local et politique locale de l'habitat, il faut simplement s'attacher à l'existence de démarches de la commune en vue de structurer, de manière volontariste, son offre de logements.

Un tel projet, **par sa nature**, constitue en lui-même une telle démarche. C'est évident pour les communes soumises aux obligations de la loi SRU : les objectifs chiffrés assignés par l'article L. 300-5 et les démarches imposées par l'article L. 300-8 du code de l'urbanisme tiennent lieu, pour ces communes, de politique de l'habitat, et toute opération de logements sociaux s'inscrit nécessairement dans cette trame. Vous pourriez hésiter à le juger de manière générale pour les communes qui, comme Choisy, ne sont pas ainsi prises par la main par le législateur.

En tout état de cause, un projet de **l'ampleur** ici en cause - 35 logements sociaux – nous semble, par construction si l'on peut dire, être en lui-même constitutif d'une action de politique locale de l'habitat. Si dans votre précédent *Brétignolles-sur-Mer*, vous avez cherché à adosser l'opération à une démarche plus globale, c'est parce qu'il s'agissait d'une opération isolée et de faible ampleur.

Vous pourrez donc prononcer la cassation, pour erreur de qualification juridique, de l'arrêt, en ce qu'il a jugé que le projet ne s'inscrivait pas dans le cadre d'une action plus globale de politique de l'habitat, alors qu'il en traduisait l'existence et constituait, par lui-même, une opération ayant l'un des objets mentionnés à l'article L. 300-1.

Par ces motifs nous concluons :

- A l'annulation de l'arrêt de la cour administrative d'appel de Paris du 25 novembre 2013 ;
- Au renvoi de l'affaire devant la cour administrative d'appel de Paris ;
- A ce qu'une somme de 3 000 euros soit mise à la charge de la société Incity Immobilier au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;
- Au rejet des conclusions présentées par cette société à ce même titre.