

N° 417980

**Ministre de la cohésion des territoires et
des relations avec les collectivités
territoriales
c/ M. B...**

**3^{ème} et 8^{ème} chambres réunies
Séance du 12 avril 2019
Lecture du 24 avril 2019**

CONCLUSIONS

M. Laurent Cytermann, rapporteur public

Lorsqu'ils entendent appliquer un taux de taxe d'aménagement supérieur au taux applicable par défaut de 1 %, les communes et leurs groupements doivent-ils reprendre chaque année une nouvelle délibération ? Telle est la question posée par le présent litige.

M. B... s'est vu délivrer le 10 juin 2014 un permis de construire par la commune de Beauvoisin, pour l'édification d'une maison individuelle. Un titre de perception d'un montant de 3 755 euros a été émis le 29 juin 2015 pour le paiement de la taxe d'aménagement, au taux de 5 % pour la part communale et de 1,3 % pour la part départementale. M. B... a présenté une réclamation, qui a fait l'objet d'une décision implicite de rejet. Il a alors saisi le tribunal administratif de Nîmes, qui par un jugement du 5 décembre 2017 a annulé le titre de perception en tant qu'il mettait à la charge de M. B..., au titre de la part communale, une somme supérieure au montant résultant de l'application du taux de 1 %. Le ministre du logement et de la cohésion des territoires, compétent en matière de taxe d'aménagement dès lors qu'en vertu de l'article L. 331-19 du code de l'urbanisme, les « *services de l'Etat chargés de l'urbanisme dans le département sont seuls compétents pour établir et liquider la taxe* », se pourvoit en cassation contre ce jugement.

Le tribunal administratif a bien statué en premier et dernier ressort, la taxe d'aménagement étant un impôt local au sens de l'article R. 811-1 du CJA (5 mars 2018, *Ministre de la cohésion des territoires c/ Mme G...*, n° 410670, Tab. sur ce point).

Le ministre soulève deux moyens que vous pourrez examiner conjointement. Il soutient que le tribunal a insuffisamment motivé son jugement et commis une erreur de droit en jugeant qu'il résultait de l'article L. 331-14 du code de l'urbanisme que la délibération du 25 octobre 2011 du conseil municipal de Beauvoisin, en tant qu'elle fixe à 5 % le taux de la part communale de cette taxe, n'avait été reconduite de plein droit que pour la seule année 2013 et que dès lors, il devait y être substitué le taux applicable par défaut pour l'imposition en litige dont le fait générateur était en 2014.

La taxe d'aménagement a été créée par la loi de finances rectificative pour 2010 du 29 décembre 2010, qui a procédé à une refonte de la fiscalité de l'urbanisme en la substituant à plusieurs anciennes taxes, dont la taxe locale d'équipement. S'agissant de la part communale et intercommunale, elle est perçue de plein droit dans les communes dotées d'un plan local d'urbanisme (PLU) ou d'un plan d'occupation des sols, telles que la commune de Beauvoisin,

et peut être instaurée par délibération du conseil municipal dans les autres communes ; la perception de cette part au niveau de l'intercommunalité est de plein droit dans les communautés urbaines et les métropoles et sur délibération du conseil communautaire dans les autres EPCI compétents en matière de PLU (article L. 331-2 du code de l'urbanisme). S'agissant de la part départementale ou régionale dans la région Île-de-France, elle est instituée par délibération du conseil départemental ou régional (articles L. 331-3 et L. 331-4). Sont assujetties à la taxe l'ensemble des opérations d'aménagement et de construction soumises à autorisation en vertu du code de l'urbanisme et le fait générateur de l'imposition est la délivrance de l'autorisation (article L. 331-6). L'assiette de la taxe est déterminée par la multiplication de la superficie par une valeur forfaitaire au m² (articles L. 331-10 et L. 331-11).

La fixation du taux de la part communale et intercommunale est régie par l'article L. 331-14 :

- le premier alinéa dispose qu'une délibération prise avant le 30 novembre fixe le taux applicable à compter du 1^{er} janvier de l'année suivante ;
- le deuxième alinéa prévoit que les communes et EPCI peuvent fixer des taux compris entre 1 % et 5 %, en les faisant varier par secteurs selon les aménagements à réaliser ;
- le troisième alinéa dispose que « *la délibération est valable pour une période d'un an* » et qu'elle « *est reconduite de plein droit pour l'année suivante si une nouvelle délibération n'a pas été adoptée dans le délai prévu au premier alinéa* » ;
- enfin, selon le dernier alinéa, en l'absence de toute délibération fixant le taux de la taxe, le taux est fixé à 1 % dans les communes ou les établissements publics de coopération intercommunale où la taxe est instituée de plein droit.

En l'espèce, le conseil municipal avait adopté le 25 octobre 2011 une délibération fixant à 5 % le taux de la part communale sur l'ensemble du territoire de la commune. Le tribunal a d'abord jugé que le titre de perception litigieux, qui faisait application de ce taux, constituait une mesure d'application de cette délibération et que M. B... pouvait donc exciper de son illégalité. Il a ensuite interprété les dispositions de l'article L. 331-14 comme n'impliquant la reconduction de plein droit du taux de 5 % que pour l'année 2013. Il en a déduit que ce taux n'était plus applicable le 10 juin 2014, date de la délivrance du permis de construire, que M. B... était fondé à exciper de l'illégalité de la délibération du 25 octobre 2011, et que le taux par défaut de 1 % devait donc être substitué au taux de 5 %. Contrairement à ce que soutient le ministre, le raisonnement suivi par le tribunal est clair et le jugement est donc suffisamment motivé.

Pour être clair, ce raisonnement n'en est pas moins entaché d'une erreur manifeste. La légalité d'une délibération s'apprécie à la date de son adoption. A supposer comme l'a jugé le tribunal que le taux de 5 % n'était pas reconductible de plein droit en 2014, cela n'avait aucune incidence sur la légalité de la délibération du 25 octobre 2011 et le moyen tiré d'une exception d'illégalité pour ce motif ne pouvait être accueilli.

Ce n'est cependant pas le moyen soulevé par le ministre, qui se concentre sur l'interprétation donnée par le tribunal du troisième alinéa de l'article L. 331-14. Et c'est là le véritable enjeu de cette affaire car si vous suiviez cette interprétation, vous pourriez aisément rectifier par une substitution de motifs la maladresse du raisonnement fondé sur l'exception d'illégalité, en jugeant que le taux de 1 % étant applicable en 2014, le titre de perception devait être annulé dans la mesure où il appliquait un taux supérieur.

Résumons les deux thèses en présence :

- Selon M. B... et le tribunal, les dispositions selon lesquelles la délibération est valable pour une période d'un an et est reconduite de plein droit pour l'année suivante faute de nouvelle délibération doivent se comprendre comme n'impliquant la reconduction que pour une année, après quoi c'est le taux par défaut de 1 % qui s'applique ; ainsi, la délibération du 25 octobre 2011 avait fixé le taux à 5 % pour l'année 2012, ce taux était reconductible de plein droit pour l'année 2013 mais à compter de l'année 2014, le taux était ramené à 1 %.
- Selon le ministre, la reconduction de plein droit s'applique par récurrence chaque année où aucune nouvelle délibération n'est prise avant le 30 novembre ; le taux de 5 % prévu par la délibération du 25 octobre 2011 était donc applicable jusqu'à ce qu'une nouvelle délibération vienne fixer un taux différent.

Si l'enjeu financier du litige individuel est modeste, ce n'est pas le cas de la question de droit que vous trancherez. Selon le ministre, 80 % des communes et EPCI ont procédé comme la commune de Beauvoisin et n'ont pris aucune nouvelle délibération depuis la délibération inaugurale de la taxe d'équipement prise avant le 30 novembre 2011 (les dispositions de la LFR 2010 entrant en vigueur le 1^{er} mars 2012). Le jugement du tribunal administratif de Nîmes, s'il faisait jurisprudence, impliquerait selon les calculs du ministre un manque-à-gagner cumulé pour les années 2014 à 2018 de 2,6 milliards d'euros pour les communes et leurs groupements, et de 4,5 milliards si l'on prolonge le raisonnement pour les départements et la région Île-de-France.

La lettre de la loi est ambiguë, les deux thèses pouvant sérieusement se défendre. Les travaux parlementaires de la LFR 2010 ne plaident pas d'emblée en faveur de l'une d'entre elles. Les dispositions en cause n'ont pas focalisé l'attention des parlementaires, puisqu'elles n'ont subi aucune modification entre le projet de loi et le texte final. Seuls deux extraits de ces travaux apparaissent significatifs, sans être pour autant conclusifs. Le rapport adopté par la commission des finances de l'Assemblée nationale en première lecture, présenté par le député Gilles Carrez, indique que la délibération relative au taux est « *valable un an* », ce qui pourrait aller dans le sens jugé dans le tribunal ; il ne s'agit cependant que d'un résumé des dispositions en cause, puisque la reconduction de plein droit n'est pas mentionnée. Au Sénat, le rapport présenté par le sénateur Philippe Marini souligne que « *l'encadrement des taux demeurerait quasiment inchangé* », ce qui témoigne d'une volonté de continuité avec le régime antérieur.

Celui-ci tendait, en ce qui concerne la taxe locale d'équipement qui est la principale taxe remplacée par la taxe d'équipement, à garantir la stabilité des taux. Selon l'ancien article 1585 E du code général des impôts, le taux de la taxe, qui était de 1 %, pouvait être porté jusqu'à 5 % par délibération du conseil municipal. Lorsqu'une telle délibération était intervenue, le taux ne pouvait faire l'objet d'aucune modification avant l'expiration d'un délai de trois ans. Comme l'indique le ministre, qui cite les travaux parlementaires de la loi n° 67-1253 du 30 décembre 1967 d'orientation foncière, ces dispositions tendaient à prémunir les constructeurs de variations abusives du taux.

Des dispositions analogues empêchant les modifications pendant une durée de trois ans se retrouvent aujourd'hui pour les délibérations relatives au principe de la taxe, en dehors des communes et des EPCI où la taxe est applicable de plein droit. Selon l'avant-dernier alinéa de l'article L. 331-2, « *les délibérations par lesquelles le conseil municipal ou l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale 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 »¹. En vous fondant sur les travaux parlementaires de la loi du 30 décembre 1967, dont la LFR 2010 a entendu reprendre sur ce point les dispositions, vous avez jugé que cette durée minimale de trois ans faisait obstacle à ce que la collectivité concernée revienne, avant ce terme, sur la décision qu'elle avait initialement prise, mais ne rendait pas caduque en revanche cette décision une fois ce terme expiré, et que « *tant que le conseil départemental n'a pas expressément décidé la suppression de la taxe, la délibération instaurant la part départementale de la taxe d'aménagement doit être regardée comme tacitement reconduite d'année en année* » (9 mars 2016, Département de la Savoie, n° 391190, Tab.). Dans ses conclusions, Emilie Bokdam-Tognetti évoque cette même volonté de stabilité qui guide le régime de la taxe locale d'équipement devenue taxe d'équipement : « *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. (...) 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.* ».

S'agissant du taux, la LFR pour 2010 n'a pas repris la règle interdisant toute modification pendant une durée de trois ans. Compte tenu de l'intention générale de reprise du régime des taux manifestée par les travaux parlementaires, il nous paraît toutefois difficile d'y voir une volonté d'organiser un retour automatique au taux de 1 % au bout d'un an. De même que vous avez jugé, s'agissant du principe de la taxe, que l'absence de nouvelle délibération n'emporte pas de caducité, il serait cohérent que pour le taux, vous jugiez que l'absence de nouvelle délibération n'entraîne pas la caducité du taux choisi par l'assemblée délibérante et le retour au taux applicable par défaut.

Il faut par ailleurs souligner qu'il n'existe pour la taxe d'équipement aucune disposition analogue à l'article 1636 B *sexies* du code général des impôts, qui dispose pour les quatre principaux impôts locaux (taxes foncières, taxe d'habitation et cotisation foncière des entreprises) que les conseils municipaux et les instances délibérantes des organismes de coopération intercommunale dotés d'une fiscalité propre votent chaque année leurs taux. La portée pratique de ces dispositions doit d'ailleurs être relativisée, puisque l'article 1639 A dispose qu'à défaut de notification aux services fiscaux de la délibération annuelle fixant les taux, les impositions peuvent être recouvrées selon les décisions de l'année précédente (cf. sur ce point 26 juin 1996, *SARL Rossi Frères*, n° 148711, Rec. : RJF 8-9/96 n° 1014).

Enfin, la pratique dominante des collectivités territoriales (si l'on en croit du moins les affirmations non contestées du ministre) n'est pas en elle-même un élément qui peut vous guider dans l'interprétation de la loi, car une pratique majoritaire peut néanmoins être illégale. Toutefois, elle conforte l'idée que la thèse défendue par le ministre est celle qui se situe dans la continuité du régime antérieur et est ainsi la plus fidèle à l'intention du législateur. Si les collectivités territoriales n'ont pas pris la peine de renouveler leur première délibération, c'est avant tout parce qu'elles ont continué à faire comme avant.

Nous vous invitons donc à accueillir le moyen d'erreur de droit du ministre et à annuler le jugement du tribunal administratif de Nîmes. Vous renverrez l'affaire à ce tribunal, le motif

¹ L'article L. 333-3 renvoie à cet alinéa de l'article L. 333-2 pour l'institution de la part départementale.

de votre annulation n'épuisant pas le débat contentieux car d'autres moyens avaient été soulevés par M. B... en première instance.

PCMNC :

- **à l'annulation du jugement du tribunal administratif de Nîmes ;**
- **au renvoi de l'affaire à ce tribunal.**