

N° 391190

Département de la Savoie

9^{ème} et 10^{ème} sous-sections réunies

Séance du 12 février 2016

Lecture du 9 mars 2016

CONCLUSIONS

Mme Émilie BOKDAM-TOGNETTI, rapporteur public

La délibération par laquelle un conseil départemental instaure la part départementale de la taxe d'aménagement est-elle d'une validité nécessairement enserrée dans le temps et devient-elle caduque passée une durée de trois ans ? Telle est la question posée par le pourvoi.

Créée à l'occasion de la réforme de la fiscalité de l'urbanisme par la loi n° 2010-1658 du 29 décembre 2010 de finances rectificative pour 2010, la taxe d'aménagement remplace en un seul dispositif, depuis le 1er mars 2012, des taxes auparavant distinctes, parmi lesquelles la taxe locale d'équipement, la taxe départementale pour les espaces naturels sensibles, la taxe pour le financement des conseils d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement ou la taxe spéciale d'équipement.

Cette taxe comporte une part communale ou intercommunale, instituée de plein droit dans les communes dotées d'un plan local d'urbanisme ou d'un plan d'occupation des sols et dans les communautés urbaines, et par délibération de l'organe délibérant dans les autres communes et établissements de coopération intercommunale. Elle peut également comporter une part départementale, si le conseil départemental en décide ainsi.

Dans sa rédaction applicable au présent litige, l'article L. 331-3 du code de l'urbanisme dispose ainsi que « *la part départementale de la taxe d'aménagement est instituée par délibération du conseil général (aujourd'hui, du conseil départemental) dans les conditions fixées au huitième (devenu neuvième) alinéa de l'article L. 331-2* » du même code, relatif à la part communale ou intercommunale. Cet alinéa prévoit que : « *Les délibérations par lesquelles le conseil municipal ou l'organe délibérant de l'établissement (...) institue la taxe, renonce à la percevoir ou la supprime sont valables pour une durée minimale de trois ans à compter de leur entrée en vigueur.* ». Enfin, l'article L. 331-5 du code dispose que « *Les délibérations prises en application des articles L. 331-1 à L. 331-4 sont adoptées au plus tard le 30 novembre pour entrer en vigueur au 1er janvier de l'année suivante (...).* »

Faut-il déduire de ces dispositions que, lorsqu'un conseil départemental institue la part départementale de la taxe d'aménagement par une délibération qui ne précise pas pour quelle durée elle est adoptée, ou qui indique qu'elle est valable pour trois ans, la taxe d'aménagement cesse d'être instituée dans le département et la délibération devient caduque à l'expiration de ce délai ou, simplement, que le conseil départemental ne peut plus revenir sur cette décision ni la modifier pendant les trois années qui suivent son adoption ?

Certes, l'emploi du terme « valable » semble plaider en faveur de la première interprétation, celle de l'approche en termes de validité/péremption.

Toutefois, d'une part, la structure et l'économie du texte nous paraissent clairement s'opposer à une telle lecture. En effet, la disposition en cause met sur le même plan et englobe, au regard de cette durée minimale de trois ans, les délibérations par lesquelles l'organe institue la taxe et celles par lesquelles il la supprime. Or autant la notion de durée de validité-péremption peut avoir un sens pour la délibération instituant la taxe – à l'expiration de la durée qu'elle fixe ou, à défaut, d'une durée de trois années, la délibération serait caduque et la taxe serait supprimée – autant elle nous en paraît dépourvue pour les délibérations supprimant la taxe – il ne saurait en effet être question qu'à défaut de délibération réitérant au terme des trois années la suppression de la taxe, celle-ci se trouverait automatiquement rétablie de plein droit dans le département. De plus, s'il s'était agi d'obliger l'organe délibérant à se prononcer à intervalle régulier sur le principe de la taxe, le législateur n'aurait pas qualifié la durée de trois ans de « minimale ».

D'autre part, il nous paraît résulter précisément des dispositions en cause que la suppression de la taxe dans un département dans lequel une délibération l'avait précédemment instituée suppose l'adoption d'une délibération expresse en décidant ainsi.

Enfin, s'il en était besoin, le recours aux travaux préparatoires et un peu d'archéologie juridique confirment qu'en adoptant ces dispositions, le législateur a seulement entendu, dans une perspective de sécurisation juridique des constructeurs, assurer la stabilité et la prévisibilité dans le temps du régime fiscal applicable sur un territoire, et non instaurer des règles de péremption automatique.

En effet, il ressort des travaux préparatoires de la loi de finances rectificative pour 2010 qu'en prévoyant à l'article L. 331-2 du code de l'urbanisme que les délibérations par lesquelles le conseil municipal institue la taxe d'aménagement, renonce à la percevoir ou la supprime sont valables pour une durée minimale de trois ans à compter de leur entrée en vigueur, le législateur a entendu, sur ce point, reconduire le régime applicable antérieurement à la taxe locale d'équipement. Or s'agissant de cette dernière taxe, qui était prévue par l'article 1585 A du CGI, il ressort des travaux préparatoires de la loi d'orientation foncière du 30 décembre 1967 que l'intention du législateur avait été d'empêcher les collectivités de revenir, avant le terme du délai de trois ans fixé par la loi, sur la décision initialement prise d'instituer ou au contraire de supprimer la taxe, et non pas de rendre cette décision caduque une fois ce terme expiré et d'imposer tous les trois ans à la collectivité de réaffirmer sa volonté d'instituer ou de supprimer la taxe. Il s'agissait de garantir la stabilité du régime fiscal sur le territoire ainsi que l'égalité entre les constructeurs et leur sécurité juridique, en empêchant des variations de ce régime au gré des projets de construction et des plus ou moins grandes affinités des pétitionnaires avec les membres de l'organe délibérant.

Dès lors, l'article L. 331-2 du code de l'urbanisme a seulement pour effet de s'opposer à ce qu'une collectivité puisse légalement modifier le principe de perception ou non de la taxe d'aménagement sur son territoire dans les trois ans qui suivent l'adoption de la délibération instituant la taxe. En l'absence de nouvelle délibération à l'issue de ce terme, tant que

l'organe délibérant n'a pas expressément décidé de la suppression de la taxe, la délibération instaurant la part départementale de la taxe d'aménagement est donc toujours valable. Sa durée de validité n'est pas limitée dans le temps. A l'expiration des trois ans, la collectivité retrouve simplement la possibilité, chaque année, de décider de supprimer la taxe – et si elle le fait, elle cristallise alors à nouveau la situation juridique en ce sens pour trois années.

En l'espèce, par une délibération du 27 juin 2011, le conseil général de la Savoie a décidé d'instituer la part départementale de la taxe d'aménagement à un taux de 2,5 % à compter du 1^{er} janvier 2012. Mais par une lettre du 18 mars 2015, le préfet de la Savoie a informé le département de ce que le recouvrement de cette taxe était, selon lui, privé de base légale depuis le 1^{er} janvier 2015, compte tenu de l'expiration du délai de trois ans et de l'absence de nouvelle délibération prévoyant l'application de la taxe. Par une lettre du 23 mars 2015, le directeur départemental des territoires a également informé le département de sa décision de ne plus recouvrer cette taxe. Le département a saisi le tribunal administratif de Grenoble d'une demande tendant à l'annulation des décisions révélées par ces deux courriers, et en a par ailleurs demandé la suspension au juge des référés sur le fondement de l'article L. 521-1 du code de justice administrative. Par une ordonnance de tri du 4 juin 2015, le juge des référés a rejeté cette demande comme manifestement mal fondée en application de l'article L. 522-3 du code de justice administrative. C'est l'ordonnance attaquée.

En jugeant qu'il apparaît manifeste qu'une requête est mal fondée, ce qui lui permet de la rejeter selon les modalités de l'article L. 522-3 du code de justice administrative, le juge des référés du tribunal administratif se livre à une appréciation souveraine des circonstances de l'espèce qui ne peut être discutée en cassation que sous l'angle de l'erreur de droit ou de la dénaturation (CE, 16 février 2001, *B...*, n° 229246, T. p. 1092). Par ailleurs, de manière plus générale, vous tenez compte des particularités de l'office du juge du référé-suspension lorsque vous examinez le moyen tiré de ce que ce juge a commis une erreur de droit en désignant un moyen comme de nature à créer un doute sérieux sur la légalité d'une décision (CE, Section, 29 novembre 2002, *Communauté d'agglomération de Saint-Etienne*, n° 244727, p. 421) ou, au contraire, en écartant un moyen comme n'étant pas de nature à créer un tel doute (CE, 24 février 2003, *M. F...*, n° 243603, T. p. 920).

Mais même en ayant la main indulgente dans le maniement de la censure pour erreur de droit compte tenu des particularités de son office, il nous semble difficile de ne pas censurer l'erreur de droit grossière commise par le juge des référés du tribunal. En effet, il a déduit de ce que l'exposé des motifs de la délibération du 27 juin 2011 rappelait que la délibération instituant la part départementale de la taxe serait valable pour une durée de trois ans qu'à défaut de nouvelle délibération intervenue à l'expiration de ce délai pour ré-instituer la taxe, celle-ci ne pouvait plus être légalement perçue et recouvrée sur le territoire du département, alors qu'il résulte clairement des dispositions combinées des articles L. 331-2 et L. 331-3 du code de l'urbanisme que seule une délibération expresse peut, une fois le délai de trois ans prévu par l'article L. 331-2 expiré, supprimer la part départementale de la taxe d'aménagement après qu'elle a été instituée, et il a ainsi regardé ce qui ne pouvait d'évidence être, au regard de la loi, qu'un simple rappel par le rapporteur de la délibération de la durée d'indisponibilité de son pouvoir de modification par l'organe délibérant comme l'instauration d'une date de péremption de la délibération et de caducité automatique du régime de la taxe d'aménagement au bout de trois années.

Vous casserez donc l'ordonnance attaquée.

Réglant l'affaire au fond, vous ne ferez toutefois pas droit à la demande de suspension du département, dès lors que, si la condition tenant à l'existence d'un moyen de nature à créer un doute sérieux sur la légalité des décisions en cause nous semble incontestablement remplie, celle relative à l'urgence ne nous paraît en revanche pas satisfaite.

En effet, si la condition d'urgence à laquelle est subordonné le prononcé d'une mesure de suspension doit être regardée comme remplie lorsque la décision administrative contestée préjudicie de manière suffisamment grave et immédiate à un intérêt public, à la situation du requérant ou aux intérêts qu'il entend défendre, alors même que cette décision n'aurait un objet ou des répercussions que purement financiers et que, en cas d'annulation, ses effets pourraient être effacés par une réparation pécuniaire, encore faut-il que le requérant qui présente une demande de suspension vous apporte des justifications vous permettant d'apprécier concrètement l'existence d'une telle urgence (CE, Section, 19 janvier 2001, *Confédération nationale des radios libres*, n° 228815, p. 29).

Or pour demander la suspension de l'exécution de la décision attaquée, le département de la Savoie se borne à faire valoir que le produit annuel moyen de la part départementale de la taxe d'aménagement s'élève à environ trois millions d'euros et que la décision de ne plus la recouvrer depuis le 1er janvier 2015, dont les effets s'étaleront sur plusieurs années, a ainsi pour effet de le priver d'une ressource financière essentielle. Mais un montant en valeur absolue ne signifie rien. Or le département n'apporte aucune précision sur le montant total de ses ressources. Les justifications apportées par le requérant n'établissent donc pas, selon nous, l'existence d'une situation d'urgence. Au contraire, il indique que la seule baisse attendue de la DGF en 2016 représente 10,3 millions d'euros, ce qui vous permet de présumer un budget global autrement plus conséquent que les trois millions de recettes manquantes liées à la non perception de la taxe d'aménagement. Au demeurant, un bref aperçu des grandes masses du budget départemental dans les ressources d'informations publiques disponibles sur internet nous aura permis de constater que le budget départemental s'élevait en 2015 à 538 millions d'euros et que les 3 millions annuels manquants ne représentent donc que 0,56 % de ce budget. Dès lors, la perte de recettes supportée, pour regrettable qu'elle soit, ne compromet pas de manière suffisamment grave et immédiate les capacités d'action de la collectivité, même si nous sommes bien consciente qu'elle a nécessairement pesé sur les choix budgétaires opérés.

Ajoutons à l'attention du département, même si ce point est inopérant pour l'appréciation de la condition d'urgence, que si une partie de la perte de recettes induite se révélait définitive même en cas d'annulation des décisions au fond, s'agissant notamment des bénéficiaires de certificats d'urbanisme, il lui resterait loisible d'engager un contentieux indemnitaire à l'encontre de l'Etat, s'il estimait avoir subi un préjudice du fait d'une faute des services de ce dernier.

Vous rejetterez donc la demande de suspension du département, ensemble ses conclusions à fin d'injonction et d'astreinte.

Par ces motifs, nous concluons :

- à l'annulation de l'ordonnance du 4 juin 2015 du juge des référés du tribunal administratif de Grenoble ;

- et au rejet de la demande du département de la Savoie présentée devant le juge des référés de ce tribunal ainsi que de ses conclusions présentées devant vous au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.