

CONCLUSIONS

M. Laurent OLLEON, rapporteur public

La commune de Valdoie (Territoire-de-Belfort) a procédé à une vérification des valeurs locatives foncières des locaux commerciaux situés sur son territoire et établies par les services fiscaux. Elle a constaté que la valeur locative de nombreux locaux, déterminée selon la méthode comparative, avait été calculée de manière erronée. En particulier, les termes de comparaison retenus ne pouvaient être regardés comme pertinents, car très éloignés des caractéristiques réelles des locaux imposés à la taxe foncière sur les propriétés bâties et à la taxe professionnelle. Le 17 août 1999, la commune a demandé à l'administration de revoir sa copie, dans la perspective de l'établissement des impôts locaux de l'année 2000, et d'émettre, en tant que de besoin, des rôles supplémentaires pour les années 1998 et 1999, non encore prescrites.

Le 17 décembre 1999, l'administration a adopté, pour l'année 2000, de nouvelles bases corrigées suivant les indications fournies par la commune. En revanche, elle a refusé que des rôles supplémentaires soient émis, au titre des années 1998 et 1999, pour les immeubles dont la valeur locative avait été corrigée.

La commune de Valdoie a attaqué ce refus devant le tribunal administratif de Besançon en même temps qu'elle sollicitait la condamnation de l'Etat à lui verser les sommes correspondant aux recettes perdues en 1998 et 1999, du fait des erreurs commises par l'administration dans la détermination des bases. Par un jugement du 3 avril 2003, le tribunal administratif de Besançon a annulé la décision de refus et condamné l'Etat à payer à la commune une somme de 100 000 euros à titre de dommages-intérêts. Le ministre a fait appel de ce jugement devant la cour administrative d'appel de Nancy qui, par un arrêt rendu le 29 juin 2006, a annulé le jugement et rejeté l'intégralité des demandes de la commune, qui s'est pourvue en cassation. Par une décision rendue le 27 avril 2009 aux conclusions de notre collègue Nathalie Escaut, vous avez annulé cet arrêt en jugeant que la cour avait commis une erreur de droit en ne recherchant pas si, en l'absence d'un terme de comparaison approprié dans la commune, chaque local à évaluer pouvait être regardé comme présentant un caractère particulier au sens du 2° de l'article 1498 du code général des impôts, de nature à autoriser l'administration à recourir à un terme de comparaison choisi en dehors de la commune et, partant, en jugeant pour ce motif que l'administration avait pu refuser de rectifier les bases des impositions locales au titre des années 1998 et 1999. Vous avez renvoyé le jugement de

l'affaire à la cour administrative d'appel de Nancy qui, par un arrêt rendu le 21 janvier 2010, a confirmé l'annulation de la décision de refus du directeur des services fiscaux mais a, en revanche, annulé le jugement du tribunal administratif de Besançon en tant qu'il avait condamné l'Etat à indemniser la commune du préjudice qu'elle avait subi et rejeté la demande de la commune tendant à cette condamnation.

C'est cet arrêt que la commune de Valdoie vous demande d'annuler, en tant qu'il lui est défavorable. Sont donc visés les articles 1^{er} et 2 de l'arrêt.

L'un des moyens du pourvoi justifie la cassation. Il est tiré de ce que la cour a fait application d'un régime de responsabilité pour faute lourde, alors que, par votre décision de Section du 21 mars 2011, M. K..., p. 101, vous avez décidé qu'un régime de faute simple s'appliquerait désormais en matière de responsabilité des services fiscaux. Certes, ce moyen n'a pas été soulevé devant les juges du fond. Toutefois, par une décision du 16 novembre 2011, n° 344621, Commune de Cherbourg-Octeville, T. p. 796, vous avez jugé que ce moyen pouvait être soulevé pour la première fois en cassation. Vous annulerez donc les articles 1^{er} et 2 de l'arrêt entrepris, et, s'agissant d'une seconde cassation, devrez régler l'affaire au fond.

Vous avez déjà jugé, par votre décision du 27 avril 2009, qu'était illégal le refus de l'administration de rectifier les bases des impositions des immeubles commerciaux au titre des années 1998 et 1999 en allant rechercher des termes de comparaison dans d'autres communes présentant une analogie de situation économique avec la commune de Valdoie. Cette illégalité constitue donc une faute qui, sans qu'il soit désormais nécessaire de la qualifier de simple ou lourde, engage la responsabilité de l'Etat, pour peu qu'elle ait directement causé un préjudice à la commune.

La commune avait également demandé le rehaussement des bases d'imposition pour 1998 et 1999 d'un local situé 6, rue Charles Gudermann. Ce local, initialement qualifié de commercial, avait ultérieurement été requalifié en local industriel par l'administration. Cette requalification est bien sûr sans incidence au regard du présent litige, pour lequel importe seule la question de savoir si l'administration avait sous-évalué les bases locatives. Or ce dernier point n'est pas contesté, puisque l'administration a rehaussé la valeur locative du bien pour l'année 2000. Par suite, son refus de rehausser les bases pour les années 1998 et 1999 est, à nouveau, constitutif d'une faute de nature à engager la responsabilité de l'Etat si ce refus a directement causé un préjudice à la commune.

Or il n'est pas douteux que les décisions de refus illégales sont directement à l'origine du manque à gagner subi par la commune en termes de ressources fiscales, qu'il s'agisse de la taxe foncière sur les propriétés bâties ou de la taxe professionnelle. La responsabilité de l'Etat est donc bien engagée à l'égard de la commune de Valdoie, sans que le ministre n'invoque aucun fait de cette commune susceptible d'atténuer cette responsabilité, voire d'en exonérer l'Etat.

Reste donc à évaluer le montant de l'indemnité pour les locaux commerciaux, d'une part, et pour l'immeuble industriel du 6, rue Charles Gudermann, d'autre part.

Sur le premier point, le ministre met en avant un argument important, qu'il vous faut nécessairement faire vôtre. En effet, au sein des erreurs commises par l'administration dans l'évaluation de la valeur locative des locaux commerciaux, certaines ont certes causé un manque à gagner fiscal à la commune de Valdoie, mais d'autres ont joué en sa faveur. Or il importe, pour déterminer le montant de l'indemnité, de s'intéresser à l'effet cumulé de ces erreurs, c'est-à-dire de raisonner en solde. C'est la raison pour laquelle les chiffres avancés par la commune, qui ne raisonne qu'en rôles supplémentaires de taxe foncière sur les propriétés bâties et de taxe professionnelle, ne peuvent être retenus.

Ce sont les chiffres du ministre qui présentent la nouvelle évaluation des bases cadastrales pour la commune en raisonnant en perte de bases nettes, et en affectant ces pertes des taux d'impositions applicables. Il en résulte une perte de recettes de 23 560 euros en matière de taxe foncière sur les propriétés bâties pour l'ensemble des années 1998 et 1999. S'agissant de la taxe professionnelle, il y a lieu, ainsi que le soutient le ministre, de diminuer les bases d'imposition de 16 %, par application de l'abattement général à la base prévu à l'article 1472 A bis du code général des impôts alors applicable. Cet abattement était compensé par une dotation aux collectivités locales. Or, comme le souligne le ministre, le montant de la dotation, cristallisé en 1987 et évoluant ensuite en fonction d'un indice de variation des recettes fiscales nettes de l'Etat, n'était donc pas impacté par l'existence de rôles supplémentaires de taxe professionnelle pour les années 1998 et 1999. Le préjudice de la commune se monte en définitive, en matière de taxe professionnelle, à une somme de 25 776 euros au titre de ces deux années.

Au total, le préjudice indemnisable en raison du refus de l'administration de rehausser les bases locatives de taxe foncière sur les propriétés bâties et de taxe professionnelle des locaux commerciaux pour les années 1998 et 1999 se monte à 49 336 euros.

S'agissant à présent de l'immeuble industriel, le ministre ne conteste pas l'évaluation par la commune de l'insuffisance de valeur locative, soit 323 406 F, ou 49 302 euros. La différence avec les bases retenues est de 24 651 euros. Compte tenu des taux de taxe foncière sur les propriétés bâties applicables, le manque à gagner fiscal pour la commune se monte à 4 868 euros pour les années 1998 et 1999. En matière de taxe professionnelle, il y a lieu, ici encore, d'appliquer l'abattement général de 16 %, ce qui conduit à une perte de recettes de 10 373 euros pour les deux années en litige. Le préjudice causé par le refus de rehausser la valeur locative de cet immeuble industriel se monte donc à 15 241 euros pour les deux années et les deux impôts.

Au total, le préjudice supporté par la commune peut être évalué à $49\,336 + 15\,241 = 64\,577$ euros au titre des années 1998 et 1999. Cette somme portera intérêts à la date de la demande formée en ce sens par la commune, soit le 25 février 2000, avec capitalisation des intérêts à la date du 8 février 2012. Vous reformerez en conséquence le jugement du tribunal administratif de Besançon et pourrez, dans les circonstances de l'espèce, mettre à la charge de l'Etat, au profit de la commune, une somme de 3 000 euros au titre des frais exposés par elle et non compris dans les dépens.

Et par ces motifs, nous concluons :

- à l'annulation des articles 1er et 2 de l'arrêt du 21 janvier 2010 de la cour administrative d'appel de Nancy ;

- à ce que la somme de 100 000 euros que l'Etat a été condamné à verser à la commune de Valdoie soit ramené à 64 577 euros, portant intérêts à compter du 25 février 2000 et capitalisation à compter du 8 février 2012 ;
- à la réformation en conséquences du jugement du 3 avril 2003 du tribunal administratif de Besançon ;
- à ce que soit mise à la charge de l'Etat, au profit de la commune de Valdoie, une somme de 3 000 euros par application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.