

N° 431187

Commune de Linguizzetta

3^{ème} et 8^{ème} chambres réunies

Séance du 8 janvier 2021

Décision du 26 janvier 2021

CONCLUSIONS

M. Laurent Cytermann, Rapporteur public

L'affaire qui vient d'être appelée vous permettra de dissiper une ambiguïté née de la réforme de la taxe de séjour par la loi de finances (LFI) pour 2015 quant à la possibilité pour une commune de percevoir la taxe sur son territoire alors même qu'elle a été instituée par l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) auquel elle appartient.

La commune de Linguizzetta, qui compte environ 1 000 habitants, est la localité la plus orientale de l'île de Corse et donc de France métropolitaine. Elle appartient à la communauté de communes de l'Orient (CCO), créée par arrêté préfectoral du 16 avril 2008 et dont le siège est à Aleria. La communauté de communes exerce la compétence de promotion du tourisme¹. La commune de Linguizzetta a institué la taxe de séjour forfaitaire (TSF) sur son territoire par une délibération de son conseil municipal 26 juin 2009, entrant en vigueur le 1^{er} janvier 2010. Par une délibération du 30 juin 2010, c'est le conseil communautaire de la CCO qui a décidé d'instituer la TSF à compter du 1^{er} janvier 2011. Au vu des dispositions de la LFI 2015, et comme on le verra des explications données par des représentants de l'Etat, la commune a estimé qu'elle pourrait néanmoins percevoir à nouveau la TSF et elle a pris une délibération en ce sens le 29 avril 2015. La CCO a contesté cette délibération. La commune se pourvoit en cassation contre l'arrêt du 29 avril 2019 de la cour administrative de Marseille qui a annulé le jugement de première instance ayant rejeté la demande de la CCO ainsi que la délibération du 29 avril 2015.

1. Nous rappellerons le cadre juridique de la taxe de séjour avant d'examiner l'unique moyen du pourvoi de la commune. La taxe de séjour existe depuis une loi du 13 avril 1910 et a pour objet de faire contribuer les touristes aux dépenses liées à la fréquentation d'une commune. La création de la taxe, qui intervient par délibération du conseil municipal, est facultative et

¹ Depuis la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République, la compétence intitulée « promotion du tourisme, dont la création d'offices de tourisme » fait partie des compétences obligatoires exercées de plein droit par les communautés de commune (article L. 5214-16-I-2° du code général des collectivités territoriales ; article L. 134-1 du code du tourisme).

réservée aux communes énumérées par l'article L. 2333-26 du code général des collectivités territoriales (CGCT), à savoir les communes touristiques et stations classées, les communes de montagne, les communes littorales et les communes qui réalisent des actions de promotion en faveur du tourisme ou des actions de protection et de gestion de leurs espaces naturels. Il existe deux modalités entre lesquelles la commune doit choisir : la taxe de séjour, qui est due par les personnes non domiciliées sur le territoire de la commune et perçue sur ces derniers par les logeurs, hôteliers, propriétaires ou autres intermédiaires, est proportionnelle au nombre de nuitées et de personnes hébergées ; la TSF, qui est due par les logeurs, hôteliers, propriétaires ou autres intermédiaires, et qui dépend de la catégorie d'hébergement, du nombre « d'unités de capacité d'accueil » et du nombre de nuitées comprises dans la période d'ouverture de l'hébergement.

L'articulation des compétences des communes et de leurs groupements en la matière a varié dans le temps :

- Avant la loi dite « Chevènement » du 12 juillet 1999², l'article L. 5211-27 du CGCT prévoyait que la taxe pouvait être instaurée par décision de l'organe délibérant de l'EPCI sauf si l'une des communes s'y opposait. Ce droit d'opposition était accompagné d'un droit de retrait, la commune pouvant « dénoncer » son accord, auquel cas la perception de la taxe par l'EPCI prenait fin uniquement sur le territoire de cette commune.

- La loi Chevènement a transféré ces dispositions à l'article L. 5211-21, où elles figurent depuis. Elle a supprimé tout droit d'opposition ou de retrait, la décision de l'EPCI d'instituer la taxe à son bénéfice mettant fin à la perception par l'ensemble des communes membres.

- Dans le cadre d'une réforme d'ensemble de la TS et de la TSF, la loi de finances pour 2015 a rétabli un droit d'opposition. Le I de l'article L. 5211-21 prévoit désormais que l'organe délibérant de l'EPCI peut instituer la TS ou la TSF « *sauf délibération contraire des communes qui ont déjà institué la taxe pour leur propre compte* ». Ce sont ces dispositions qui sont au cœur du litige dont vous êtes saisis. La LFI 2015 a également modifié l'article L. 2333-26 en ajoutant à la liste des catégories de communes pouvant instituer ces taxes un 5^o comprenant les communes « *qui ont adopté la délibération contraire mentionnée au I de l'article L. 5211-21* ».

- Deux modifications ultérieures de l'article L. 5211-21 ont été adoptées, qui ne sont pas applicables à la délibération litigieuse mais qui alimentent le débat en interprétation des dispositions issues de la LFI 2015. La loi de finances pour 2016 a ajouté que les communes pouvant adopter la délibération contraire étaient celles « *dont la délibération est en vigueur* ». Enfin, la LFR pour 2016 du 29 décembre 2016 a repris les dispositions sur le droit d'opposition dans un nouvel alinéa et précisé que ce droit ne pouvait être exercé que dans un délai de deux mois à compter de la publication ou de l'affichage de la décision de l'organe délibérant de l'EPCI.

Une chose n'a jamais varié à travers toutes ces modifications : dès lors que l'EPCI a valablement institué la TS ou la TSF à son bénéfice, les communes membres ne peuvent plus percevoir ces taxes (cf. à la date de la délibération litigieuse, le dernier alinéa du I de l'article L. 5211-21). Il ne peut y avoir dans une même commune de superposition de la TS ou TSF de

² Loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale.

l'EPCI et de celle de la commune ; seul le conseil départemental peut le cas échéant instituer une taxe additionnelle (article L. 3333-1). Notons également que l'articulation des compétences communales et intercommunales est identique qu'il s'agisse de la TS ou de la TSF.

2. Nous dirons quelques mots de la compétence du juge administratif, même si celle-ci n'est pas contestée. Les articles L. 2333-39 et L. 2333-47 du CGCT disposent que les contentieux relatifs à la TS et la TSF « *sont présentés et jugés comme en matière de droits d'enregistrement, de taxe de publicité foncière, de droits de timbre, de contributions indirectes et de taxes assimilées à ces droits ou contributions* ». Cette énumération renvoie à celle du deuxième alinéa de l'article L. 199 du livre des procédures fiscales (LPF) qui définit la liste des impôts et taxes relevant de la compétence du juge judiciaire. Jusqu'à la refonte opérée par la LFI 2015, la loi était muette sur ce sujet mais la compétence judiciaire était déjà reconnue par la jurisprudence du Tribunal des conflits (TC, 29 mai 1967, p. 652) et par la vôtre (CE, 21 décembre 1966, *Moreau*, p. 674). Vous jugiez toutefois que les délibérations des conseils municipaux instituant l'une de ces taxes sont susceptibles d'être déferées au juge de l'excès de pouvoir (CE, 21 décembre 2006, *Hospices civils de Lyon*, n° 284751, Tab.). C'est la première fois que vous êtes saisis d'un litige relatif à une délibération instituant la TS ou la TSF dans l'état du droit issu de la LFI 2015. Rien n'indique que le législateur ait entendu aller plus loin sur ce point que la codification de la jurisprudence antérieure et vous confirmerez donc la compétence du juge administratif.

3. L'unique moyen du pourvoi est tiré de ce que la cour a commis une erreur de droit en jugeant que la commune n'avait pu se fonder sur les dispositions de l'article L. 5211-21 dans leur version issue de la LFI 2015 pour rétablir la taxe à son bénéfice.

La thèse de la commune n'est pas dénuée d'arguments en sa faveur. Dans sa version issue de la LFI 2015, qui n'a été en vigueur que durant une année, la loi mentionnait comme seule condition pour l'adoption d'une « *délibération contraire* » le fait que la commune ait « *déjà institué la taxe pour [son] propre compte* » : grammaticalement, ces mots peuvent être compris comme désignant toute commune ayant dans le passé institué la taxe. Dans un courrier du 8 avril 2015, le chef de cabinet du ministre de l'intérieur avait indiqué au maire de Linguizzetta que la LFI 2015 lui permettait de faire délibérer son conseil municipal pour instituer la taxe à son bénéfice en lieu et place de l'EPCI. Dans le cadre du contrôle de légalité de la délibération litigieuse, le préfet de Haute-Corse a repris cette position dans une lettre au maire du 29 juin 2015. Ces arguments avaient convaincu le tribunal administratif de Bastia, qui avait jugé que la commune était en droit d'instituer la taxe depuis le 1^{er} janvier 2015 « *alors même qu'elle avait cessé de collecter cette taxe depuis le 1er janvier 2011 et qu'elle ne s'était pas opposée à l'institution d'une taxe de séjour communautaire* ».

La commune se prévaut également d'un guide pratique sur les taxes de séjour daté de janvier 2016, édité par la direction générale des entreprises (DGE) et la direction générale des collectivités locales (DGCL), qui commente les dispositions issues de la LFI 2015 et souligne que les communes qui ont déjà institué la taxe de séjour bénéficient d'un « *droit de priorité* » et peuvent s'opposer à l'instauration de la taxe intercommunale sur leur territoire.

Les travaux préparatoires à la LFI 2015 ne sont guère éclairants. Comme nous l'avons indiqué, la réforme de la taxe de séjour, introduite par un amendement du Gouvernement en première lecture à l'Assemblée nationale, était une réforme d'ensemble et portait notamment sur les tarifs, le recouvrement de la taxe et l'habilitation des plateformes de réservation par internet comme Airbnb à collecter la taxe. Le rétablissement par cet amendement du droit d'opposition communal est passé inaperçu. Même le rapport de la mission d'évaluation et de contrôle de l'Assemblée ayant préparé cette réforme³ n'aborde pas ce sujet.

Les travaux préparatoires à la LFI 2016 sont plus intéressants mais ne sont pas déterminants. Les dispositions de cette loi de finances ayant restreint le droit d'opposition aux communes dont la délibération était toujours en vigueur sont issues d'un amendement en 1^{re} lecture au Sénat du groupe socialiste et républicain. L'exposé des motifs de l'amendement indique que le texte issu de la LFI 2015 comporte une « ambiguïté » et que sa lecture « ne permet pas de limiter la faculté offerte aux communes de s'opposer au transfert de l'état du droit aux seules communes qui perçoivent le produit de la taxe au moment où l'EPCI délibère ». Les travaux ultérieurs, en séance publique au Sénat ou dans le rapport de la commission des finances en nouvelle lecture à l'Assemblée nationale, qualifient cette modification d'amendement de précision. Il n'est pas évident à la lecture de ces travaux de déterminer si le législateur de la LFI 2016 a entendu clarifier le texte issu de la LFI 2015 ou le modifier : certains passages laissent penser que les parlementaires considéraient que le texte antérieur était dans le sens défendu par la commune, mais d'autres se situent surtout sur le registre de la correction d'une ambiguïté. En tout état de cause, les travaux préparatoires d'une loi modificative ultérieure ne nous paraissent pas déterminants pour interpréter le texte que vous devez appliquer.

Le doute est donc certainement permis mais nous croyons que vous devrez confirmer l'arrêt de la cour de Marseille. La thèse de la commune tend à consacrer pour l'année 2015 non seulement un droit d'opposition au moment où l'EPCI délibère mais un droit de retrait non limité dans le temps, toute commune ayant dans le passé institué la TS ou la TSF pouvant la rétablir à son bénéfice. Or nous avons vu que dans le texte antérieur à la « loi Chevènement », le droit de retrait était distinct du droit d'opposition. Même si c'est seulement dans le cadre de la LFR 2016 qu'un délai précis de deux mois a été donné aux communes pour prendre une délibération contraire à celle de l'EPCI, il résultait déjà du texte de la LFI 2015 que cette délibération se situait dans le même mouvement que celle de l'EPCI à laquelle elle venait s'opposer. Un droit d'opposition ne saurait s'exercer à cinq ans d'intervalle comme dans le cas d'espèce.

Des arguments de cohérence plaident également en faveur d'une lecture restrictive. La règle est que lorsque l'EPCI en décide, la taxe est instituée à son bénéfice sur l'ensemble de son territoire ; la possibilité d'une délibération communale contraire est une exception et elle devrait donc être interprétée strictement. La question de la cohérence avec les compétences de

³ Assemblée nationale, Rapport d'information en conclusion des travaux de la Mission d'évaluation et de contrôle (MEC) sur la fiscalité des hébergements touristiques, Mme Rabin et MM. Woerth et Straumann, 9 juillet 2014.

la commune et de l'EPCI en matière touristique est également importante. Depuis la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République, dite « loi NOTRe » la compétence intitulée « promotion du tourisme, dont la création d'offices de tourisme » fait partie des compétences obligatoires exercées de plein droit par les communautés de commune⁴. La loi n'établit pas de lien automatique entre la compétence touristique et celle relative à la perception de la TS ou de la TSF, puisque les communes disposent d'un droit d'opposition, mais la cohérence est néanmoins souhaitable puisque le produit de la taxe doit être affecté aux dépenses touristiques.

Notons enfin que la mention au 5° de l'article L. 2331-26, parmi les communes pouvant institué la TS ou la TSF, des communes « *qui ont adopté la délibération contraire mentionnée au I de l'article L. 5211-21* », doit être regardée comme une simple mesure de coordination et ne permet donc pas d'aboutir à une conclusion différente.

La cour a donc bien interprété le texte issu de la LFI 2015. Contrairement à ce qui est soutenu, elle n'a pas procédé à une application rétroactive de celui issu de la LFI 2016 mais a donné au texte applicable la portée qu'il fallait lui reconnaître.

Vous rejetterez donc le pourvoi de la commune. En revanche, compte tenu de la position qui lui avait été donnée en l'espèce par les représentants de l'Etat, vous ne mettez pas à sa charge les frais irrépétibles demandés par la CCO. **Tel est le sens de nos conclusions.**

⁴ Article L. 5214-16-I-2° du code général des collectivités territoriales ; article L. 134-1 du code du tourisme.