

N° 431603 – SCCV Villa Florence
N° 431605 – SCCV Les Terrasses de Lauga
N° 431606 – SARL L’amiral
N° 431607 – SCCV Villa Irrika
N° 431609 – SCCV Meridiana

9^{ème} et 10^{ème} chambres réunies

Séance du 12 mars 2021
Lecture du 25 mars 2021

Conclusions

Mme Emilie BOKDAM-TOGNETTI, rapporteure publique

En vertu du premier alinéa de l’article L. 331-6 du code de l’urbanisme, les opérations d’aménagement et les opérations de construction, de reconstruction et d’agrandissement des bâtiments, installations ou aménagements de toute nature soumises à un régime d’autorisation en vertu du même code, donnent lieu au paiement d’une taxe d’aménagement. Les redevables de la taxe sont les personnes bénéficiaires de l’autorisation d’urbanisme et le fait générateur intervient à la date de délivrance de l’autorisation.

En ce qui concerne la taxe locale d’équipement, vous aviez d’abord jugé qu’il résultait des dispositions de l’article 1585 A du CGI, de l’article 317 septies de l’annexe II à ce code et de l’article R. 112-2 du code de l’urbanisme que la TLE due à raison d’une opération de construction, reconstruction ou agrandissement de bâtiments était assise sur la surface hors œuvre nette créée à l’occasion de cette opération, sans qu’il y ait lieu d’en déduire les surfaces correspondant à une surface hors œuvre nette préexistante que ces opérations auraient pour effet, soit de détruire, soit encore d’affecter à un nouvel usage les rendant déductibles, pour le calcul de la surface hors œuvre nette du bâtiment, de sa surface hors œuvre brut (CE, 10 février 2006, *min. de l’équipement c/ L...*, n° 277754, T. pp. 832-1103 sur ce point, RJF 5/06 n° 538). Vous n’aviez ainsi pas suivi les conclusions du président Collin qui appelait à distinguer l’hypothèse de l’agrandissement de celles de la construction et de la reconstruction, et vous invitait à ne retenir dans l’assiette de la TLE due à raison d’une opération d’agrandissement que l’accroissement net de SHON issue de l’opération. Une dizaine d’années plus tard, vous êtes revenus sur cette jurisprudence et avez adopté l’approche qu’avait préconisée le commissaire du gouvernement de l’affaire *min. c/ L...* Ainsi, par votre décision *min. c/ SARL Gej Immo Thouars* du 10 mai 2017 (n° 393485, T. p. 567, RJF 2017 n° 811), vous avez jugé que la notion-même d’opération d’agrandissement au sens de l’article 1585 A du CGI impliquait de raisonner en termes d’accroissement net de SHON, un agrandissement devant s’entendre comme une opération ayant pour conséquence, déduction faite, le cas échéant, de la SHON supprimée, l’augmentation nette de la SHON d’un bâtiment préexistant. Dans ses conclusions sur cette affaire, Mme Nicolazo de Barmon relevait qu’une telle approche apparaissait en outre plus conforme à la finalité de la taxe locale d’équipement,

visant à faire contribuer les constructeurs au financement des équipements collectifs rendus nécessaires par leurs constructions.

Vous ne vous êtes, en revanche, pas prononcés sur la pertinence du maintien du refus posé par votre décision *min. c/ L...* d'un raisonnement en termes d'accroissement net de surface dans le cas, non d'un simple agrandissement de bâtiment, mais d'une véritable opération de reconstruction.

Les présentes affaires vous en offriront l'occasion, en ce qu'elles soulèvent la question de savoir si, en cas de démolition totale d'un bâtiment suivie de l'édification d'un bâtiment nouveau différent, il y a lieu, lors de l'établissement de la taxe d'aménagement due à raison de cette opération de reconstruction, de retenir comme assiette la totalité de la surface du bâtiment reconstruit, ou s'il faut déduire de la surface construite les surfaces détruites lors de la phase de démolition et ainsi, n'imposer le bénéficiaire de l'autorisation de construire que sur l'accroissement net de surface résultant de l'opération de reconstruction.

Les sociétés requérantes plaident en faveur de cette seconde approche. Elles font valoir que la taxe d'aménagement, créée en remplacement de la taxe locale d'équipement et d'anciennes taxes et participations d'urbanisme, procède de la même logique et de la même finalité que ces anciennes impositions et participations : faire contribuer les constructeurs au financement des équipements publics et des opérations d'aménagement urbain rendues nécessaires par leur projet immobilier. Elles en déduisent que les dispositions des articles L. 331-6 et L. 331-10 du code de l'urbanisme prévoyant que les opérations de construction, reconstruction et agrandissement de bâtiments donnent lieu au paiement d'une taxe d'aménagement établie sur une assiette calculée à partir de la surface de la construction, doivent être interprétées comme n'emportant assujettissement à la taxe qu'à raison de l'accroissement net de la surface construite résultant de l'opération immobilière, dès lors que seul cet accroissement net crée des besoins nouveaux en équipements.

L'article L. 331-10 du code de l'urbanisme, qui définit la notion de « surface de la construction » pour la détermination de l'assiette de la taxe, ne prévoit aucune déduction des surfaces existant avant l'opération et détruites dans celles-ci. Aux termes de cet article, la « surface de la construction » s'entend ainsi de « *la somme des surfaces de plancher closes et couvertes, sous une hauteur de plafond supérieure à 1,80 mètre, calculée à partir du nu intérieur des façades du bâtiment, déduction faite des vides et des trémies* ». Cet article peut se prêter aux deux interprétations évoquées précédemment. Mais s'il peut ainsi être entendu dans le sens des requérants, comme invitant à une approche globalisée dans le temps de la notion de construction, une lecture littérale conduirait plutôt, en cas de démolition d'un bâtiment suivie de l'édification d'un bâtiment entièrement nouveau, non identique au premier, à appréhender le seul second bâtiment comme la « construction » au sens de cet article, dont la surface doit servir d'assiette à la taxe.

Or ni la notion de reconstruction, ni la logique de la taxe ne nous paraissent imposer de vous livrer à l'interprétation constructive défendue par les requérantes, en présence de la démolition d'un bâtiment suivi de l'édification sur son terrain d'assiette d'un bâtiment nouveau.

D'une part, en effet, le raisonnement en termes d'accroissement net des surfaces retenu par votre décision *Société Gej Immo Thouars* a procédé, non d'une règle générale en vertu de laquelle, compte tenu de la logique de cette taxe, la TLE ne saurait être due qu'à raison de l'accroissement net des surfaces construites lors d'une opération immobilière, mais de la définition de la notion d'opération d'agrandissement au sens de l'article 1585 A du CGI supposant, par son essence, de raisonner en comparant les surfaces avant et après l'opération.

A l'instar de l'ancien article 1585 A du CGI, l'article L. 331-6 du code de l'urbanisme évoque distinctement les opérations de construction, reconstruction et agrandissement. Comme le relevait déjà le président Collin au sujet de la TLE, « *le fait que le législateur ait pris la peine de distinguer trois hypothèses (...) autorise à adopter des règles de calcul particulières à chacune d'entre elles* ».

Or pour la construction, l'on part en principe de zéro : il n'y a donc pas de surface préexistante à déduire, et la taxe doit être calculée sur la totalité de la surface de la construction, sans réfaction.

A l'inverse, pour l'agrandissement, il apparaît de la nature même de l'opération de raisonner en termes d'accroissement net de la surface.

A cet égard, en jugeant que doit être regardée comme un agrandissement une opération ayant pour conséquence, déduction faite, le cas échéant, de la SHON supprimée, l'augmentation nette de la SHON d'un bâtiment préexistant, sans réserver le cas dans lequel les travaux porteraient une atteinte importante au gros œuvre et s'accompagneraient d'une démolition, votre décision *Société Gej Immo Thouars* pourrait, poussée à son extrême, conduire à regarder comme un agrandissement toute opération dans laquelle le bâtiment préexistant ne serait pas entièrement détruit et dans laquelle il aura été créé plus de surface nouvelle qu'il n'en aura été détruit. Compte tenu de la définition de l'agrandissement ainsi retenue par votre décision de 2017, l'on pourrait s'interroger sur le point de savoir si la notion d'agrandissement au sens de ces dispositions pourrait avoir absorbé une partie des opérations que la jurisprudence relative à l'application de l'article 31 du CGI refusant la déduction des revenus fonciers des frais correspondant à des travaux de reconstruction, classe, quant à elle, parmi les opérations de reconstruction.

Quoi qu'il en soit, votre décision du 10 mai 2017 implique, selon ses termes mêmes, la conservation d'une partie du bâtiment préexistant, une telle pérennité étant nécessaire pour permettre de raisonner en termes de continuité des surfaces de la construction et donc, d'accroissement net de celles-ci : même dans l'hypothèse où vous l'interpréteriez extensivement, elle ne saurait donc en tout état de cause écraser entièrement la notion de reconstruction et conduire à traiter comme un agrandissement les opérations dans lesquelles le bâtiment initial est entièrement détruit et où un bâtiment nouveau est édifié.

Or, quel que soit le sort à réserver aux configurations de reconstruction sans destruction totale, que vous pourrez réserver dans votre décision en ce qu'il n'est pas nécessaire de le trancher aujourd'hui, la logique d'opérations de complète reconstruction nous paraît se

rapprocher de celle de la construction neuve, plus que de l'agrandissement. Le bâtiment primitif ayant disparu pour laisser place à une construction entièrement nouvelle, la surface de la construction ne saurait s'entendre que comme la surface de cette construction nouvelle, sans calcul différentiel avec la surface du bâtiment disparu dans l'opération. Un raisonnement en termes de *continuum* des bâtiments et des surfaces détruites ou créées ne nous apparaît pas possible.

D'autre part, la taxe d'aménagement est perçue, selon les termes de l'article L. 331-1 du code de l'urbanisme dans sa rédaction applicable au litige, en vue de financer « *les actions et opérations contribuant à la réalisation des objectifs définis à l'article L. 121-1* », c'est-à-dire des actions et opérations contribuant à assurer, premièrement, l'équilibre entre le développement urbain, la protection des espaces naturels, agricoles et forestiers, la sauvegarde du patrimoine et les besoins en matière de mobilité ; deuxièmement, la qualité urbaine, architecturale et paysagère ; troisièmement, la diversité des fonctions urbaines et rurales et la mixité sociale dans l'habitat ; et quatrièmement, la réduction des émissions de gaz à effet de serre, la maîtrise de l'énergie, la production énergétique à partir de sources renouvelables, la préservation de la qualité de l'air, de l'eau et des sols, la biodiversité, et la prévention des risques naturels et technologiques. On le voit, bien qu'elle ait été créée en remplacement de la TLE et en ait repris les traits principaux, et même si la mise à la charge des constructeurs ou aménageurs d'une ZAC du coût des équipements publics d'une telle zone constitue une cause d'exonération de taxe d'aménagement en vertu du 5° de l'article L. 331-7, la finalité de la taxe d'aménagement, telle que définie à l'article L. 331-1 du code de l'urbanisme, a été formulée par le législateur en termes beaucoup plus larges que le simple financement des équipements collectifs nécessaires à la satisfaction des besoins nouveaux créés par l'opération autorisée.

Par ailleurs, la taxe d'aménagement est un impôt, et non une redevance.

Au demeurant, que l'on adopte une approche large ou étroite de la finalité poursuivie par la taxe, interpréter la notion de « reconstruction » au sens de l'article L. 331-6 ou celle de « surface de la construction » au sens de l'article L. 331-10 du code de l'urbanisme à la lumière de cette finalité n'imposerait pas de raisonner en terme d'accroissement net. Outre que le bâtiment préexistant, détruit dans l'opération, peut, en fonction de l'ancienneté de sa construction, n'avoir pas déjà donné lieu au paiement de la TLE ou de la taxe d'aménagement, l'appréciation des besoins en équipements publics et les politiques d'urbanisme et d'aménagement évoluent au fil du temps et le projet immobilier issu de la reconstruction peut être source de nouveaux besoins.

Enfin, l'on notera que pour la taxe de l'article L. 520-1 du code de l'urbanisme perçue en Ile-de-France à l'occasion de la construction, de la reconstruction ou de l'agrandissement des locaux à usage de bureaux, des locaux commerciaux et des locaux de stockage, dont l'assiette est définie au I de l'article L. 520-7 comme la surface de la construction telle que définie à l'article L. 331-10 relatif à la taxe d'aménagement, le législateur a adopté des dispositions expresses aux fins de prévoir, au II de l'article L. 520-7, l'assujettissement des opérations de reconstruction d'un immeuble à raison seulement des mètres carrés de surface de construction qui excèdent la surface de construction de l'immeuble avant reconstruction ou réhabilitation. Or de telles dispositions n'ont pas été adoptées pour la taxe d'aménagement. ¹

Compte tenu de la lettre du texte et de la finalité de la taxe, nous vous invitons donc à retenir qu'en cas de démolition complète d'un bâtiment suivie de l'édification d'un bâtiment nouveau, la taxe d'aménagement doit être établie sur la base de la surface totale de la construction issue de cette opération de reconstruction, sans déduction des surfaces supprimées du bâtiment préexistant ayant fait l'objet d'une démolition.² Vous pourrez réserver, comme on l'a dit, la question des autres reconstructions, qui ne correspondent en tout état de cause pas au litige.

Par suite, après avoir restitué, par une substitution de motifs ne supposant aucune appréciation de fait nouvelle et reposant sur les constatations opérées par le tribunal, aux opérations en cause leur qualification d'opérations globales de reconstruction, vous écarterez le moyen tiré de ce que le tribunal administratif de Pau aurait commis une erreur de droit en jugeant que devait être prise en compte, dans le calcul de l'assiette de la taxe d'aménagement, l'intégralité de la surface du bâtiment construit dans le cadre de cette opération, sans déduction de la surface préexistante ayant fait l'objet d'une démolition.

L'autre moyen soulevé par les sociétés à l'appui de leurs pourvois est tiré de ce que le tribunal a entaché ses jugements d'irrégularité et d'erreur de droit en présentant, dans les visas de ceux-ci, leurs mémoires déposés quelques heures après l'horaire auquel la clôture de l'instruction avait été fixée par ordonnance comme ayant été déposés après cette clôture, alors qu'en communiquant ces mémoires au préfet, le tribunal a nécessairement rouvert l'instruction.

Toutefois, si la communication de ces mémoires et leur soumission au contradictoire ont en effet rouvert l'instruction, laquelle a été ultérieurement close automatiquement trois jours francs avant l'audience en l'absence de nouvelle ordonnance de clôture d'instruction prévoyant une date différente (cf. CE, 23 juin 2014, *Société Deny All*, n° 352504, p. 173), les mentions erronées portées dans les visas des jugements sur ce point nous paraissent être

¹ Dans le cadre de l'ancienne redevance pour création de locaux à usage de bureaux en Ile-de-France, la jurisprudence a longtemps considéré que cette redevance était applicable y compris aux constructions destinées à remplacer un immeuble entièrement démoli, qui était déjà à usage de bureaux (CE, 8 octobre 1969, *Société Florea*, n° 75539, p. 425 ; CE, 10 mars 1999, *SA GAN-Vie*, n° 145648-165531, T. p. 752, RJF 1999, n°570). Si la décision du 30 décembre 2015, *Société Aineuil* (n° 370096, T. p. 639, RJF 3/16 n° 252, concl. F. Aladjidi) a déduit des articles L. 520-1 et L. 520-9 du code de l'urbanisme que la restructuration de locaux à usage de bureaux au sein d'un même immeuble ne peut être assimilée à la construction de tels locaux que si elle conduit à en augmenter la surface utile de plancher totale et qu'en ce cas, seules sont assujetties à la redevance les surfaces utiles de plancher à usage de bureau qui excèdent celles dont était pourvu l'immeuble avant sa restructuration, il convient de noter, d'une part, que cette solution se fonde sur les travaux préparatoires de l'article 9 de la loi n° 60-790 du 2 août 1960 dont est issu l'article L. 520-9 du code de l'urbanisme, et d'autre part, qu'elle ne concerne pas l'ensemble des opérations de reconstruction, mais seulement un cas particulier de restructuration de locaux.

² Notons en revanche que la seule circonstance que le législateur soit intervenu par le biais d'une disposition spéciale pour exonérer de la part communale ou intercommunale de la taxe les reconstructions à l'identique d'un bâtiment détruit ou démoli depuis moins de dix ans (article L. 331-7 du code de l'urbanisme), ne nous paraît pas pouvoir être mobilisée par un raisonnement a contrario. En effet, même en suivant l'interprétation des requérantes, cette disposition ne perdrait pas tout intérêt, dès lors qu'une « reconstruction à l'identique » au sens de l'article L. 111-3 du même code peut avoir une surface légèrement supérieure au bâtiment précédent (CE, 27 décembre 2019, *min. de l'équipement c/ M. et Mme H...*, n° 420404).

demeurées sans incidence sur la régularité de ceux-ci, dès lors que les mémoires en cause ne soulevaient aucun moyen nouveau auquel il n'aurait pas été répondu dans les motifs de ces jugements.

Par ces motifs, nous concluons au rejet des pourvois.