

**N° 419081 – Commune d’Ombree d’Anjou**

**9<sup>ème</sup> et 10<sup>ème</sup> chambres réunies**

**Séance du 22 juin 2020**

**Lecture du 1<sup>er</sup> juillet 2020**

### **Conclusions**

**Mme Emilie Bokdam-Tognetti, rapporteur public**

Si le présent litige indemnitaire oppose une collectivité à l’Etat, il ne porte, ni sur la configuration désormais bien connue d’une perte de recettes fiscales entraînée par un comportement fautif allégué des services fiscaux, ni sur une minoration des dotations procédant d’une décision préfectorale fautive, mais sur une insuffisance des dotations de compensation qui résulterait de fautes des services fiscaux dans l’établissement des bases de l’impôt ainsi compensé.

Les faits sont les suivants. La société Sotira 49, située sur le territoire de la communauté de communes de la région de Pouancé-Combrée, a bénéficié de l’exonération temporaire de taxe professionnelle prévue par les dispositions combinées des articles 1465 et 1465 B du CGI, auquel elle avait été reconnue éligible par un agrément délivré le 20 novembre 2007 par l’administration fiscale.

En avril 2010, la communauté de communes a attiré, par écrit, l’attention de la trésorerie de Pouancé sur la situation de la société Sotira 49 au regard de cette exonération compte tenu de son activité mais aussi du respect de la règle communautaire de plafonnement des aides « de minimis ».

L’administration a alors adressé, le 5 juillet 2010, un avis de vérification de comptabilité à la société. Ce contrôle a conduit, d’une part, à une réévaluation des bases, l’évaluation retenue pour les biens passibles d’une taxe foncière ayant été erronée à un double titre, et d’autre part, à la remise en cause d’une fraction de l’exonération de taxe professionnelle pour l’année 2009 en raison d’un dépassement du plafond des aides PME dans les zones d’aide à l’investissement des PME (règle de plafonnement résultant du règlement communautaire général d’exemption par catégorie, et non du règlement *de minimis*). L’administration fiscale a, le 8 février 2012, notifié à la société de nouvelles bases d’imposition. Le rôle supplémentaire de taxe professionnelle en résultant a été émis le 30 novembre suivant et les collectivités concernées ont reçu la part de produit fiscal correspondant leur revenant.

S’il est intervenu dans le délai de reprise, ce rehaussement des bases de taxe professionnelle de l’année 2009 est en revanche intervenu trop tardivement pour pouvoir se traduire dans le

calcul des dotations attribuées aux collectivités territoriales et à leurs EPCI dans le cadre de la suppression de la taxe professionnelle. Ces dotations sont, d'une part, la compensation-relais prévue au titre de l'année 2010 par l'article 1640 B du CGI et dont le montant est notamment déterminé sur la base du produit de la taxe professionnelle au titre de 2009 ou sur celle du produit théorique de taxe professionnelle au titre de 2010 selon la situation la plus avantageuse pour chaque collectivité, et d'autre part, la dotation de compensation de la réforme de la TP (DCRTP) prévue au titre des années 2011 et suivantes ainsi que les versements du fonds national de garantie individuelle des ressources communales et intercommunales (FNGIR), tenant compte, en application de l'article 78 de la loi de la loi n° 2009-1673 du 30 décembre 2009 de finances pour 2010, du montant de la compensation relais définie au II de l'article 1640 B du CGI.

Estimant que l'Etat avait commis une faute en exonérant à tort de taxe professionnelle la société Sotira 49 au titre de la totalité de la cotisation de l'année 2009 sans s'être préalablement assuré du respect, au titre de cette année, de la règle de plafonnement des aides, mais aussi et en tout état de cause, en émettant le rôle supplémentaire de taxe trop tardivement pour qu'il puisse être pris en compte pour le calcul des dotations de compensation, et que cette double faute était ainsi à l'origine directe d'une minoration de ses dotations, la communauté de communes de Pouancé-Combrée, aux droits de laquelle est venue la commune nouvelle d'Ombrée d'Anjou, a demandé à l'Etat la réparation du préjudice résultant de cette minoration, avant de porter le litige devant le juge. Le tribunal administratif puis la cour administrative d'appel de Nantes ont rejeté ces prétentions.

Précisons, à titre liminaire, que si le ministre soutient en défense devant vous qu'une partie des conclusions présentées devant la cour était irrecevable en ce qui concerne les dotations des années 2014 et 2015 faute d'avoir fait l'objet d'une réclamation préalable, cette fin de non-recevoir partielle ne porte que sur les conclusions d'appel : le pourvoi dirigé contre l'arrêt par lequel la cour a rejeté la totalité de la requête de la commune est bien recevable devant vous.

Vous jugez, de manière constante depuis votre décision *min. c/ Sieur L...* du 2 mai 1959 (CE, Section, p. 282), que, dès lors qu'une décision individuelle à objet purement pécuniaire est devenue définitive par expiration du délai de recours en annulation, son destinataire n'est plus recevable à présenter, en invoquant l'illégalité dont cette décision serait entachée, des conclusions indemnitaires ayant la même portée et dont le résultat serait le même que celui que le requérant, s'il avait saisi le juge de l'excès de pouvoir à temps, aurait pu retirer d'une annulation (v. par ex. CE, 2 juillet 1965, *D...*, p. 410 ; CE, 11 avril 1973, *Brulant*, p. 294). Cette jurisprudence a donné lieu à plusieurs application en matière de finances locales (v., pour l'insuffisance d'une subvention, CE, Section, 16 octobre 1981, *Ville de Levallois-Perret*, p. 372 ; pour une erreur dans la répartition des crédits d'un fonds de péréquation, CE, 8 novembre 2000, *Commune de Faa'a*, n° 194039, T. p. 859, ou plus récemment, combinant cette jurisprudence avec celle de votre décision d'Assemblée *M. C...* du 13 juillet 2016 à l'occasion d'un litige indemnitaire demandant la réparation du préjudice causé à un EPCI par

des décisions préfectorales ayant minoré ses dotations de compensation : CE, 9 mars 2018, *Communauté de communes du pays roussillonnais*, n° 405355, T. pp. 532- 822- 902).

Ces décisions sont guidées par la même préoccupation que votre décision d'Assemblée du 30 octobre 1996 *min. c/ SA Jacques D...* (n° 141043, p. 399, RJF 1996 n° 1469, concl. G. Goulard) opposant l'exception de recours parallèle en matière fiscale aux demandes indemnitaires tendant à la réparation du préjudice résultant du paiement de l'impôt, sans toutefois être aussi radicales en ce que la jurisprudence *L...* du 2 mai 1959 subordonne l'irrecevabilité du recours indemnitaire à l'expiration du délai de recours en annulation, là où l'exception de recours parallèle est opposée d'emblée et repose sur le constat de l'existence d'une voie de droit spécifique et exclusive (v. aussi, sur l'exception de recours parallèle liée au contentieux des pensions, CE, 19 mai 2004, *Santalucia*, n° 253425, T. pp. 622-789).

Dans la présente affaire, la cour administrative d'appel de Nantes, puisant son inspiration dans ces précédents, a opposé à la commune non l'irrecevabilité de ses conclusions, mais l'inopérance de son argumentation.

Son raisonnement nous paraît pouvoir être restitué comme suit. Les dotations budgétaires dont la commune soutient avoir été insuffisamment gratifiée ont fait l'objet d'arrêtés préfectoraux de versement. Ces décisions sont devenues définitives, et avec elles leurs conséquences pécuniaires. La commune ne peut dès lors se plaindre d'avoir reçu des dotations insuffisantes qu'en contestant le niveau déterminé et cristallisé par ces arrêtés – ce que la cour a exprimé par les termes « *dès lors, les conclusions indemnitaires de la commune d'Ombrée d'Anjou n'ont d'autre fondement en réalité que la prétendue illégalité de ces arrêtés à caractère pécuniaire* ». Or – continuons à suivre le raisonnement de la cour - la commune ne conteste pas ces arrêtés, lesquels se sont d'ailleurs bornés à faire une exacte application des textes régissant ces dotations, pas plus qu'elle ne conteste la conventionalité et la constitutionnalité des dispositions ayant encadré la prise en compte des actualisations des bases de TP et limité celles-ci aux rôles émis avant une date butoir. Si la cour n'a pu opposer à la commune, son recours indemnitaire n'étant pas expressément fondé sur l'illégalité des décisions préfectorales, une irrecevabilité du type de celle dégagée par votre jurisprudence *L...*, elle a toutefois déduit de l'analyse qui précède que la requête manquait sa cible et a jugé que l'invocation de diverses fautes des services fiscaux dans l'établissement des bases de taxe professionnelle et dans leur rectification était inopérante à l'appui de sa contestation des sommes versées au titre de la compensation relais, de la DCRTP et du FNGIR.

A l'appui de son pourvoi, la commune soutient que la cour a commis une erreur de droit et s'est méprise sur la portée de ses écritures et sur le litige dont elle était saisie en jugeant que ses prétentions indemnitaires ne pouvaient avoir d'autre fondement qu'une illégalité des arrêtés de versement, et en en déduisant qu'elle ne pouvait utilement se prévaloir de fautes qui auraient été commises par les services fiscaux dans l'établissement et le contrôle de la taxe.

Ce moyen nous paraît fondé.

Selon le raisonnement de la cour, un requérant se trouve en effet réduit à devoir choisir entre le Charybde de l'irrecevabilité (s'il conteste la légalité des décisions pécuniaires) et le Scylla de l'inopérance (s'il ne conteste pas la légalité de ces décisions mais entend invoquer d'autres comportements fautifs, distincts et/ou antérieurs). Or nous ne voyons pas de raison de dégager ce second fléau.

Si vous évoquez parfois, pour désigner le périmètre des recours rendus irrecevables par l'expiration du délai permettant d'introduire un recours en annulation contre une décision expresse dont l'objet est purement pécuniaire, les « *conclusions indemnitaires ayant la même portée* » (CE, 9 mars 2018, *Communauté de communes du pays roussillonnais*, préc.), cette identité de portée doit s'apprécier au regard non seulement du montant et de la nature du préjudice (ici, une minoration de dotation), mais aussi de sa cause et de la faute invoquée. Comme l'exposait le président Chardeau dans ses conclusions sur votre décision *Sieur L...* du 2 mai 1959, la sévérité de votre jurisprudence « *doit être limitée strictement aux cas où la cause juridique et le résultat pratique procuré par les deux actions (...) sont exactement les mêmes* ».

Il faut en effet revenir au point de départ de vos jurisprudences *L...* et *Sté Jacques D...* : le constat que le recours indemnitaire tend à obtenir un résultat qui aurait pu être obtenu par le biais d'un recours en excès de pouvoir exercé dans le délai de recours contentieux ou par la saisine du juge de l'impôt.

Or telle n'est pas la configuration de l'espèce. A la différence des faits à l'origine des affaires *Ville de Levallois-Perret*, *Commune de Faa'a* ou *Communauté de communes du pays roussillonnais* déjà évoquées, dans lesquelles en dépit de leur nature indemnitaire les recours ne pouvaient être regardés, selon V. Daumas dans ses conclusions sur votre décision du 9 mars 2018, « *comme rien d'autre que la contestation d'une décision administrative* », la communauté de communes de la région de Pouancé-Combrée puis la commune d'Ombrée d'Anjou n'ont jamais soutenu que les arrêtés de versement étaient illégaux et que le préfet aurait fait une inexacte application des textes régissant ces dotations. Et pour cause : le calcul des dotations en cause s'opère de manière mécanique au regard des bases qui ont été effectivement retenues par l'administration fiscale et du produit fiscal correspondant aux impositions établies par elle. Un recours en annulation dirigé contre ces arrêtés n'était donc pas susceptible d'aboutir au résultat recherché.

Certes, votre jurisprudence *Sieur L...* et ses avatars mentionnent, pour en déduire ensuite l'irrecevabilité du recours indemnitaire, que la décision à objet purement pécuniaire en cause est devenue définitive « *avec toutes les conséquences pécuniaires qui en sont inséparables* ».

Toutefois, il nous semble l'on ne saurait déduire de l'objet purement pécuniaire de la décision initiale et de la cristallisation de ses conséquences à l'expiration du délai de recours contentieux que cette décision ferait écran en toutes circonstances, et que toute demande indemnitaire qui tendrait à la réparation d'un préjudice procédant d'une minoration de la somme octroyée par la décision pécuniaire ne pourrait passer que par une contestation de la

légalité de cette décision. Il peut en effet arriver que la décision soit légale, mais que les circonstances dans lesquelles elle a été prise aient été affectées par une faute de l'Etat ayant eu des conséquences mécaniques sur son contenu. La cristallisation des conséquences pécuniaires de la décision initiale ne saurait, selon nous, empêcher un débat d'avoir lieu sur l'éventuelle minoration de la somme qu'elle a accordée qui résulterait d'une telle faute. Une telle contestation doit pouvoir avoir lieu de manière opérante devant le juge, et les arrêtés de versement ne nous paraissent pas constituer un fait intermédiaire qui s'opposerait implacablement et nécessairement à la caractérisation d'un lien direct entre le préjudice financier et une éventuelle faute des services fiscaux.

Vous avez d'ailleurs, dans un précédent certes ancien et antérieur à votre décision *Sieur L...* mais tout à fait topique, reconnu l'existence d'un tel lien. Ainsi, dans une affaire *Commune de Bersée* du 20 février 1959 (n° 18231, p. 131), dans laquelle l'Etat avait suspendu illégalement en 1948 la perception d'une taxe locale par une commune et où cette privation illégale de recettes fiscales avait eu pour conséquence la minoration du versement de garantie dont cette commune devait bénéficier au cours des deux années ultérieures, lequel était calculé à partir du produit de la taxe réellement perçue en 1948, vous avez condamné l'Etat à réparer le préjudice résultant pour cette commune de cette minoration du versement. Par ailleurs, dans votre décision de Section du 21 janvier 1983 *Ville de Bastia* (p. 22), saisis par une commune qui soutenait que le montant de l'attribution de garantie qui lui avait été versée en compensation de la suppression de la part locale de la taxe sur les salaires avait été plus faible qu'elle l'aurait été si les services fiscaux n'avaient pas fait preuve d'une carence fautive dans les conditions de contrôle et d'encaissement de cet impôt lors de l'année de référence, vous n'avez pas écarté cette argumentation au motif qu'elle aurait été inopérante, mais au motif que les services fiscaux n'avaient fait preuve d'aucune carence et que l'examen des circonstances de l'affaire ne révélait ainsi aucune faute lourde de nature à engager la responsabilité de l'Etat.

Avant d'accueillir le moyen du pourvoi, il vous faut toutefois vous assurer que, dans le cas particulier des dotations ici en cause, la loi fixant les conditions de calcul et de révision des dotations au cœur du litige ne fait pas obstacle à l'invocation d'une faute des services fiscaux liée au délai mis pour émettre des rôles supplémentaires.

Le III de l'article 1640 B du CGI a donné aux services fiscaux la faculté d'opérer des contrôles des bases de TP théoriques de l'année 2010 et a prévu l'actualisation de la compensation-relais versée au titre de cette année correspondant à « ces contrôles », enserrés dans un délai d'abord égal au délai de reprise, puis réduit par la loi du 29 décembre 2012 de finances pour 2013 au 30 juin 2012. Ainsi que la version initiale du texte le révèle sans ambiguïté, cette disposition ne visait donc que les conséquences des rehaussements des bases de l'année 2010 et n'intéressait ainsi que les collectivités pour lesquelles la compensation-relais a été calculée à partir du produit théorique de cette taxe au titre de l'année de transition.

En ce qui concerne la compensation-relais des collectivités et EPCI à l'égard desquels le calcul s'est opéré sur la base du produit de la taxe professionnelle de 2009, ainsi que la

DCRTP et le FNGIR, le mécanisme d'actualisation de la compensation-relais figurait, non à l'article 1640 B du CGI, mais à l'article 78 de la loi n° 2009-1673 du 30 décembre 2009 de finances pour 2010. En vertu du 1.4 de cet article, « *en tant que de besoin, le montant de la compensation relais prévue au II de l'article 1640 B du CGI est corrigé sur la base des impositions à la taxe professionnelle et à la cotisation foncière des entreprises émises jusqu'au 30 juin 2011 et des dégrèvements (...) ordonnancés jusqu'à la même date. Le montant de la correction est, le cas échéant, notifié à la collectivité territoriale concernée pour le 31 juillet 2011.* » Quant aux autres dotations et versements institués au titre des années 2011 et suivantes (DRCTP et versements du FNGIR », le même point précisait que « *Le montant définitif des dotations, prélèvements et reversements mentionnés au premier alinéa du présent I est calculé à partir des impositions établies, des dégrèvements ordonnancés et des produits perçus jusqu'au 30 juin 2011 et actualisé en fonction des redressements opérés par les services fiscaux sur les bases de la taxe professionnelle de 2010, pendant le délai de reprise visé à l'article L. 174 du livre des procédures fiscales* » (ce dernier délai, ne concernant que les révisions liées aux bases théoriques de TP de 2010, étant à l'instar du celui du III de l'article 1640 B ultérieurement réduit par la loi de finances pour 2013 au 30 juin 2012).

Il ressort des travaux préparatoires de la loi de finances pour 2010 (ainsi que de la loi de finances pour 2013 qui l'a modifiée) que l'instauration, pour l'actualisation des montants dus au titre de la compensation de la réforme de la TP, d'une date butoir inférieure au délai de reprise s'explique par le souhait de limiter la charge administrative lourde que représente, pour des sommes en jeu relativement peu importantes, l'obligation de re-calcul annuel des sommes à verser pour toutes les collectivités et EPCI à fiscalité propre.

Il ne résulte toutefois ni de la lettre de cet article, qui ne comporte aucune disposition expresse en ce sens, ni des travaux et débats ayant présidé à son adoption, que le législateur aurait par cette date butoir entendu faire obstacle au principe général d'indemnisation des préjudices causés par des illégalités fautives, et s'opposer à ce qu'une collectivité demande la réparation des dommages financiers que lui aurait causés, à supposer qu'il soit fautif, le comportement de l'Etat en émettant un rôle à une date rendant sa prise en compte dans le calcul des dotations impossible.

C'est d'ailleurs précisément en raison de la fixation d'une date limite à la prise en compte des rehaussements des bases dans l'actualisation des montants de la compensation qu'une faute liée à une émission tardive des rôles serait, à supposer qu'elle soit caractérisée, en lien direct avec le préjudice invoqué, tenant à une minoration des bases.

Admettre qu'une commune ou un EPCI puisse utilement se prévaloir de telles fautes pour demander la réparation d'un préjudice correspondant à une minoration des compensations versées ne nous paraît pas vider de sa portée la disposition litigieuse. Ce n'est en effet que dans l'hypothèse particulière où les services fiscaux seraient regardés comme ayant, en ne mettant pas en recouvrement avant le 30 juin 2011 une imposition établie sur des bases exactes, commis une faute à laquelle la minoration de la compensation reçue serait

directement imputable, que la voie indemnitaire permet d'obtenir le versement d'une somme égale au montant de cette minoration.

L'article 78 de la loi de finances pour 2010 n'a donc pas pour effet de rendre inopérante l'invocation d'une telle faute des services fiscaux.

Par suite, en jugeant que les conclusions indemnitaires de la commune d'Ombree d'Anjou n'ont d'autre fondement en réalité que la prétendue illégalité des arrêtés de versement des sommes dues au titre de la compensation relais, de la DCRTP et du FNGIR, alors que, si le préjudice invoqué par la commune est né de la minoration de ces sommes, son action est fondée sur des fautes commises lors de l'établissement de la taxe professionnelle et de sa rectification, la cour a commis une erreur de droit et s'est méprise sur la portée des écritures et du litige dont elle était saisie.

Vous annulerez donc son arrêt et lui renverrez l'affaire, afin notamment qu'elle examine, au lieu d'opposer l'inopérance, la réalité des fautes alléguées et leur lien avec le préjudice subi.

Par ces motifs, nous concluons :

- à l'annulation de l'arrêt de la cour administrative d'appel de Nantes du 18 janvier 2018 ;
- au renvoi de l'affaire à cette cour ;
- et à ce que l'Etat verse à la commune d'Ombree d'Anjou 3 000 euros au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.