

N° 454827
Commune de Nice

3^{ème} et 8^{ème} chambres réunies

Séance du 15 mars 2022
Décision du 18 mars 2022

CONCLUSIONS

M. Laurent CYTERMANN, Rapporteur public

Nous avons déjà conclu sur cette affaire devant les 3^e et 8^e chambres réunies le 11 février dernier. Malheureusement, un défaut de convocation de certaines parties imposait de tenir une nouvelle audience. Nous prononcerons donc aujourd'hui les mêmes conclusions, en nous excusant auprès de ceux qui les ont déjà entendues.

Le syndicat des copropriétaires de la résidence Agora est propriétaire d'un ensemble immobilier situé sur les hauteurs de la commune de Nice. Cette parcelle cadastrée LZ0172 inclut une paroi rocheuse qui surplombe une voie routière, le chemin du Vallon Sabatier, et la parcelle cadastrée LZ0113 dont l'adresse est au 37 chemin du Vallon Sabatier. Le 1^{er} octobre 2013, la mairie a écrit au syndic en lui indiquant que l'attention du maire avait été attirée sur la « dangerosité de la paroi rocheuse », une visite de la direction de la prévention et de la gestion des risques ayant conclu à un risque important de chute de pierres. Le courrier demandait au syndic de prendre les mesures nécessaires pour éviter que l'eau des surfaces imperméabilisées de la copropriété n'aggrave le ravinement et de veiller au bon état de la végétation. Par une délibération du 27 novembre 2013, l'assemblée générale des copropriétaires a autorisé le syndic à mettre en œuvre la procédure d'abandon prévue par l'article 1401. La déclaration d'abandon a été notifiée au maire le 9 septembre 2014 et le maire a répondu le 26 septembre 2014 que cette démarche était à l'étude. Le syndicat a ensuite saisi les juridictions judiciaires afin de faire constater le transfert de propriété de la paroi rocheuse. Par un jugement du 17 décembre 2020, le tribunal judiciaire de Nice a sursis à statuer jusqu'à ce que la juridiction administrative se soit prononcée sur l'existence d'une décision de rejet implicite née du silence gardé par la commune de Nice sur la déclaration d'abandon. La commune se pourvoit en cassation contre le jugement du 6 juillet 2021, par lequel le tribunal administratif de Nice a jugé que le silence n'avait pas fait naître une décision implicite de rejet, au motif que la déclaration d'abandon ne constituait pas une demande et que le conseil municipal ne pouvait s'y opposer que par une décision explicite.

Alors que le pourvoi était encore au stade de la procédure d'admission, la commune a présenté une QPC dirigée contre les quatre premiers alinéas de l'article 1401 du CGI.

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

1. C'est semble-t-il la première fois que vous vous prononcez sur une QPC dans le cadre d'un litige où la juridiction administrative se prononce sur une question préjudicielle de l'autorité judiciaire et n'est donc pas saisie du principal. Nous n'y voyons cependant pas de difficulté. L'article 61-1 de la Constitution prévoit que le Conseil constitutionnel peut être saisi sur renvoi du Conseil d'Etat ou de la Cour de cassation « *lorsque, à l'occasion d'une instance en cours devant une juridiction, il est soutenu qu'une disposition législative porte atteinte aux droits et libertés que la Constitution garantit* » ; la notion d'instance n'exclut pas les procédures d'examen des questions préjudicielles. De même, l'article 23-5 de l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel prévoit qu'un tel moyen peut être soulevé « *à l'occasion d'une instance devant le Conseil d'Etat ou la Cour de cassation* ». Les dispositions que la juridiction administrative est amenée à interpréter pour répondre à la question qui lui est posée sont bien applicables au litige dont elle est saisie. Il serait en outre contraire à une bonne administration de la justice de repousser l'examen de la QPC jusqu'au retour du contentieux devant la juridiction judiciaire, conduisant ainsi la juridiction administrative à apporter une réponse qui pourrait s'avérer inutile si les dispositions législatives étaient ultérieurement censurées.

2. L'article 1401 du CGI est sans conteste au cœur du litige et le Conseil constitutionnel ne s'est jamais prononcé sur sa constitutionnalité.

3. Les griefs soulevés sont tirés de la violation des principes de libre administration des collectivités territoriales, d'égalité devant l'impôt ainsi que devant les charges publiques, du droit de propriété et de l'objectif à valeur constitutionnelle (OVC) de bon usage des deniers publics. Le Conseil constitutionnel a déjà fait application de l'ensemble de ces normes, ce qui permet en principe d'écarter le caractère nouveau des questions posées, nous examinerons leur caractère sérieux.

3.1. Il est temps de présenter plus avant les dispositions en cause. Bien que logé dans le CGI, l'article 1401 a d'abord un objet civil : il permet un transfert gratuit de propriété à la commune à l'initiative d'un contribuable des taxes foncières. Selon son premier alinéa, « *les contribuables ne peuvent s'affranchir de l'imposition à laquelle les terres vaines et vagues, les landes et bruyères et les terrains habituellement inondés ou dévastés par les eaux doivent être soumis, que s'il est renoncé à ces propriétés au profit de la commune dans laquelle elles sont situées* ». Le deuxième alinéa est relatif à la formalité de déclaration d'abandon perpétuel, qui doit être détaillée et faite par écrit à la mairie, par le propriétaire ou par un fondé de pouvoir spécial. Les troisième et quatrième alinéas tirent les conséquences fiscales de ce transfert de propriété : les cotisations de taxe foncière établies antérieurement à l'abandon restent à la charge du contribuable, tandis que « *pour les rôles postérieurs, la taxe foncière est supportée par la commune* ». Les deux alinéas suivants ont un objet distinct et sont ainsi divisibles des quatre premiers alinéas, qui sont les seuls contestés.

Le charme du vocabulaire employé trahit l'origine ancienne de ces dispositions, qui sont issues de la loi du 3 frimaire an VII relative à la répartition, à l'assiette et au recouvrement de la contribution foncière (articles 65, 66 et 109). Elles ont été ensuite reprises presque sans changement à l'article 1425 du CGI avant de figurer depuis 1979 à l'article 1401 de ce code. L'un de vos commissaires du gouvernement y voyait un héritage du régime des biens

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

communaux (conclusions Fabre sur CE, 27 novembre 1974, *Sieur de Pas de Lancquesain*, n° 86982, Tab.).

Leur ancienneté va de pair avec la rareté de la jurisprudence à leur sujet. Vous jugez que ce texte « *n'est applicable qu'aux terrains ne comportant aucun aménagement particulier de nature à les rendre propres à un usage agricole, industriel, commercial ou à des fins d'habitation* » (CE, Sect., 18 juin 1965, *Commune de Brasempouy*, Rec. p. 371 ; décision *Sieur de Pas de Lancquesain* précitée). Si la loi ne subordonne pas la réalisation de l'abandon à son acceptation par la commune, celui-ci résultant du seul accomplissement des formalités de déclaration (CE, 23 mai 1913, *Sieur Petit*, Rec. p. 569), la commune peut toutefois refuser l'abandon d'une parcelle ne répondant pas à ces conditions (décision *Sieur de Pas de Lancquesain*). De manière convergente, la Cour de cassation juge que « *la déclaration d'abandon s'analyse en un acte purement unilatéral et non comme un contrat conclu avec la commune pour la validité duquel l'acceptation par délibération du conseil municipal eut été nécessaire* » (Cass., Civ. 3^e, 26 mai 1982, n° 81-11.806, Bull.).

3.2. Plusieurs des griefs ne suffisent pas à justifier le renvoi. Comme l'admet la commune, l'OVC de bon usage des deniers publics ne peut être invoqué en lui-même à l'appui d'une QPC (décision n° 2014-434 QPC du 5 décembre 2014). S'il résulte de ce « *en lui-même* » qu'il peut être invoqué de manière combinée avec un autre grief¹, encore faut-il que l'un des autres griefs soulevés conduise à une interrogation suffisamment sérieuse.

3.3. S'agissant des principes d'égalité devant la loi fiscale et devant les charges publiques, nous doutons qu'ils soient utilement invocables. En effet, il ne s'agit pas d'un dispositif d'exonération ; le fait que le contribuable ne soit plus soumis à l'impôt foncier n'est que la conséquence nécessaire du transfert de propriété. La commune pointe la différence de traitement qui existerait avec les propriétaires d'immeubles menaçant ruine, mais ceux-ci sont en tout état de cause dans une situation différente : les terrains mentionnés par l'article 1401 du CGI sont par nature insusceptibles de générer un revenu, alors qu'un immeuble peut être exploité et que sa ruine est le plus souvent causée par le manque de travaux d'entretien.

3.5 S'agissant en revanche du principe de libre administration des collectivités territoriales, selon la jurisprudence constante du Conseil constitutionnel, « *si le législateur peut, sur le fondement des dispositions des articles 34 et 72 de la Constitution, assujettir les collectivités territoriales ou leurs groupements à des obligations et à des charges, c'est à la condition que celles-ci répondent à des exigences constitutionnelles ou concourent à des fins d'intérêt général, qu'elles ne méconnaissent pas la compétence propre des collectivités concernées, qu'elles n'entravent pas leur libre administration et qu'elles soient définies de façon suffisamment précise quant à leur objet et à leur portée* » (cf. notamment la décision n° 2000-436 DC du 7 décembre 2000, §12). Les obligations imposées par le législateur aux collectivités territoriales doivent être basées sur des « *critères objectifs et rationnels en lien avec l'objectif poursuivi* » (décision n° 2012-660 DC du 17 janvier 2013, §16 et 17). Le

¹ Cf. M. Guillaume, « Question prioritaire de constitutionnalité », Répertoire de contentieux administratif, §95 à 97.

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

Conseil constitutionnel prend en compte l'existence de garanties telles que la consultation des conseils municipaux intéressés (décision n° 2014-391 QPC du 25 avril 2014).

L'article 1401 impose à la commune d'accepter le transfert de propriété dès lors que le bien entre dans ses prévisions : il s'agit donc bien d'une limite à la libre administration des collectivités territoriales.

Il n'est pas aisé d'identifier une finalité d'intérêt général derrière ce mécanisme. Devant vous, le syndicat de copropriétaires mentionne l'intérêt écologique qui s'attacherait à ces terrains, mais la loi ne subordonne pas le transfert à un tel intérêt, à la différence de certaines exonérations de taxe foncière sur les propriétés non bâties (TFNB) qui reposent sur des engagements de gestion environnementale (cf. par exemple les articles 1395 B *bis* et 1395 E). Contrairement à ce que soutient le ministre des finances, le souci qu'une charge fiscale disproportionnée par rapport à l'utilité du bien ne pèse pas sur le contribuable n'est pas un motif d'intérêt général : il s'agit seulement de l'intérêt du contribuable. Quant à l'accroissement gratuit du patrimoine communal, il n'est pas conforme à l'intérêt général si les charges associées au bien excèdent sa valeur, ce qui ramène au problème de l'impossibilité pour la commune de refuser le transfert.

L'argument de la conciliation avec l'exigence constitutionnelle d'égalité devant les charges publiques est plus convaincant. Il suscite cependant une certaine perplexité car il suggère que l'imposition foncière de ces « *terres vaines et vagues* » et improductives poserait dans son principe un problème. L'article 1509-I du CGI prévoit que la valeur locative des propriétés non bâties « *résulte des tarifs fixés par nature de culture et de propriété, conformément aux règles tracées par l'instruction ministérielle du 31 décembre 1908* » : or le 6^e groupe défini par cette instruction est précisément celui des « *landes, pâtis, bruyères, marais, terres vaines et vagues* », de sorte que le système d'imposition est censé permettre d'évaluer la juste valeur de tels biens.

La loi pose aussi question en raison de l'impossibilité absolue pour la commune de s'opposer au transfert des biens répondant aux conditions légales. Celle-ci contraste avec les autres législations imposant aux communes le transfert à leur profit de certaines propriétés, telles que le droit de délaissement, qui laisse à la collectivité la possibilité de renoncer à la réservation de l'emplacement dans son plan d'urbanisme, ou le régime des biens sans maître (article 713 du code civil et articles L. 1123-1 à L. 1123-4 du code général de la propriété des personnes publiques), qui appartiennent à la commune sauf si celle-ci y renonce au profit de l'Etat. Alors que le droit d'abandon du propriétaire est discrétionnaire, la liberté de choix de la commune est nulle. La question posée nous paraît donc sérieuse.

3.3. S'agissant du droit de propriété, deux aspects de la jurisprudence du Conseil constitutionnel peuvent être utilement mentionnés.

Il s'agit tout d'abord du droit de délaissement reconnu par la loi aux propriétaires privés dans certaines hypothèses. Le Conseil constitutionnel a jugé à deux reprises que de telles dispositions législatives n'entraient pas dans le champ d'application de l'article 17 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, « *l'exercice de ce droit [constituant] une*

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

réquisition d'achat à l'initiative des propriétaires de ces terrains » (décision n° 89-267 DC du 22 janvier 1990, sur le droit de délaissement dans le périmètre d'une association foncière agricole ; décision n° 2013-325 QPC du 21 juin 2013, sur le droit de délaissement dans un emplacement réservé par un plan d'urbanisme). La seconde décision juge également que l'article 2 de la DDHC n'est pas méconnu, sans s'en expliquer.

La procédure d'abandon prévue par l'article 1401 du CGI s'apparente à un droit de délaissement en ce qu'elle est déclenchée à l'initiative du propriétaire et peut s'imposer à la collectivité publique, tout en s'en distinguant puisque la mutation est opérée à titre gratuit et non à titre onéreux. Toutefois, dans ces deux précédents, c'est l'atteinte aux droits des propriétaires qui était critiquée et non celle aux droits de la collectivité publique.

Est encore plus intéressante la décision n° 98-403 DC du 29 juillet 1998 (Loi relative à la lutte contre les exclusions). Le Conseil constitutionnel y a censuré des dispositions qui imposaient au créancier poursuivant, lorsque le logement principal de son débiteur était mis aux enchères et qu'il en avait demandé la réévaluation pour insuffisance manifeste, de l'acquiescer au prix de mise en vente en l'absence d'enchère. Il a jugé « *qu'un tel transfert de propriété est contraire au principe du libre consentement qui doit présider à l'acquisition de la propriété, indissociable de l'exercice du droit de disposer librement de son patrimoine* » et « *que ce dernier est lui-même un attribut essentiel du droit de propriété* » (§40). C'est bien cet attribut du droit de propriété qui est en cause ici et les personnes publiques bénéficiant du droit de propriété, elles disposent aussi de ce droit à consentir les acquisitions. Le fait que le transfert soit ici gratuit ne nous paraît pas déterminant, car on peut légitimement refuser même un tel transfert, comme l'illustre en droit civil le droit souverain de refuser une donation ou une succession (cf. les articles 768 et 932 du code civil).

3.6. Nous nous sommes demandés si vous ne pourriez pas interpréter la loi de manière à éviter les transferts qui ne seraient justifiés que par le souci du propriétaire d'échapper aux charges d'un terrain non seulement improductif mais dangereux, comme l'illustrent la présente affaire ou celle de la décision *Sieur de Pas de Lancquesain*. Vous pouvez donner une interprétation complémentaire de la loi à l'occasion de l'examen d'une QPC (CE, 14 septembre 2011, *M. P...*, n° 348394, Rec. ; 11 décembre 2020, *Commune de Carnin*, n° 444762, Tab.).

L'exercice nous paraît cependant hasardeux dès lors que la loi est muette sur les motifs conduisant le propriétaire à faire usage de sa faculté d'abandon. Si la mise en œuvre de l'article 1401 conduit à mettre fin à une charge fiscale, le choix d'y recourir résulte toujours d'un arbitrage du propriétaire entre cette charge et les autres avantages et inconvénients que lui procure ce terrain. La notion de fraude à la loi n'est pas aisément applicable à un tel texte : ce principe général permet à l'administration d'écarter des actes qui recherchent le bénéfice d'une application littérale des textes à l'encontre des objectifs poursuivis par leurs auteurs (CE, Sect., 27 septembre 2006, *Société Janfin*, n° 260050, Rec.), mais il est difficile de l'opposer à un contribuable qui se borne à faire usage de la faculté discrétionnaire que lui reconnaît la loi.

Il est donc préférable de renvoyer la question au Conseil constitutionnel.

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

4. Si vous ne nous suivez pas, vous serez en revanche conduits à refuser l'admission du pourvoi. La commune soulève en effet un unique moyen, tiré de ce que le tribunal aurait commis une erreur de droit en jugeant que la déclaration d'abandon n'était pas une demande donnant lieu à la naissance d'une décision implicite de rejet en application de l'article 21 de la loi du 12 avril 2000² alors applicable. Or cette lecture des textes est tout à fait conforme à la jurisprudence de la Cour de cassation et à la vôtre : la déclaration d'abandon est un acte unilatéral qui ne requiert pas l'acceptation de la commune et ne s'assimile donc pas à une demande ; la commune peut seulement s'y opposer, ce qu'elle doit faire de façon explicite, en faisant valoir que le bien ne répond pas aux conditions légales.

PCMNC au renvoi de la question posée au Conseil constitutionnel.

² Loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations.

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.